



C/2024/2078

11.3.2024

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Mededeling van de Commissie betreffende de drempelwaarden die zijn vastgesteld in verband met de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG) en Besluit (EU) 2017/848 van de Commissie,

(C/2024/2078)

I. Inleiding

Het doel van deze mededeling is duidelijkheid te verschaffen over kwesties in verband met de juridische status en het gebruik van de drempelwaarden voor een goede milieutoestand die zijn vastgesteld in het kader van EU-, regionale of subregionale samenwerking, in overeenstemming met de kaderrichtlijn mariene strategie ⁽¹⁾ (Richtlijn 2008/56/EG, hierna “de richtlijn” genoemd) en Besluit (EU) 2017/848 tot vaststelling van criteria en methodologische standaarden inzake de goede milieutoestand van mariene wateren en specificaties en gestandaardiseerde methoden voor monitoring en beoordeling ⁽²⁾ (hierna “het besluit” genoemd).

II. Rechtskader

De richtlijn verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken of te behouden (artikel 1, lid 1). Om dit doel te bereiken, moeten zij mariene strategieën ontwikkelen en uitvoeren als bedoeld in artikel 5. Een aspect van de mariene strategieën is na te gaan of de mariene wateren zich in een goede milieutoestand bevinden (artikel 5, lid 2, punt a), punt ii)).

Een “goede milieutoestand” is in artikel 3, lid 5, van de richtlijn gedefinieerd als *“de milieutoestand van de mariene wateren wanneer deze tot ecologisch verscheiden en dynamische oceanen en zeeën leiden die schoon, gezond en gelet op hun intrinsieke omstandigheden productief zijn, en wanneer het gebruik van het mariene milieu op een duurzaam niveau is, aldus het potentieel voor gebruik en activiteiten door de huidige en toekomstige generaties veilig stellend”*.

Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de richtlijn en op basis van de eerste beoordeling uit hoofde van artikel 8, lid 1, moeten de lidstaten een reeks kenmerken van een goede milieutoestand voor de mariene wateren van elke regio of subregio beoordelen. Daarbij moeten zij rekening houden met de elf kwalitatieve descriptoren van bijlage I bij de richtlijn. De criteria en methodologische normen inzake een goede milieutoestand van mariene wateren die door de lidstaten moeten worden gebruikt, zijn vastgesteld in het besluit. Artikel 9, lid 3, van de richtlijn vermeldt dat zij door de Commissie zijn vastgesteld *“omwille van de consistentie en om te kunnen vergelijken in welke mate in mariene regio’s en subregio’s de goede milieutoestand wordt bereikt”*.

In overweging 8 van het besluit staat vermeld: *“Voor elk van de in bijlage I bij Richtlijn 2008/56/EG opgenomen kwalitatief beschrijvende elementen, en op basis van de indicatieve lijsten in bijlage III bij die richtlijn, is het noodzakelijk om de te gebruiken criteria, met inbegrip van de criteriumelementen en, indien van toepassing, de drempelwaarden, te definiëren. De drempelwaarden zijn bedoeld om bij te dragen aan de vaststelling door de lidstaten van een reeks kenmerken van een goede milieutoestand en om te worden gebruikt bij de beoordeling van de mate waarin de goede milieutoestand wordt bereikt.”* Een “drempelwaarde” is bij artikel 2, punt 5, van het besluit gedefinieerd als *“een waarde of bereik van waarden om het voor een bepaald criterium bereikte kwaliteitsniveau te kunnen beoordelen, waardoor wordt bijgedragen aan de beoordeling van de mate waarin de goede milieutoestand wordt bereikt”*.

Volgens het besluit bevat de bijlage twee soorten criteria voor de definitie van een goede milieutoestand: primaire ⁽³⁾ en secundaire ⁽⁴⁾ criteria. De lidstaten zijn in beginsel verplicht de primaire criteria te gebruiken, tenzij zij — op basis van de eerste beoordeling van de toestand van hun mariene wateren of latere actualiseringen overeenkomstig de artikelen 8 en 17, lid 2, punt a), van de richtlijn — naar behoren uitleggen waarom een primair criterium niet van toepassing is. Op grond van artikel 3, lid 2, van het besluit beschikken de lidstaten echter over een zekere flexibiliteit om te beslissen of zij secundaire criteria gebruiken (tenzij in de bijlage anders is bepaald). De lidstaten kunnen besluiten een secundair criterium te gebruiken om een primair criterium aan te vullen of wanneer voor een bepaald criterium het risico bestaat dat in het mariene milieu geen goede milieutoestand wordt bereikt of behouden.

