



Brussel, 30.8.2019
COM(2019) 379 final

2019/0174 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het op de tweede ministersconferentie van de Overeenkomst van Bonn namens de Europese Unie in te nemen standpunt ten aanzien van het aan de Ministeriële Verklaring gehechte strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) 2019-2025 en ten aanzien van de Ministeriële Verklaring

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel heeft betrekking op het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie in het kader van de Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (Overeenkomst van Bonn) moet worden ingenomen in verband met de beoogde aanneming van de Ministeriële Verklaring en het daaraan gehechte strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) voor de periode 2019-2025.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen

De Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (hierna “Overeenkomst van Bonn” of “Overeenkomst” genoemd) is erop gericht verontreiniging van het Noordzeegebied door olie en andere schadelijke stoffen te bestrijden en kustgebieden te beschermen tegen maritieme rampen en chronische verontreiniging door schepen en offshore-installaties. De Overeenkomst is op 1 september 1989 in werking getreden.

De Europese Unie is (als toenmalige “Europese Economische Gemeenschap”) toegetreden tot de Overeenkomst (zoals gewijzigd)¹. De Noordzeelanden van de Europese Unie² zijn samen met Noorwegen eveneens Partijen bij de Overeenkomst.

2.2. De Overeenkomst van Bonn

De Overeenkomst heeft ten doel actieve samenwerking en onderlinge hulpverlening tussen kuststaten en de Europese Unie bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen te bevorderen teneinde het mariene milieu en de belangen van de kuststaten te beschermen. Daartoe is in de Overeenkomst bepaald dat de Overeenkomstsluitende Partijen controles uitvoeren met het oog op het opsporen en bestrijden van verontreiniging en het voorkomen van overtredingen van de regelgeving ter bestrijding van verontreiniging. De Overeenkomst van Bonn voorziet in een indeling van de Noordzee in verschillende zones waar de respectieve Overeenkomstsluitende Partijen verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van controles en het beoordelen van incidenten. Indien een Overeenkomstsluitende Partij kennis neemt van de aanwezigheid van olie of andere schadelijke stoffen die een ernstige bedreiging kan vormen voor de kust of daarmee samenhangende belangen van een andere Overeenkomstsluitende Partij, is zij verplicht die partij daarvan op de hoogte te stellen. Een Overeenkomstsluitende Partij die hulp nodig heeft bij de bestrijding van verontreiniging of dreigende verontreiniging op zee of op haar kust, kan

¹ Besluit 84/358/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de sluiting van de Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (PB L 188 van 16.7.1984, blz. 7). De Overeenkomst is in 1989 gewijzigd. De wijzigingen zijn op 1 april 1994 in werking getreden. De Europese Economische Gemeenschap heeft die wijzigingen goedgekeurd bij Besluit 93/540/EEG van de Raad van 18 oktober 1993 (PB L 263 van 22.10.1993, blz. 51).

² België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (stand van de ratificaties op 10.4.2019).

een beroep doen op de andere Overeenkomstsluitende Partijen, die in dat geval verplicht zijn alles te doen om de hulp te verlenen waartoe zij bij machte zijn.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland is aangewezen als depotregering van de Overeenkomst van Bonn (artikel 18, lid 3, Overeenkomst van Bonn).

De besluiten van de Overeenkomstsluitende Partijen met betrekking tot de Overeenkomst worden genomen in overeenstemming met de toepasselijke bepalingen van de Overeenkomst van Bonn en het desbetreffende huishoudelijk reglement; de partijen worden daarbij bijgestaan door een secretariaat en ondersteunende organen (zoals de Operationele, Wetenschappelijke en Technische Werkgroep inzake bestrijding van verontreiniging (“Working Group on Operational, Technical and Scientific Questions Concerning Counter-Pollution Activities”, OTSOPA)).

2.3. De beoogde handeling – De Ministeriële Verklaring en het strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) 2019-2025

In 2019 wordt het 50-jarige jubileum van de Overeenkomst gevierd. Bij die gelegenheid zijn de Overeenkomstsluitende Partijen voornemens een gemeenschappelijke verklaring aan te nemen tijdens de tweede ministersconferentie van de Overeenkomst van Bonn die op 11 oktober 2019 te Bonn zal worden gehouden in het bijzijn van intergouvernementele organisaties en waarnemers uit aangrenzende regio's die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee en haar toegangen in ruime zin door olie en andere schadelijke stoffen (hierna “Ministeriële Verklaring” genoemd).

