



Brussel, 20.2.2014
COM(2014) 97 final

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

**De eerste fase van de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn mariene strategie
(2008/56/EG)**

**Beoordeling en advies van de Europese Commissie
{SWD(2014) 49 final}**

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

**De eerste fase van de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn mariene strategie
(2008/56/EG)**

Beoordeling en advies van de Europese Commissie

Een goede vijf jaar na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn mariene strategie (MSFD) markeert dit verslag de afsluiting van de eerste fase van de uitvoering van die richtlijn, waarin de ambities zijn vastgesteld. Als onderdeel van een ongekende inspanning tot het verzamelen en analyseren van gegevens hebben de lidstaten een beoordeling verstrekt van de toestand van hun zeeën (de initiële beoordeling), gedefinieerd wat zij onder de "goede milieutoestand" van hun mariene wateren verstaan en een reeks milieudoelen vastgesteld om de kloof te overbruggen tussen de huidige situatie en de gewenste situatie in 2020 - de datum waarop de goede milieutoestand bereikt moet zijn. Deze inspanning was aanleiding voor een brede maatschappelijke discussie over de bescherming van het mariene milieu, heeft een grote hoeveelheid kennis over onze zeeën en oceanen bijeengebracht en verdere regionale samenwerking bevordert, met name via regionale zeeverdragen. Tegelijkertijd geeft de beoordeling door de Commissie van de verslagen van de lidstaten reden tot zorg: uit de definitie door de lidstaten van de goede milieutoestand en de route die zij hebben uitgestippeld om die toestand te bereiken blijkt dat hun algehele ambitieniveau tekort schiet, dat zij vaak onvoldoende rekening houden met bestaande verplichtingen en normen en dat er in de Unie als geheel onvoldoende samenhang bestaat - zelfs tussen buurlanden binnen dezelfde mariene regio.

Tegen december 2013 hadden slechts een paar van de betrokken lidstaten verslag uitgebracht aan de Europese Commissie.¹ Het onderhavige rapport laat zien dat er voor sommige lidstaten slechts gedeeltelijke gegevens beschikbaar zijn en dat één lidstaat in het geheel geen verslag heeft uitgebracht. Waar nodig heeft de Europese Commissie inbreukprocedures ingesteld. Parallel aan deze juridische stappen zal de Commissie overwegen hoe zij haar beoordeling en advies zal meedelen aan de lidstaten die niet in dit verslag zijn opgenomen, nadat zij volledig verslag hebben uitgebracht.

Op basis van deze analyse biedt het onderhavige verslag advies² in de vorm van aanbevelingen die op EU-niveau alsmede op regionaal en nationaal niveau ten uitvoer moeten worden gebracht. De Commissie adviseert niet om daar waar tekortkomingen zijn vastgesteld het proces van verslaglegging weer van voor af aan te beginnen, maar schetst in dit verslag en in het aangehechte werkdocument van de diensten van de Commissie een proactieve, toekomstgerichte benaderingswijze. Het doel is om concreet advies te verstrekken over de wijze waarop de vastgestelde uitdagingen kunnen worden aangepakt, zodanig dat de verdere uitvoering efficiënter en tegen lagere kosten kan geschieden.

Het bij dit verslag behorende werkdocument van de diensten van de Commissie³ bevat een nadere analyse van de verslaglegging door de lidstaten inzake de reeks van elf kwalitatieve descriptoren van het mariene milieu uit de richtlijn (waaronder biodiversiteit, niet-inheemse soorten, vis, gezondheid van mariene voedselketens, vervuilende stoffen, zwerfvuil en onderwatergeluid), naast meer gedetailleerde aanbevelingen en landspecifieke beoordelingen

¹ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie: *"First steps in the implementation of the Marine Strategy Framework Directive - Assessment in accordance with Article 12 of Directive 2008/56/EC"* voor de huidige stand van zaken in de verslaglegging door de lidstaten. Lidstaten zonder kustlijn hoefden uit hoofde van de Kaderrichtlijn mariene strategie geen verslag uit te brengen.

² Volgens het mandaat dat haar krachtens artikel 12 van de Kaderrichtlijn mariene strategie is verleend.