⁽¹⁾ PB L 164 van 25.6.2008, blz. 19.

⁽²⁾ PB L 125 van 18.5.2017, blz. 43.

⁽³⁾ Zie de bijlage bij het besluit : D1C1, D1C2, D1C3, D1C4, D1C5, D1C6, D2C1, D3C1, D3C2, D3C3, D4C1, D4C2, D5C1, D5C2, D5C5, D6C1, D6C2, D6C3, D6C4, D6C5, D8C1, D8C3, D9C1, D10C1, D10C2, D11C1, D11C2.

⁽⁴⁾ Zie de bijlage bij het besluit: D2C2, D2C3, D4C3, D4C4, D5C3, D5C4, D5C6, D5C7, D5C8, D7C1, D7C2, D8C2, D8C4, D10C3, D10C4.

Het doel van de drempelwaarden is het kwaliteitsniveau te beoordelen dat is bereikt voor elk (primair of secundair) criterium dat op zijn beurt wordt gebruikt om te beoordelen of aan de in bijlage I bij die richtlijn vermelde kwalitatieve descriptoren is voldaan. Deze descriptoren worden gebruikt om een goede milieutoestand vast te stellen, te bereiken of te behouden, wat het hoofddoel van de richtlijn is.

Een aantal drempelwaarden zijn reeds vastgesteld in de bijlage bij het besluit. Deze zijn afgeleid van bestaande wetgeving en zijn derhalve reeds van toepassing. Voor de andere drempelwaarden die in het kader van het besluit moeten worden vastgesteld, schrijft artikel 5, lid 1, van het besluit voor dat de lidstaten deze uiterlijk op 15 juli 2018 vaststellen ⁽⁵⁾. Indien de lidstaten niet in staat zijn om binnen die termijn drempelwaarden vast te stellen, moeten zij deze “zo spoedig mogelijk daarna” ⁽⁶⁾ vaststellen, op voorwaarde dat zij de Commissie in de kennisgeving ingevolge artikel 17, lid 3, van de richtlijn de redenen voor de vertraging meedelen.

Tot op heden is via EU- en regionale of subregionale samenwerking een aantal drempelwaarden ⁽⁷⁾ vastgesteld voor verschillende criteria van beschrijvende elementen.

III. De toestand van drempelwaarden voor een goede milieutoestand

1. Drempelwaarden die verschillen van de op EU-, regionaal of subregionaal niveau vastgestelde drempelwaarden

In de eerste plaats moet worden verduidelijkt of de lidstaten voor hetzelfde criterium nationale drempelwaarden mogen gebruiken die verschillen van die welke op EU-, regionaal of subregionaal niveau zijn vastgesteld.

Artikel 9, lid 3, van de richtlijn vormt de rechtsgrondslag voor het besluit. Volgens het besluit moeten de drempelwaarden zodanig zijn ontworpen “omwille van de consistentie en om te kunnen vergelijken in welke mate in mariene regio's en subregio's de goede milieutoestand wordt bereikt”. Indien de lidstaten hun eigen nationale drempelwaarden zouden mogen blijven gebruiken zodra de drempelwaarden op EU-, regionaal of subregionaal niveau zijn vastgesteld, zou dit afbreuk doen aan de doelstelling van artikel 9, lid 3, dat er ook op gericht is ervoor te zorgen dat de autoriteiten in de hele EU op coherente en gecoördineerde wijze handelen.

Het zou tevens indruisen tegen de bepalingen van het besluit. Zoals reeds aangegeven, staat artikel 4, lid 2, punt a), van het besluit de lidstaten alleen toe nationale drempelwaarden te gebruiken totdat drempelwaarden zijn vastgesteld in het kader van uniale, regionale of subregionale samenwerking. Dit houdt in dat de lidstaten, zodra de drempelwaarden op supranationaal niveau zijn vastgesteld, hun eigen nationale drempelwaarden niet langer mogen gebruiken. De formulering van overweging 12 ondersteunt deze conclusie. Daarin staat immers vermeld: “Totdat dergelijke drempelwaarden door middel van uniale, regionale of subregionale samenwerking zijn vastgesteld, moeten de lidstaten gebruik kunnen maken van nationale drempelwaarden, directionele trends of op belasting gebaseerde drempelwaarden als benadering”.

