

Reactie op het CAW-advies "Kaderrichtlijn mariene strategie: Kansen voor het mariene milieu"

1. Inleiding

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft op 23 juni 2006 advies gevraagd aan de Commissie over de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Dit advies is op 19 april 2007 uitgebracht en heeft een waardevolle bijdrage geleverd aan de standpuntbepaling van NL in de onderhandelingen. Inmiddels is dossier afgerond in Brussel nu Raad en Parlement tot een akkoord zijn gekomen op 11 december j.l. Naar verwachting zal de CAW over de finale versie van de KRM in de loop van 2008 eveneens advies uit brengen.

De KRM heeft als doel een geïntegreerd beleid tot stand te brengen met betrekking tot de bescherming van de mariene wateren binnen de Europese Unie. De CAW beoordeelt de gebruikte tekst van de KRM, te weten het politiek akkoord van 18 december 2006, als positief. Zij baseert zich vooral op twee elementen. Ten eerste is de CAW van mening dat de KRM een juridisch kader biedt voor het beleid ten aanzien van de mariene wateren gelegen binnen de Europese Unie. Ten tweede beschouwt zij dat kader als realistisch; het houdt rekening met de bestuurlijke en juridische verhoudingen op zee en met de bevoegdheidsverdeling tussen de Lidstaten en de EG.

Wel doet de CAW een aantal aanbevelingen tot verheldering van de richtlijn zoals die verwoord wordt in het politiek akkoord van december 2006. In onderdeel 6.2 van het advies zijn de specifieke conclusies en aanbevelingen opgenomen. Onder punt 2 van deze reactie zullen achtereenvolgens besproken worden de aanbevelingen met betrekking op de verhouding tussen de KRM en andere Europese richtlijnen, de aanbevelingen met betrekking op de inhoud en als laatste de aanbevelingen die aan de orde komen in de implementatiefase. De reactie is per aanbeveling opgenomen.

2. Reactie op de aanbevelingen uit het CAW-advies

2.1 Verhouding tussen de KRM en andere Europese richtlijnen

Verduidelijking toelichting KRM

De CAW adviseert te bewerkstelligen dat de toelichting bij de KRM nader verduidelijkt wordt op het punt van de afbakening met de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Hier zal in de toelichting bij de nationale implementatiewetgeving van de KRM aandacht aan worden besteed.

Relevante elementen

Artikel 2a, lid 1 KRM bewerkstelligt, via de begripsomschrijving van mariene wateren, de afbakening tussen de KRW en KRM door te bepalen dat in de wateren waar de twee elkaar overlappen de KRM alleen van toepassing is op elementen die a) van belang zijn voor de bescherming van het mariene milieu en b) niet vallen onder de KRW. Volgens de CAW is het onduidelijk welke activiteiten als relevante elementen dienen te worden gekwalificeerd.

Strikt genomen bestaat er geen onduidelijkheid. In grote lijnen zijn de relevante elementen voor de KRM de ecologische toestand van de zee buiten de 1-mijlslijn en de chemische toestand buiten de territoriale wateren. Voor deze terreinen biedt de KRW geen specifiek instrumentarium. De KRW-maatregelen dragen overigens in grote lijnen bij tot het behalen van de goede milieutoestand

onder de KRM, vanwege het raakvlak in toepassingsgebied en de daarvoor geformuleerde milieudoelstellingen en beschermingsmaatregelen van de KRW¹. Ruimte en flexibiliteit dienen behouden te blijven om aanvullende maatregelen te kunnen treffen voor het bereiken van de goede milieutoestand onder de KRM, ook in het kader van de KRW (met inbegrip van de toepassing van andere met name in de KRW genoemde EG- richtlijnen).