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie: *"First steps in the implementation of the Marine Strategy Framework Directive - Assessment in accordance with Article 12 of Directive 2008/56/EC"*.

en aanbevelingen. Later in 2014 zal het Gemeenschappelijke Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie de meer technische aspecten van de verslagen van de lidstaten nader beoordelen. Daarnaast zal het Europees Milieuagentschap (EEA) conclusies trekken omtrent de algehele toestand van het mariene milieu in Europa.

1. DE TOESTAND VAN DE EUROPESE ZEEËN

Gezamenlijk bestrijken de Europese zeeën een groter gebied dan het Europese landoppervlak, en bieden zij ruimte aan een rijk, kwetsbaar en uniek marien ecosysteem waarvan vele aspecten nog onbekend zijn. Mariene ecosystemen staan onder toenemende druk van menselijke activiteiten te land en ter zee, nu 41% van de Europese bevolking in kustgebieden woont en steeds meer economische activiteiten van het mariene milieu afhankelijk zijn. In de rapporten van de lidstaten wordt bevestigd dat de Europese zeeën zich niet in een "goede milieutoestand" bevinden.

Dit kan aan meerdere oorzaken worden toegeschreven, en met name aan de volgende:

- 39% van de visbestanden in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en 88% van de bestanden in de Middellandse Zee en de Zwarte Zee worden nog altijd overbevist en de situatie wordt slechts langzaam beter⁴.
- De vervuiling van het mariene milieu is her en der afgenomen, maar in algemene zin is het gehalte aan nutriënten en bepaalde gevaarlijke stoffen nog altijd hoger dan de aanvaardbare grenswaarden. Zuurstofdepletie als gevolg van vervuiling door nutriënten is met name ernstig in de Baltische Zee en de Zwarte Zee.
- Zwerfvuil op zee, met name plastic, is een toenemend probleem zowel binnen de EU als wereldwijd. Meer dan 90% van de stormvogels in het Noordzeegebied heeft plastic in de maag en op een strook strand van 100 meter langs de Atlantische Oceaan worden gemiddeld 712 stuks zwerfvuil aangetroffen. De gevolgen van dit toenemende probleem zijn velerlei en hun omvang is nog niet volledig bekend.
- Hoewel klimaatverandering in het kader van de Kaderrichtlijn mariene strategie niet rechtstreeks wordt beoordeeld, draagt ook dit verschijnsel bij aan de verdere degradatie van mariene ecosystemen.

Er zijn meer inspanningen nodig om de doelstelling voor 2020, te weten een goede milieutoestand in het kader van een complete, toereikende, consistente en samenhangende uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie, te kunnen bereiken.

2. DE BELANGRIJKSTE UITGANGSPUNTEN VAN DE BEOORDELING

De Commissie hanteert een reeks uitgangspunten om te beoordelen of de door de lidstaten verstrekte informatie een compleet, toereikend, consistent en samenhangend raamwerk vormt⁵

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende een raadpleging over de vangstmogelijkheden voor 2014 COM(2013) 319 definitief.

⁵ Overeenkomstig artikel 12 van de Kaderrichtlijn voor mariene strategie: "Op basis van alle kennisgevingen overeenkomstig artikel 9, lid 2, artikel 10, lid 2 en artikel 11, lid 3, beoordeelt de

zoals vereist krachtens de artikelen 8 (initiële beoordeling), 9 (vaststelling van de goede milieutoestand) en 10 (milieudoelen) van de richtlijn. Meer in het bijzonder onderzoekt de Commissie of:

- alle relevante descriptoren en alle mariene wateren door de verslagen van de lidstaten zijn gedekt, voor alle relevante bepalingen;
- de vaststelling van de goede milieutoestand gespecificeerd en gekwantificeerd is, teneinde de voortgang op weg naar het bereiken van die toestand te kunnen beoordelen;
- er samenhang bestaat tussen definities van de goede milieutoestand binnen dezelfde mariene regio of subregio;
- de initiële beoordeling de wetenschappelijke kennis weerspiegelt die beschikbaar is op het terrein dat door de richtlijn wordt bestreken en het mogelijk maakt een baseline voor toekomstige referentie vast te stellen;
- in de gestelde doelen de bevindingen van de initiële beoordeling en de definitie van de goede milieutoestand tot uiting komen, zodat de lidstaten die goede milieutoestand in 2020 ook daadwerkelijk kunnen bereiken;
- de lidstaten rekening hebben gehouden met bestaande EU-regelgeving en beleidsvoorschriften omtrent het mariene milieu en met de relevante normen in de regionale zeeverdragen op gebieden waar geen EU-norm beschikbaar is.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een reeks vragenlijsten⁶. Als aan een of meerdere van die uitgangspunten niet wordt voldaan, wordt de samenhang beoordeeld als "deels toereikend", "ontoereikend", "niet consistent" en/of "laag" of "gemiddeld". Als aan al deze uitgangspunten – zij het ook in minimale mate – wordt voldaan leidt dat tot de beoordeling "toereikend", "consistent" en "samenhangend".

Alleen als alle lidstaten aan deze criteria voldoen, kan worden vastgesteld of de EU als geheel dankzij de bestaande beleidsmaatregelen vooruitgang boekt bij het streven naar "*ecologisch verscheiden en dynamische oceanen die schoon, gezond en productief zijn*"⁷ in 2020. Dit is momenteel niet het geval. Ter illustratie enkele voorbeelden:

- De lidstaten hebben verslag uitgebracht over verschillende lijsten van soorten en habitats, waarbij sommige geen rekening hebben gehouden met de soorten en habitats in de Habitatrictlijn of met de habitats in hun eigen wateren.

Commissie voor elke mariene regio of subregio of de door iedere lidstaat meegedeelde elementen een passend raamwerk vormen om aan de eisen van deze richtlijn te kunnen voldoen, en kan zij de betrokken lidstaat verzoeken om alle beschikbare en noodzakelijke aanvullende informatie te verstrekken. Bij het opstellen van deze beoordelingen houdt de Commissie rekening met de samenhang van de raamwerken binnen de verschillende mariene regio's of subregio's en de Gemeenschap als geheel".

⁶ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie, *ibid.*

⁷ Kaderrichtlijn mariene strategie, artikel 3, lid 5

- De lidstaten hebben verschillende vervuilende stoffen uit de lijst van prioritair stoffen in de Kaderrichtlijn Water geïdentificeerd maar ze hebben niet aan alle vervuilende stoffen aandacht geschonken.
- Slechts enkele lidstaten hebben duidelijk gesteld dat alle visbestanden geëxploiteerd moeten worden op of onder het maximale niveau waarop duurzame productie mogelijk blijft.

De beoordeling door de Commissie moet evenwel niet in eerste instantie worden uitgelegd in termen van naleving van de richtlijn. Het doel is eerder de Commissie in staat te stellen advies uit te brengen aan de lidstaten zodat zij de doelstellingen van de richtlijn kunnen behalen. Bovendien levert de beoordeling een momentopname op van de uitvoering van de richtlijn. Ten slotte onderkent de Commissie dat de verslaglegging een aanzienlijke inspanning vergt van de lidstaten, met name gezien de krappe deadlines, maar ook dat zij voor de juistheid van haar beoordeling afhankelijk is van de informatie die zij ontvangt. Er zijn voorbeelden van zeer hoogwaardige verslaglegging, maar ook gevallen waarin sprake is van hiaten of tegenstrijdigheden in de verslagen.

3. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

(1) Een allesomvattende beoordeling

De beoordeling van de toestand van de mariene wateren in de EU is holistisch en houdt ook rekening met sociaal-economische factoren. Zij biedt inzicht in de gevolgen van menselijke activiteiten op het mariene leven en brengt een grote rijkdom aan informatie bijeen. Met name de factoren biodiversiteit, niet-inheemse soorten, zwerfvuil op zee en onderwatergeluid zijn nooit eerder zo systematisch onderzocht. De meeste lidstaten hebben over de meeste artikelen en descriptors verslag uitgebracht en hebben zo een zeer breed overzicht gegeven van het mariene milieu in Europa. De kwaliteit van de verslagen varieert echter sterk van land tot land en, binnen afzonderlijke lidstaten, tussen de verschillende descriptors.