Derhalve mogen de lidstaten niet langer verschillende nationale drempelwaarden gebruiken zodra dergelijke drempelwaarden op EU-, regionaal of subregionaal niveau zijn vastgesteld.

2. Het bestaan van een discretionaire bevoegdheid voor de lidstaten om geen gebruik te maken van drempelwaarden die zijn vastgesteld in het kader van de EU-, regionale of subregionale samenwerking met het oog op de actualisering van mariene strategieën op grond van artikel 17

Ten tweede moet worden verduidelijkt of de lidstaten bij de actualisering van hun mariene strategieën de drempelwaarden die zijn vastgesteld via een proces op EU-niveau, regionaal of subregionaal, ervoor kunnen kiezen deze niet toe te passen. Meer bepaald, of dit is toegestaan bij de bepaling van de milieutoestand van hun mariene wateren op grond van artikel 17 van de richtlijn.

Volgens artikel 2, punt 5, van de beschikking dragen drempelwaarden bij aan “de beoordeling van de mate waarin de goede milieutoestand wordt bereikt”. Dit betekent dat wanneer de lidstaten ervoor kiezen een bepaald beschrijvend element of criterium toe te passen en de overeenkomstige drempelwaarden zijn vastgesteld op EU-, regionaal of subregionaal samenwerkingsniveau, zij deze laatste drempelwaarden moeten gebruiken.

Overeenkomstig artikel 3, lid 1 of lid 2, van het besluit mogen de lidstaten er evenwel voor kiezen de op EU-, regionaal of subregionaal niveau vastgestelde drempelwaarden niet te gebruiken wanneer die drempelwaarden betrekking hebben op een criterium dat door die lidstaat niet wordt toegepast. Hetzelfde geldt voor drempelwaarden voor beschrijvende elementen die een lidstaat als “niet passend” beschouwt, overeenkomstig bijlage I bij de richtlijn.

⁽⁵⁾ Overeenkomstig artikel 17, lid 2, punt a), van de richtlijn.

⁽⁶⁾ Artikel 5, lid 2, van het besluit.

⁽⁷⁾ Zie de bijlage bij deze mededeling.

Het besluit ⁽⁸⁾ van een lidstaat om een bepaald beschrijvend element of criterium automatisch niet toe te passen, strekt zich uit tot de elementen, drempelwaarden en methodologische standaarden die overeenstemmen met het gegeven beschrijvend element en/of criterium. Met andere woorden, wanneer een lidstaat besluit geen gebruik te maken van een bepaald beschrijvend element of criterium, besluit deze bij uitbreiding de drempelwaarden voor dat beschrijvend element en/of criterium niet te gebruiken.

Concluderend kan worden gesteld dat de lidstaten bij het actualiseren van hun mariene strategieën overeenkomstig artikel 17 van de richtlijn alleen kunnen besluiten de op EU-, regionaal of subregionaal niveau vastgestelde drempelwaarden niet te gebruiken voor zover de drempelwaarden betrekking hebben op beschrijvende elementen of criteria waarvoor zij besloten hebben deze niet toe te passen overeenkomstig de voorwaarden van de richtlijn en het besluit.

IV. Gebruik van drempelwaarden om de milieutoestand te beoordelen

Op grond van het besluit moeten de lidstaten uiterlijk in 2018 of “zo spoedig mogelijk daarna”, op voorwaarde dat zij dit bij de Commissie motiveren (artikel 5), drempelwaarden en andere criteria en methodologische standaarden vaststellen voor de vaststelling en beoordeling van een goede milieutoestand.

Gezien de doelstelling van de richtlijn om uiterlijk in 2020 de goede milieutoestand van de zee te bereiken of te handhaven, moeten de lidstaten drempelwaarden hebben vastgesteld tijdens de tweede uitvoeringscyclus van de richtlijn ⁽⁹⁾.

Overeenkomstig artikel 6 van het besluit moeten de lidstaten, zodra deze drempelwaarden zijn vastgesteld, de Commissie bij de actualisering van hun mariene strategieën in kennis stellen van het gebruik van dergelijke waarden en andere methodologische standaarden voor de beoordeling van een goede milieutoestand.