Samenwerkingsstructuren tussen KRM en andere relevante EU richtlijnen

De CAW 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, ook deel uit van het programma van maatregelen op grond van de KRM. Nederland zet voor wat betreft de KRM in op bestaande samenwerkingsstructuren. In eerste instantie zal ingezet worden op structuren die opereren op regionaal zeeniveau zoals OSPAR. Hieraan nemen ook niet-EU landen deel. Internationaal zullen we ook daar waar nodig gebruik moeten maken van bestaande samenwerkingstructuren (zoals de Internationale Maritieme Organisatie en regionale visserij organisaties). Waar mogelijk zullen de samenwerkingstructuren van de KRW worden benut, met name waar het verontreiniging vanaf land betreft (zoals het intercalibratie werk dat plaatsvindt onder de common implementation strategy van het EU Waterdirecteuren overleg) .

De CAW gaat ervan uit dat het Europese Hof van Justitie in eerdere jurisprudentie heeft bepaald dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve kader is voor de verontreiniging van water door mest. De CAW beveelt aan duidelijkheid te verkrijgen 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.

Het Europese Hof van Justitie heeft niet bepaald dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve kader is. Het Hof houdt in zijn uitspraak C-121/03 wel degelijk rekening met de voorschriften van andere richtlijnen. De Nitraatrichtlijn is niet zozeer het exclusieve kader als wel het geëigende kader voor de bescherming van waterverontreiniging door meststoffen. Met name de richtinggevende milieudoelstellingen voor waterlichamen worden echter vastgesteld in het kader van de KRW. Voor de mariene wateren komt daar de KRM naast te staan. Overigens biedt artikel 12, lid 2 van de KRM de mogelijkheid om relevante Gemeenschapswetgeving toe te passen voor het bereiken van de goede milieutoestand.

Omschrijving goede milieutoestand

De CAW wijst er op dat in tegenstelling tot de KRW, de KRM geen milieukwaliteitseisen voorschrijft – de ‘goede toestand’ uit de KRW. De KRM maakt volgens de CAW in plaats daarvan gebruik van ‘milieustreefdoelen’, maar de Commissie signaleert toch ook het gebruik van grenswaarden in de KRM. De CAW adviseert in het onderdeel over de implementatie dan ook om toch gebruik te maken van het wettelijke stelsel van milieukwaliteitseisen. Dit komt nader aan de orde in onderdeel 2.3 van deze reactie.

¹ de goede ecologische toestand zeewaarts tot 1 mijl vanaf de basislijn en de goede chemische toestand zeewaarts tot 12 mijl vanaf de basislijn.

De CAW concludeert dat het begrip 'een goede milieutoestand' in de KRM voldoende duidelijk omschreven is in art. 2a lid 4 en 5 KRM, en in Annex II en IV. Het begrip bouwt voort op het bestaande beleid in het regionale zeeoverleg en in het bijzonder het OSPAR-overleg.

2.2 Inhoud van de KRM

Herziening

De CAW pleit voor een bepaling in de KRM die tussentijdse herziening of aanvullingen op het programma van maatregelen mogelijk maakt.

Herziening of aanvullingen op het programma van maatregelen is juridisch altijd mogelijk. Het programma van maatregelen moet in 2015 opgesteld en in 2016 operationeel zijn. Op basis van artikel 16 KRM geldt een actualiseringsplicht welke inhoudt dat het programma van maatregelen om de zes jaar moet worden herzien. Ook bestaat de plicht na 3 jaar een interimrapportage met betrekking tot de voortgang te leveren. Aan de hand daarvan kan worden beoordeeld of maatregelen moeten worden herzien.

De uitzonderingsartikelen van de KRM geven elke Lidstaat de mogelijkheid gebieden te omschrijven waar zij niet aan de vastgestelde milieustreefdoelen kan voldoen. Gezien de redenen die in artikel 13 worden beschreven lijkt het niet altijd goed mogelijk deze redenen, die het gebruik van dit artikel rechtvaardigen, vooraf vast te leggen in een programma van maatregelen voor specifieke gebieden. Speciaal daarvoor wordt in artikel 13, lid 3 KRM bepaald dat ad hoc maatregelen moeten worden geïntegreerd in het programma van maatregelen "voor zover zulks haalbaar is".