Er is relatief veel aandacht geschonken aan instrumenten als de Kaderrichtlijn Water, het gemeenschappelijk visserijbeleid en het beleid van de EU inzake mariene biodiversiteit. Dit draagt sterk bij aan de samenhang van het beleid en heeft geleid tot toenemende sectoroverstijgende samenwerking en dialoog in de hele EU.

Het werk aan de Kaderrichtlijn mariene strategie heeft nieuwe ontwikkelingen binnen de regionale zeeconventies bevorderd en begeleid en de complementariteit aangetoond van regionale of EU-brede werkzaamheden op het gebied van de zee en gezorgd voor wederzijdse voordelen voor alle betrokken partijen. De regionale zeeverdragen hebben in uiteenlopende mate gewerkt aan verslagen omtrent de toestand van hun zeeën, opdat de lidstaten die informatie in hun eigen initiële beoordelingen konden verwerken. Ze hebben ook nieuwe indicatoren, doelen en methoden op regionaal niveau ontwikkeld en zijn het eens over de noodzaak van verbeterde regionale coördinatie.

Ten slotte zijn er in de lidstaten raadplegingen van het publiek georganiseerd⁸, die de aanleiding waren voor discussie met belanghebbenden omtrent het ambitieniveau voor het mariene beleid in de EU en daarbuiten.

Algemeen gezegd heeft de eerste fase van de Kaderrichtlijn mariene strategie de EU derhalve een stap dichterbij de concrete uitvoering van de ecosysteemgerichte benadering ten aanzien van het beheer van menselijke activiteiten die gevolgen hebben voor onze zeeën, een concept dat de kern van de richtlijn vormt. Er zijn waardevolle lessen geleerd, zowel op EU-niveau als binnen de lidstaten en de regionale zeeverdragen.

(2) Toereikendheid

Ondanks deze positieve aspecten heeft de Europese Commissie ook onvolkomenheden aangetroffen in de inzendingen van de lidstaten. Zelfs de best presterende onder hen zullen bepaalde tekortkomingen nog moeten verhelpen.

De initiële beoordeling door de lidstaten uit hoofde van artikel 8 vormt de basis voor de uitvoering van de richtlijn. Toch bieden de verslagen van die initiële beoordeling vaak slechts een gefragmenteerd overzicht van de toestand van het mariene milieu, waarin de beschikbare kennis niet altijd volledig tot uiting komt.

Dat de verslagen van de lidstaten hiaten vertonen is onvermijdelijk. Er zijn immers nog aanzienlijke hiaten in de kennis omtrent mariene vraagstukken en de onder artikel 8 van de Kaderrichtlijn mariene strategie vereiste beoordeling bestrijkt een zeer breed terrein. Desalniettemin hebben slechts enkele lidstaten een strategie geformuleerd om de bestaande informatiehiaten nog voor de eerstvolgende verslagcyclus te dichten, bijvoorbeeld door middel van plannen voor monitoring op nationaal of regionaal niveau. Ook is niet altijd optimaal gebruik gemaakt van de resultaten van onderzoeksprojecten die speciaal zijn gericht op hiaten in de kennis over mariene vraagstukken in het kader van de elf descriptorren van de Kaderrichtlijn mariene strategie. Ten slotte hebben de lidstaten de initiële beoordeling niet gebruikt om een baseline vast te stellen. Dit is een gemiste kans die het moeilijk maakt, en in sommige gevallen zelfs onmogelijk, om te beoordelen hoe ver men nog verwijderd is van het doel.

Verder is een toereikende vaststelling van de goede milieutoestand uit hoofde van artikel 9 juist gedurende deze eerste uitvoeringsfase van belang, aangezien hiermee het ambitieniveau wordt bepaald waartoe de lidstaten zich in de periode tot 2020 verbinden.