Derhalve wordt verwacht dat de lidstaten bij de volgende actualisering overeenkomstig artikel 17, lid 2, punten a) en b), van de richtlijn van i) de initiële beoordeling en vaststelling van een goede milieutoestand als bedoeld in artikel 8, lid 1, en artikel 9, lid 1, en van ii) de in artikel 10, lid 1, vastgestelde milieudoelstellingen, de drempelwaarden zullen toepassen die zijn vastgesteld in het kader van uniale, regionale of subregionale samenwerking, alsook drempelwaarden die voortvloeien uit bestaande wetgeving die reeds in de bijlage bij het besluit is vastgesteld voor de criteria die zij zullen gebruiken om de milieutoestand te beoordelen.

Wanneer de lidstaten deze drempelwaarden niet kunnen gebruiken, met name wanneer zij de initiële beoordeling overeenkomstig artikel 8, lid 1, actualiseren, moet dit naar behoren worden gemotiveerd. Er kunnen bijvoorbeeld gevallen zijn waarin een lidstaat de vastgestelde drempelwaarden gebruikt als onderdeel van de geactualiseerde rapportage over de goede milieutoestand uit hoofde van artikel 9, lid 1, maar niet in staat is geweest dezelfde drempels te gebruiken om de initiële beoordeling uit hoofde van artikel 8, lid 1, bij te werken, aangezien de waarden nog niet waren vastgesteld op het moment dat de beoordeling van zijn mariene wateren werd voorbereid.

Bij de evaluatie van de geactualiseerde mariene strategieën van de lidstaten, met name de beoordeling van de toestand van hun mariene wateren en de vooruitgang bij het bereiken van een goede milieutoestand, zal de Commissie dus nagaan of de lidstaten drempelwaarden hebben gebruikt om een goede milieutoestand te bepalen in hun actualisering van de mariene strategieën.

⁽⁸⁾ Aangezien de lidstaten onder bepaalde voorwaarden gemachtigd zijn bepaalde beschrijvende elementen of primaire criteria niet te gebruiken en te besluiten (tenzij in de bijlage bij het besluit anders is bepaald) of de secundaire criteria al dan niet moeten worden toegepast, moet het gebruik van het woord “besloten” in artikel 6 van het besluit worden opgevat als de keuze van de lidstaten ten aanzien van de toe te passen beschrijvende elementen en criteria.

⁽⁹⁾ Artikel 5, leden 1 en 2, van het besluit.

BIJLAGE

VASTGESTELDE DREMPELWAARDEN VOOR EEN GOEDE MILIEUTOESTAND

Bij het besluit is het gebruik voorgeschreven van de volgende drempelwaarden die voortvloeien uit de bestaande wetgeving van de Unie.

criterium	Drempelwaarde(n)
D3C1 Visserijsterfte	De visserijsterfte van de populaties van commercieel geëxploiteerde soorten is gelijk aan of lager dan een niveau dat de maximale duurzame opbrengst (MDO) kan opleveren.
D3C2 Paaibiomassa	De paaibiomassa van de populaties van commercieel geëxploiteerde soorten is hoger dan een biomassaniveau dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren.
D5C1 Nutriëntenconcentraties	De drempelwaarden zijn: a) in de kustwateren, de waarden die zijn vastgesteld overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG;
D5C2 Chlorofyl-a-concentraties	De drempelwaarden zijn: a) in de kustwateren, de waarden die zijn vastgesteld overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG;
D5C5 Opgeloste zuurstof	De drempelwaarden zijn: a) in de kustwateren, de waarden die zijn vastgesteld overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG;
D8C1 Concentraties van vervuilende stoffen	Binnen de kustwateren en de territoriale wateren overschrijden de concentraties van verontreinigende stoffen de volgende drempelwaarden niet: a) voor de in punt 1, punt a), van de criteriumelementen vermelde verontreinigende stoffen, de waarden die zijn vastgesteld overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG; [...] Buiten de territoriale wateren overschrijden de concentraties van verontreinigende stoffen de volgende drempelwaarden niet: a) voor de verontreinigende stoffen die zijn geselecteerd in punt 2, punt a), van de criteriumelementen, de waarden die gelden binnen de kustwateren en de territoriale wateren;
D9C1 Verontreinigende stoffen in visserijproducten	Het niveau van verontreinigende stoffen in eetbare weefsels (spieren, lever, hom, vlees of andere zachte stukken, al naargelang van toepassing) van visserijproducten (waaronder vissen, schaaldieren, weekdieren, stekelhuidigen, zeewier en andere zeeplanten) die in de natuur gevangen of geoogst worden (met uitzondering van vis uit de maricultuur) is niet hoger dan: a) voor de in Verordening (EG) nr. 1881/2006 opgenomen verontreinigende stoffen, de in die verordening vastgestelde maximumgehalten, die de drempelwaarden voor de toepassing van dit besluit vormen;