Betekenis van enige begrippen

De CAW beveelt aan duidelijkheid te verkrijgen over de betekenis en reikwijdte van het begrip 'grenswaarden' (Annex III, sub 8). Ook de termen 'beheersing van outputs' (Annex IV, sub 2) en 'dwingend openbaar belang' (art. 13 lid 1 sub c) in verband met de verplichtingen die uit de KRM voortvloeien zijn volgens de CAW niet duidelijk.

Grenswaarden kunnen zowel lozingsnormen (emissiegrenswaarden) als waterkwaliteitsdoelstellingen omvatten. In het kader van bijlage III KRM gaat het echter duidelijk om waterkwaliteitsdoelstellingen, zoals in het implementatietraject zal blijken.

De CAW beveelt aan duidelijkheid te verkrijgen over de juridische status van de term 'beheersing van outputs' en over de vraag op welke terreinen deze 'beheersing van outputs' betrekking heeft.

Na het overleg van de juristen-linguïsten is een verduidelijking aangebracht in de tekst van het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 23 juli 2007. De termen 'beheersing van inputs en outputs' worden gebezigd in verband met de immissie- en emissiebeheersmaatregelen waarvoor de Lidstaten zelf bevoegd zijn (Annex V onder 1 en 2). De reikwijdte van deze termen staat voldoende duidelijk omschreven in Annex V onder 2 bij de richtlijn. Wat betreft de juridische status is de term een onderdeel van de richtlijn en wordt derhalve in dat kader toegepast. De term 'dwingend openbaar belang' wordt niet nader ingevuld omdat dwingend openbaar belang

niet van te voren vastgesteld kan worden. Dit begrip wordt in hoge mate sociaal-economisch en maatschappelijk bepaald.

Ook beveelt de CAW aan duidelijkheid te verkrijgen over de exacte betekenis van de uitzonderingsgrond die refereert aan maatregelen die worden genomen in het kader van een hoger dan wel dwingend openbaar belang (artikel 13 lid 1 sub c KRM) en over de vraag of in de KRM aan dezelfde hogere of dwingende openbare belangen wordt gedacht als onder andere milieuriichtlijnen.

De uitzonderingsgrond geldt voor het bereiken van een 'goede milieutoestand'. De exacte betekenis van deze uitzonderingsgrond wordt in belangrijke mate sociaal-economisch en maatschappelijk bepaald en is daarmee het resultaat van een bestuurlijk-politieke afweging.

Wel is het van belang dat het begrip 'dwingend openbaar belang' in de verschillende milieuriichtlijnen op dezelfde manier doorwerkt. Waar verschillende richtlijnen samenlopen moet gestreefd worden naar harmonisatie in de uitvoeringspraktijk.

2.3 Aanbevelingen die verbonden zijn aan de implementatiefase

Als inleiding op de reactie op de aanbevelingen van de Commissie ten aanzien van de wettelijke implementatie is het goed er op te wijzen dat de Commissie in hoofdstuk 5 van het advies terecht opmerkt dat het soort verplichting uit een richtlijn bepaalt of, en zo ja welke, omzettingsmaatregelen vereist zijn en welk resultaat wordt vereist. Voor alle duidelijkheid volgt hierna een korte opsomming van bepalingen van EG-richtlijnen die, voor zover hier van belang, niet wettelijk behoeven te worden geïmplementeerd:

- bepalingen die uitsluitend het doel van de richtlijn omschrijven;
- bepalingen die verplichtingen of bevoegdheden van EG-instellingen bevatten dan wel betrekking hebben op EG-besluitvormingsprocedures;
- bepalingen die verplichtingen bevatten waaraan kan worden voldaan door middel van feitelijk handelen door of vanwege een (of meer) Nederlandse minister(s), zonder dat daarbij de medewerking van andere bestuursorganen of lagere overheden nodig is en zonder dat daarbij sprake is van ingrepen in de rechten en vrijheden van burgers.

Diverse van deze bepalingen zijn te vinden in de KRM.