De meeste lidstaten hebben voor alle descriptorren verslag uitgebracht over de goede milieutoestand en sommige hebben zich via de definitie van die toestand ambitieuze doelen gesteld. Een meerderheid van de lidstaten echter is niet verder gekomen dan de basale omschrijving van de goede milieutoestand zoals aangegeven in de richtlijn. Zo hebben de

⁸ De Europese Commissie heeft van 17 lidstaten informatie ontvangen over de onder artikel 19 van de Kaderrichtlijn mariene strategie vereiste raadpleging van het publiek. Zie voor nadere informatie het werkdocument van de diensten van de Commissie.

meeste lidstaten geen kwalitatieve elementen of toelichting opgenomen die het concept kunnen illustreren en voor toegevoegde waarde, ambitie en heldere doelen kunnen zorgen. Ook is de goede milieutoestand vaak niet in meetbare vorm gedefinieerd, waardoor het onmogelijk is in de praktijk te beoordelen in hoeverre die toestand gerealiseerd is. Waar de goede milieutoestand wel ambitieus is weergegeven, blijven die ambities vaak streefdoelen.

Daarnaast hebben de lidstaten in sommige gevallen verzuimd om systematisch voort te bouwen op bestaande EU-wetgeving en normen uit de zeeverdragen. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat het verband tussen de Kaderrichtlijn mariene strategie en andere relevante wetgeving niet voor alle lidstaten even helder is. In de meeste gevallen echter vloeit dit voort uit een selectieve aanpak van bepaalde lidstaten, die de bestaande regels, doelstellingen en grenswaarden slechts gedeeltelijk in aanmerking nemen. Als er niets wordt gewijzigd zou het bereiken van de goede milieutoestand zoals dit begrip momenteel gedefinieerd wordt, slechts tot een bescheiden verbetering van de kwaliteit van onze oceanen leiden.

Dezelfde conclusie kan worden getrokken ten aanzien van de doelen die zijn gesteld in verband met artikel 10 van de Kaderrichtlijn mariene strategie. De lidstaten hebben zich een grote verscheidenheid aan doelen gesteld, die verschillen qua ambitieniveau en specificiteit. Het grootste probleem is dat de gestelde milieudoelen in sommige gevallen niet voldoende zijn om een goede milieutoestand te bereiken.

(3) Consistentie

Een andere algemene bron van zorg is het gebrek aan consistentie in de uitvoering door de lidstaten. Met name lijken niet alle lidstaten zich bewust van het logische verband tussen de initiële beoordeling (het uitgangspunt), de vaststelling van de goede milieutoestand (het uiteindelijke doel) en de doelen (de inspanning die nodig is om de doelstelling vanaf het gegeven uitgangspunt te bereiken). Sommige lidstaten maken geen duidelijk onderscheid tussen de vaststelling van de goede milieutoestand en de doelen zelf, of houden bij het formuleren van doelen geen rekening met hun initiële beoordeling. Wat een allesomvattend en holistisch proces zou moeten zijn, vervalt daardoor tot een reeks ongerelateerde verslagen.

(4) Samenhang

De regionale samenwerking via de zeeverdragen die de mariene wateren van de EU beschermen is goed ontwikkeld. Alle regionale zeeverdragen hebben significante verplichtingen op zich genomen om de ecosysteemgerichte benadering te implementeren en de uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie te ondersteunen. Helaas maken niet alle lidstaten in hun mariene strategie in gelijke mate gebruik van de resultaten van regionale samenwerking. Soms komen de werkzaamheden in het kader van de zeeverdragen te laat, en in andere gevallen worden ze niet altijd in de nationale verslagen verwerkt.

Dit heeft geleid tot een gebrek aan samenhang binnen de EU en ook binnen dezelfde mariene regio's of subregio's (hoewel artikel 3, lid 5, onder b, en artikel 5, lid 2, van de Kaderrichtlijn mariene strategie samenhang vereisen). Hoewel de samenhang sterk varieert binnen de EU en hoog is in sommige regio's, en voor sommige descriptoren, is het niveau van de samenhang over het algemeen matig tot laag. De lidstaten in de Noord-Atlantische regio vertonen de sterkste samenhang (hoewel ook daar veel ruimte voor verbetering is). De samenhang is het

laagst in het mediterrane gebied en met name in de regio van de Zwarte Zee (hoewel deze laatste regio slechts gedeeltelijk beoordeeld kon worden).