Daarnaast zijn de volgende drempelwaarden vastgesteld door samenwerking op het niveau van de Unie, die, zoals uiteengezet in overweging 12 van het besluit, zal plaatsvinden "in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie die door de lidstaten en de Commissie is ontwikkeld voor de toepassing van Richtlijn 2008/56/EG".

criterium	Drempelwaarde(n)
D6C4 Habitatverlies	Het maximale aandeel van een breed bentisch habitatype in een te beoordelen gebied dat verloren kan gaan, is 2 % van de natuurlijke omvang ervan ($\leq 2\%$) (D6C4).

criterium	Drempelwaarde(n)
D6C5 Schadelijke effecten op habitats	Het maximaandeel van een breed bentisch habitatype in een te beoordelen gebied dat geschaad kan worden, is 25 % van de natuurlijke omvang ervan ($\leq 25\%$). Dit omvat het aandeel van het verloren brede bentische habitatype (D6C5). Een breed bentisch habitatype wordt geschaad in een te beoordelen gebied als het een onaanvaardbare afwijking van de referentietoestand vertoont in zijn biotische en abiotische structuur en functies (bv. typische soortensamenstelling, relatieve abundantie en groottestructuur, kwetsbare soorten of soorten die belangrijke functies vervullen, herstelbaarheid en werking van habitats en ecosysteemprocessen) (D6C5).
D10C1 Afval aan de kust	20 items afval /100 m kustlijn
D11C1 Impulsief geluid	Voor kortstondige blootstelling (1 dag, d.w.z. dagelijkse blootstelling) is het maximale aandeel van een te beoordelen/habitatgebied dat wordt gebruikt door een belangwekkende soort die mag worden blootgesteld aan impulsieve geluidsniveaus die hoger zijn dan het niveau van manifestatie van biologisch schadelijke effecten (Level of Onset of Biologically adverse Effects – LOBE), gedurende 1 dag, 20 % of minder ($\leq 20\%$). Voor langdurige blootstelling (1 jaar) wordt de gemiddelde blootstelling berekend. Het maximale aandeel van een te beoordelen/habitatgebied dat wordt gebruikt door een belangwekkende soort die mag worden blootgesteld aan impulsieve geluidsniveaus die hoger zijn dan het LOBE, gedurende gemiddeld 1 jaar, bedraagt 10 % of minder ($\leq 10\%$).
D11C2 Continu geluid	Het aandeel van 20 % van de habitat van de doelsoorten met geluidsniveaus boven het LOBE mag in geen enkele maand van het beoordelingsjaar worden overschreden, in overeenstemming met de instandhoudingsdoelstelling van 80 % van de draagkracht/omvang van de habitat.

De drempelwaarden die overeenkomstig het besluit nog op het niveau van de Unie moeten worden vastgesteld, zijn die voor zwerfvuil op zee in de oppervlaktelaag van de waterkolom en in de zeebodem; voor microafval aan de kust, in de oppervlaktelaag van de waterkolom en in zeebodemsediment, en voor de omvang van de schadelijke effecten op zeebodemhabitats. Een aantal van de resterende drempelwaarden is of wordt vastgesteld door middel van regionale of subregionale samenwerking. In overweging 12 van het besluit wordt uitgelegd dat de lidstaten in dit geval bijvoorbeeld moeten verwijzen “naar bestaande waarden of [...] nieuwe [...] ontwikkelen in het kader van de regionale zeeverdragen”. Deze zijn duidelijk omschreven in de bijlage bij het besluit ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cf. het technisch verslag van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek “Marine Strategy Framework Directive – Thresholds for MSFD criteria: state of play and next steps”. Gezien de dynamische aard van de besprekingen over de uitvoering van het besluit inzake de goede milieutoestand is een deel van de informatie in dit verslag niet langer actueel.