In onderdeel 6.2 onder (4), beperkt de Commissie zich tot de hoofdverplichtingen van de KRM. Allereerst vermeldt de Commissie dat zij geen dwingende Europeesrechtelijke verplichting ontwaart die ertoe zou strekken om de doelstellingen van de KRM² in het nationale recht te implementeren.

Hiermee kan worden ingestemd.

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.

² Dit betreft kennelijk de hoofddoelstelling ('subject-matter', dat wil zeggen: strekking) van de richtlijn, die is verwoord in artikel 1, en niet de milieudoelstellingen (de goede toestand en de meer concrete targets) van de artikelen 8 en 9, die elders in het advies van de Commissie aan de orde komen.

Dit laatste lijkt ons echter niet nodig, aangezien het doel van de KRM, te weten bescherming, instandhouding en waar nodig herstel van het mariene milieu, reeds mede besloten ligt in de doelstellingen van de beoogde Waterwet. Artikel 2.1 van het wetsvoorstel noemt uitdrukkelijk de bescherming en verbetering van de chemische en de ecologische kwaliteit van watersystemen als één van de doelstellingen. Dit artikel heeft een abstractieniveau dat de het volledige toepassingsgebied van de Waterwet omvat, met inbegrip van de mariene wateren die onder Nederlandse rechtsmacht staan. Hierin zouden allerlei specifieke uitwerkingen niet goed passen; daarvoor dient het concretere normenstelsel van de Waterwet.

Volgens de Commissie kan voor de implementatie van de verplichtingen die uit de KRM voortvloeien het beste gekozen worden voor implementatie bij of krachtens de Waterwet en de Wet milieubeheer. Een deel van de verplichtingen (evaluatie mariene wateren, alsmede het programma van maatregelen) kan daarbij worden opgenomen in het nationale waterplan op grond van de Waterwet.

Als reactie hierop kan worden gesteld, dat het in beginsel mogelijk lijkt aan diverse KRM-bepalingen (betreffende beschrijving c.q. beoordeling van de uitgangstoestand en de latere monitoring) gevolg te geven door middel van feitelijk handelen door of vanwege een of meer Nederlandse ministers, zonder dat daarbij de medewerking van andere bestuursorganen of lagere overheden nodig is. De KRM heeft voor Nederland immers betrekking op de gedeelten van de Noordzee waarover Nederland rechtsmacht uitoefent, welke delen in beheer zijn bij het Rijk. Wettelijke implementatie van de verplichting om het programma van maatregelen vast te stellen is wel nodig, omdat het programma mede maatregelen zal omvatten die het beheer van de Noordzee in engere zin te buiten gaan en waarbij medeoverheden betrokken zijn. Daarom is het de bedoeling – in lijn met het advies van de Commissie – dat programma onderdeel te doen zijn van het planstelsel van het nationale waterplan waarin de Waterwet voorziet.

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.

Wat dit betreft is deze reactie ten dele instemmend, met toevoeging van enkele nuances. De implementatie van de KRW-milieudoelstellingen is primair voorzien binnen het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, dat daartoe is aangepast via de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water. De KRW-milieudoelstellingen worden omgezet als milieukwaliteitseisen, waarbij een wettelijke voorziening kan worden benut voor doorwerking van die eisen, als grenswaarde dan wel als richtwaarde, naar de toepassing van nader aan te wijzen bevoegdheden als vergunningverlening aan particulieren voor lozingen en dergelijke. In het wetsvoorstel voor de Waterwet wordt voor de normering van de chemische en ecologische waterkwaliteit aangesloten bij die milieukwaliteitseisen. Daarbij wordt de juridische werking van die eisen doorgetrokken naar het actieve beheer van overheidswege.