Er is aldus geen sprake van een gedeeld begrip van de goede milieutoestand op EU- niveau, en zelfs niet op regionaal of subregionaal niveau. De goede milieutoestand is binnen de EU op ruim 20 verschillende manieren gedefinieerd. Er zijn dus ook geen gezamenlijke of vergelijkbare doelen.

4. AANBEVELINGEN EN VOLGENDE STAPPEN

Uit de analyse van de eerste uitvoeringsfase van de Kaderrichtlijn mariene strategie blijkt duidelijk dat er veel meer voortgang geboekt moet worden om te voorkomen dat de bescherming van het marine milieu op een ontoereikende, inefficiënte, gefragmenteerde en nodeloos kostbare wijze ter hand wordt genomen.

De verslaglegging door de verschillende lidstaten is niet goed vergelijkbaar, wat een gecoördineerde aanpak en analyse bemoeilijkt. Het wordt dus niet alleen een uitdaging om de goede milieutoestand tegen 2020 te realiseren, maar ook om te bepalen hoe ver wij nog verwijderd zijn van die doelstelling. Dit ondermijnt bovendien de gelijke concurrentie onder economische actoren in de EU en haar mariene regio's. Het brengt een belangrijke hulpbron in gevaar die voor blauwe groei op de lange termijn onmisbaar is.

Er ligt nu een kans om deze situatie te verbeteren in de aanloop naar de ontwikkeling van de monitorprogramma's en programma's van maatregelen die respectievelijk voor 2014 en 2015 staan gepland. Die programma's zullen tot betere resultaten leiden tegen lagere kosten als ze door de lidstaten gezamenlijk worden gecoördineerd of ontwikkeld.

(1) Geleerde lessen tot dusver

Vooruitlopend op de resultaten van de huidige beoordeling hebben de Commissie en de lidstaten al een aantal lessen geleerd en in concrete initiatieven omgezet:

- De gezamenlijke uitvoeringsstrategie voor de Kaderrichtlijn mariene strategie⁹ is aangepast aan de nieuwe uitdagingen en er is een nieuw werkprogramma opgesteld voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn voor mariene strategie¹⁰ voor de periode 2014-2018, in samenwerking met lidstaten, regionale zeeverdragen en andere relevante actoren. In het gezamenlijke programma zijn mijlpalen vastgesteld, is de samenwerking met de regionale zeeverdragen versterkt en wordt de ontwikkeling voorzien van advies dat is gericht op een gezamenlijk begrip van de vereisten onder de Kaderrichtlijn mariene strategie.
- Voor de lidstaten wordt voorzien in aanvullende ondersteuning bij de uitvoering, via praktische maatwerkprojecten die worden gefinancierd uit het Geïntegreerd maritiem

⁹ De richtlijn vereist van de lidstaten dat zij gedetailleerde en gecoördineerde input leveren. Teneinde dit te faciliteren hebben de lidstaten en de Europese Commissie een informeel coördinatieprogramma opgezet, de gezamenlijke implementatiestrategie (CIS).

¹⁰ Werkprogramma overeengekomen als onderdeel van de CIS:
http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/index_en.htm

beleid van de EU. Het betreft projecten gericht op bijvoorbeeld verbetering van de uitvoering van de richtlijn in het gebied van de Middellandse Zee en de Zwarte Zee.

- Er zijn stappen genomen om de verslagleggingsverplichtingen van de lidstaten te stroomlijnen en te vereenvoudigen en om gebruik te kunnen maken van bestaande verslaglegging onder relevante wetgeving, op basis van het "*eenmalig rapporteren, veelvuldig gebruiken*"-principe.

(2) Toekomstige maatregelen

Naast deze geleerde lessen dient er nog veel meer te worden gedaan binnen de huidige uitvoeringscyclus en voordat de verslagleggingsronde van 2018 van start gaat. Dit vereist niet alleen een aantal specifieke actiemaatregelen en een hoger ambitieniveau, maar ook een andere manier van denken omtrent de uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie om de vastgestelde tekortkomingen te kunnen wegnemen.