Uit de memorie van toelichting (onderdeel 5.2) bij de Waterwet blijkt dat die milieukwaliteitseisen in beginsel de status van richtwaarden zullen krijgen, in het verlengde van de opzet die is gekozen bij de eerdere implementatie van de 'oude kaderrichtlijn' inzake lozing van stoffen in het aquatisch milieu³. Ook deze lijn kan

³ Richtlijn 2006/11, die een codificatie inhoudt van richtlijn 76/464 zoals die na 1976 is gewijzigd.

worden gevolgd bij de implementatie van de KRM, nu het gaat om "milieustreefdoelen".

Het in de genoemde memorie vermelde streven om de totstandkoming te vermijden van bepalingen van nationale aard die onnodig de besluitvorming over infrastructurele projecten zouden kunnen blokkeren is mede van toepassing met betrekking tot de omzetting van de milieudoelstellingen van de KRM. Wat dit betreft is van belang dat de milieudoelstellingen van de KRM in een wat andere context zullen functioneren dan die van de KRW. Met name valt te denken aan het ontbreken van een bepaling als artikel 10, derde lid, van de KRW, die voorziet in een strikte doorwerking van de milieudoelstellingen inzake verontreiniging naar emissiebeheersingsmaatregelen, zoals vergunningen of algemene regels. De minder stringente opzet van de KRM lijkt ruimte te bieden om bij de implementatie af te stappen van het specifiek Nederlandse stelsel van milieukwaliteitseisen, waarbij gekozen moet worden tussen grenswaarden of richtwaarden. Daarom zal de KRW-implementatie wat dit betreft niet zonder meer model behoeven te staan voor de wettelijke omzetting van de KRM. Bezien zal worden of de milieudoelstellingen van de KRM, tezamen met een maatregelenprogramma voor het realiseren van die doelstellingen, een verplicht onderdeel kunnen gaan uitmaken van het nationaal waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren.

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 volgens de commissie dat de monitoringverplichtingen worden omgezet in de Wet milieubeheer (artikel 5.3) en nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water.

Hierboven is reeds opgemerkt dat de monitoring van waterkwaliteit (in brede zin) in dit geval niet wettelijk geregeld behoeft te worden, omdat in het zeegebied wat dit betreft geen taken van decentrale overheden aan de orde zijn. De betrokken bewindslieden dragen er dus zelf, in onderlinge samenwerking, zorg voor dat de KRM-verplichtingen die op Nederland rusten van rijkswege worden uitgevoerd.

Uitzonderingsartikelen

De CAW acht het wenselijk dat Nederland nagaat welke specifieke gebieden in de Nederlandse mariene wateren eventueel voor aanmelding onder artikel 13 KRM in aanmerking komen.

Ook acht de CAW het wenselijk dat Nederland, eventueel op basis van een gecoördineerde actie met andere Lidstaten, enkele specifieke beleidsterreinen aanmeldt in het kader van artikel 14 KRM.

Artikel 14 onderkent enerzijds de beperkte rechtsmacht van de Lidstaat en anderzijds de bevoegdheidsverdeling tussen de Lidstaten en de Gemeenschap. Het stelt de Lidstaten in staat de Europese Commissie te wijzen op zijn verantwoordelijkheid in het treffen van passende maatregelen waar het gaat om de relatie tussen de bescherming van het mariene milieu en het beleid van de Gemeenschap. Gecoördineerde actie met andere Lidstaten is al gebruikelijk binnen de OSPAR-Commissie. Een voorbeeld hiervan is het OSPAR-dossier gevaarlijke stoffen waarbij de voorzitter van de OSPAR-Commissie, naar aanleiding van een door de OSPAR-Commissie vastgesteld achtergronddocument inzake een prioritaire stof, een brief schrijft naar de Europese Commissie waarin aanbevelingen worden gedaan voor maatregelen op het vlak van productenbeleid. Artikel 14 KRM bevestigt deze integrale aanpak, ook op Europees niveau.

De CAW adviseert 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.

Wij staan positief tegenover deze aanbeveling. Om deze aanbeveling uit te kunnen voeren is een integrale aanpak op nationaal en op Europees niveau essentieel, zoals onder andere ontwikkeld wordt in het Europese maritieme beleid.