Op de korte termijn en overeenkomstig artikel 12 van de Kaderrichtlijn mariene strategie is het essentieel dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de meest positieve uitvoeringsaspecten tot dusver, en dat de geconstateerde zwakheden geen nadelige gevolgen hebben voor de toekomstige uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie. Daartoe dienen de lidstaten zich snel en serieus te buigen over de onderstaande aanbevelingen, ook bij het opstellen van de monitoringprogramma's en programma's van maatregelen. Meer bepaald moeten de lidstaten:

- de monitoringprogramma's aangrijpen om de tekortkomingen en hiaten te verhelpen die in de initiële beoordeling zijn geconstateerd;
- de normen die voortvloeien uit EU-wetgeving (zoals het gemeenschappelijk visserijbeleid, de Kaderrichtlijn Water, de Habitatrictlijn enz. en de voorgestelde richtlijn inzake maritieme ruimtelijke ordening (MSP) en geïntegreerd kustbeheer (ICM)¹¹ zodra die van kracht wordt) systematisch als minimumvereisten hanteren. Waar dergelijke normen niet bestaan, dienen de lidstaten in hun monitoringprogramma's en programma's van maatregelen regiospecifieke gezamenlijke indicatoren te gebruiken die door de desbetreffende regionale zeeverdragen zijn ontwikkeld;
- hun goede milieutoestand en doelen heroverwegen en waar mogelijk actualiseren, ter voorbereiding op de monitoringprogramma's en de programma's van maatregelen, teneinde een consistente benadering *binnen en tussen de regio's* en tussen de verschillende bepalingen mogelijk te maken;

Waar de Commissie tekortkomingen heeft geconstateerd dienen de lidstaten bovendien zo spoedig mogelijk en in ieder geval tegen 2018 significante verbeteringen aan te brengen in de kwaliteit en samenhang van hun vaststellingen van de goede milieutoestand, hun initiële beoordelingen en hun milieudoelen, teneinde te waarborgen dat de tweede uitvoeringsronde meer voordelen oplevert. Meer bepaald dienen zij de volgende acties te ondernemen:

¹¹ Voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer, COM (2013)133 definitief.

- het huidige Besluit inzake de goede milieutoestand (2010/477/EU) tegen 2015 herzien, versterken en verbeteren en zich daarbij richten op een helderdere, eenvoudiger, meer kernachtige en samenhangende reeks criteria voor de goede milieutoestand en methodologische normen; ook de gevolgen van klimaatverandering voor de beoordeling van de goede milieutoestand zouden bij deze herziening in aanmerking genomen kunnen worden¹²;
- Bijlage III van de Kaderrichtlijn mariene strategie herbeoordelen en zo nodig herzien, en specifieke adviezen ontwikkelen om te voorzien in een meer samenhangende en consistente benadering voor de beoordelingen in de volgende uitvoeringscyclus;

een modern en doelmatig systeem invoeren voor het delen van informatie tussen de EU (EER) en regionale zeeverdragen ("WISE-Marine"), daarbij optimaal gebruikmakend van de lopende ontwikkelingen ter verbetering van de ontsluiting en interoperabiliteit van mariene informatie via het initiatief "Marine kennis 2020";
- systematisch gebruik maken van beoordelingen die de lidstaten hebben uitgevoerd in het kader van andere relevante EU-wetgeving of regionale zeeverdragen, en onmiddellijk met de voorbereidingen daartoe beginnen;
- op (sub)regionaal niveau gecoördineerde actieplannen ontwikkelen teneinde de geconstateerde tekortkomingen uiterlijk tegen 2018 te herstellen¹³.

Last but not least dient regionale samenwerking centraal te staan bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie en het nationale uitvoeringsproces te beïnvloeden, in plaats van andersom. Op regionaal niveau dienen de Commissie en de lidstaten met andere contractpartijen samen te werken in de context van de regionale zeeverdragen, teneinde nadere coördinatie op regionaal en subregionaal niveau te stimuleren, zonder uit het oog te verliezen dat ieder regionaal zeeverdrag zijn specifieke kenmerken heeft. De lidstaten dienen de resultaten vervolgens systematisch te gebruiken in het nationale uitvoeringsproces. De Commissie en de lidstaten dienen de discussie voort te zetten over de wijze waarop regionale samenwerking het best bevorderd kan worden en de samenwerking met de regionale zeeverdragen verder kan worden versterkt, met name ten behoeve van een nadere afstemming van de werkprogramma's.

Met deze aanbevelingen wordt beoogd een helder kader te bieden voor geleidelijke verbetering van de collaboratieve benadering van de uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie, met geleidelijke stappen en doelstellingen waar op alle relevante niveaus aan moet worden voldaan. Mits zij door alle betrokkenen volledig en snel, in ieder geval voor 2018 ten uitvoer wordt gelegd zal deze aanpak bijdragen aan de vereiste en urgente stapsgewijze verandering van het beleid en ons beter in staat stellen onze oceanen en zeeën in de korte tijd die ons nog rest voor 2020 gezamenlijk te beschermen.

¹² Zoals geschetst in SWD (2013) 133 final (als onderdeel van de "EU-strategie inzake aanpassing aan de klimaatverandering").

¹³ Voor deze actieplannen zouden de lidstaten zich kunnen laten inspireren door de gestructureerde tenuitvoerleggings- en informatiekaderbenadering en de verschillende stappen moeten definiëren die gezet moeten worden om de uitvoering te verbeteren (zie COM(2012) 95).

De Europese Commissie is voornemens om in 2016, in het kader van haar verslag over de programma's van maatregelen¹⁴, opnieuw te beoordelen of de op samenwerking gestoelde aanpak zoals hierboven beschreven is uitgevoerd en tot resultaten heeft geleid, of dat aanvullende maatregelen nodig zijn om te waarborgen dat de Kaderrichtlijn mariene strategie naar behoren wordt geïmplementeerd. De herziening van het Besluit inzake de goede milieutoestand in 2015 en de versterking van regionale samenwerking zijn cruciale onderdelen van deze benadering. Parallel hieraan kan de Europese Commissie gebruik maken van de mogelijkheid om zo nodig nadere inbreukprocedures in te stellen teneinde de correcte uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie te waarborgen.

5. CONCLUSIE

De bijzonder kwetsbare mariene ecosystemen van de EU staan onder toenemende druk van menselijke activiteiten. Het uitvoeren van de Kaderrichtlijn mariene strategie en het vertalen van de ecosysteemgerichte benadering in een wetenschappelijk verantwoorde realiteit in het mariene milieu, in samenwerking met de buurlanden van de EU, is een zeer uitdagende maar cruciale taak. In de eerste fase van de Kaderrichtlijn mariene strategie zijn belangrijke mijlpalen vastgesteld op Europees, regionaal en nationaal niveau, waarmee een aanzienlijke inspanning gemoeid is geweest. Desalniettemin is de EU nog zeer ver verwijderd van gezonde oceanen en zeeën. Om deze doelstelling in 2020, over minder dan zeven jaar, te bereiken zijn nieuwe en nog intensievere inspanningen nodig en zal de manier waarop de lidstaten, de Europese Commissie, de regionale zeeverdragen en andere relevante organisaties samenwerken snel en ingrijpend moeten veranderen, met een focus op gezamenlijke actiemaatregelen en planning, alsmede op een samenhangend en sectoroverstijgend beleid. Met een betere coördinatie van monitoringprogramma's en programma's van maatregelen, meer ambitieuze regionale samenwerking, een helderder zicht op de rollen, verantwoordelijkheden en verplichtingen van alle partijen, de volledige uitvoering van het EU-wetgevingskader ter bestrijding van verontreiniging vanaf het land en meer systematische inspanningen met het oog op een geïntegreerd beheer van kustgebieden wordt het mogelijk om het mariene milieu doelmatiger en tegen lagere kosten te beschermen. Deze acties zijn het minimum dat nodig is voor succes in de uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie in de EU ter bescherming van haar oceanen en zeeën, en om te waarborgen dat de mariene wateren van de EU voor toekomstige generaties een bron van ontwikkeling zullen blijven.

¹⁴ Artikel 16 van de Kaderrichtlijn mariene strategie.