Ondanks het feit dat het totale aantal ernstige gevallen van olieverontreiniging bij ongelukken in de Europese wateren is afgenomen, doen zich van tijd tot tijd nog steeds ernstige olie lekkages (d.w.z. van meer dan 20 000 ton) als gevolg van ongelukken voor. Hoewel de grootste hoeveelheid olie die van jaar tot jaar in de zee terechtkomt, afkomstig is van lozingen vanaf het land, vormen olie lekkages als gevolg van ongelukken nog steeds een belangrijke vorm van verontreiniging, die verantwoordelijk is voor 10 à 15 procent van de totale hoeveelheid olie die jaarlijks in de wereldzeeën terechtkomt. Daarom wordt beoogd om in de Ministeriële Verklaring een gemeenschappelijke visie te formuleren om de Noordzee en haar toegangen in ruime zin te vrijwaren van door ongelukken veroorzaakte, vermijdbare en opzettelijke verontreiniging door de scheepvaart, offshore olie- en gaswinning en andere maritieme activiteiten.

De Ministeriële Verklaring behelst een krachtige verbintenis om deze visie te verwezenlijken en geeft blijk van het versterkte streven van de Partijen bij de Overeenkomst om de overeengekomen doelstellingen te realiseren en voor een betere preventie, paraatheid en respons te zorgen met betrekking tot verontreiniging van de Noordzee en haar toegangen in ruime zin. Met het oog hierop zijn de Overeenkomstsluitende Partijen voornemens het strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) 2019-2025 vast te stellen, dat aan de Ministeriële Verklaring zal worden gehecht en waarin ambitieuze strategische doelstellingen, operationele doelen en desbetreffende uitvoeringsmaatregelen voor de periode 2019-2025 worden vastgelegd.

Het BASAP 2019-2025 heeft ten doel de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Bonn te vergemakkelijken. In het actieplan worden de visie, de strategische doelstellingen en operationele doelen alsook specifieke, meetbare acties en realistische streefdoelen voor de periode 2019-2025 vastgelegd met het oog op het sturen en bundelen van de werkzaamheden van de Overeenkomstsluitende Partijen. In het BASAP wordt erkend dat beproefde systemen en het operationele karakter van de Overeenkomst moeten worden gehandhaafd.

Tegelijkertijd wordt in het actieplan gewezen op mogelijkheden om deze inspanningen te versterken en tot nieuwe actiegebieden uit te breiden.

Het eerste actieplan van de Overeenkomst van Bonn werd vastgesteld tijdens de eerste ministersconferentie, die in 2010 te Dublin werd gehouden. Het werd vervolgens tijdens de vergaderingen van de Partijen bij de Overeenkomst verlengd en bijgewerkt voor de perioden 2013-2016 en 2016-2019.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

De Unie streeft naar een hoog niveau van milieubescherming, met name door de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale milieuproblemen³; tevens streeft zij ernaar samenwerking te bevorderen ter verhoging van de doeltreffendheid van de systemen ter voorkoming van en bescherming tegen natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen, met name door de samenhang tussen internationale acties op het gebied van civiele bescherming te stimuleren⁴.

De Partijen bij de Overeenkomst van Bonn werken sinds vijftig jaar op regionaal niveau succesvol samen bij het voorkomen en bestrijden van verontreiniging van de Noordzee in ruime zin door schepen en offshore-installaties. De werkzaamheden in het kader van de Overeenkomst van Bonn behelzen wetenschappelijke, technische en operationele activiteiten. De Overeenkomstsluitende Partijen hebben grote deskundigheid verworven bij het aanpakken van bedreigingen voor het mariene milieu en zijn voorbereid op nieuwe uitdagingen. Het bij de Ministeriële Verklaring goedgekeurde BASAP 2019-2025 is erop gericht de uitvoering van de lopende en nieuwe taken te sturen en te bundelen.

De Unie is Partij bij de Overeenkomst van Bonn en stelt belang in de versterking van de regionale samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee en haar toegangen in ruime zin. De Unie dient derhalve in te stemmen met de aanneming van de Ministeriële Verklaring van 2019, en daarmee met de goedkeuring van het daaraan gehechte strategisch actieplan 2019-2025, overeenkomstig de toepasselijke Unieprocedure van artikel 218, lid 9, VWEU.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het akkoord*”.

Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen eveneens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”⁵.

³ Artikel 191, VWEU.

⁴ Artikel 196, VWEU.

⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61-64.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De ministersconferentie is de vergadering van de Overeenkomstsluitende Partijen op ministerieel niveau. De conferentie wordt ad hoc belegd naar aanleiding van het 50-jarig jubileum van de Overeenkomst van Bonn en de beoogde wijzigingen daarvan.

De tweede ministersconferentie van de Overeenkomstsluitende Partijen vindt plaats op 11 oktober 2019. Tijdens de conferentie wordt beoogd een Ministeriële Verklaring aan te nemen die blijk geeft van het versterkte streven van de Partijen bij de Overeenkomst om de overeengekomen doelstellingen te realiseren en voor een betere preventie, paraatheid en respons te zorgen met betrekking tot verontreiniging van de Noordzee en haar toegangen in ruime zin. Met het oog hierop zijn de Overeenkomstsluitende Partijen voornemens het strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) 2019-2025 vast te stellen, dat aan de Ministeriële Verklaring zal worden gehecht en waarin ambitieuze strategische doelstellingen, operationele doelen en desbetreffende uitvoeringsmaatregelen voor de periode 2019-2025 worden vastgelegd.

Het BASAP 2019-2025 heeft rechtsgevolgen voor de Overeenkomstsluitende Partijen. Het bij de Ministeriële Verklaring goedgekeurde BASAP 2019-2025 is erop gericht de uitvoering van de lopende en nieuwe taken te sturen en te bundelen. Het heeft ten doel de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Bonn te vergemakkelijken door de visie, strategische doelstellingen en operationele doelen van de Overeenkomst alsook specifieke meetbare acties en door de Overeenkomstsluitende Partijen te behalen realistische streefdoelen vast te leggen met het oog op het sturen en bundelen van de werkzaamheden van de Overeenkomstsluitende Partijen. In het BASAP wordt erkend dat beproefde systemen en het operationele karakter van de Overeenkomst moeten worden gehandhaafd. Tegelijkertijd wordt in het actieplan gewezen op mogelijkheden om deze inspanningen te versterken en tot nieuwe actiegebieden uit te breiden.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de Overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

Wanneer de beoogde handeling tegelijkertijd een aantal doelstellingen heeft, of meerdere componenten, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, moet de materiële rechtsgrondslag waarop een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, te nemen besluit wordt gebaseerd, uitzonderlijk de verschillende rechtsgrondslagen omvatten.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

Het ontwerp van het strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) 2019-2025 heeft doelstellingen en componenten op het gebied van milieubescherming en internationale samenwerking met betrekking tot civiele bescherming. Deze onderdelen van de beoogde handeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zonder dat het ene ondergeschikt is aan het andere, en dienen ertoe de samenhang tussen internationale acties op het gebied van civiele bescherming te stimuleren⁶.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit bestaat derhalve uit de volgende bepalingen: artikel 191, VWEU en artikel 196, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 191, VWEU, en artikel 196, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Aangezien de besluiten van de vergadering van de Overeenkomstsluitende Partijen zullen resulteren in een wijziging van de Overeenkomst van Bonn, dienen deze na de aanneming ervan bekend te worden gemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

⁶ Met name doordat de Partijen bij de Overeenkomst van Bonn een beroep kunnen doen op het Uniemechanisme voor civiele bescherming (zie Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924).

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het op de tweede ministersconferentie van de Overeenkomst van Bonn namens de Europese Unie in te nemen standpunt ten aanzien van het aan de Ministeriële Verklaring gehechte strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) 2019-2025 en ten aanzien van de Ministeriële Verklaring

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 196 en 191, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie is (als toenmalige “Europese Economische Gemeenschap”) bij Besluit 84/358/EEG van de Raad van 28 juni 1984⁷ toegetreden tot de Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (hierna “Overeenkomst van Bonn” of “Overeenkomst” genoemd). De Overeenkomst is op 1 september 1989 in werking getreden. De Overeenkomst is in 1989 gewijzigd. De wijzigingen zijn op 1 april 1994 in werking getreden. De Unie heeft die wijzigingen (als toenmalige “Europese Economische Gemeenschap”) goedgekeurd bij Besluit 93/540/EEG van de Raad van 18 oktober 1993⁸.
- (2) In 2019 wordt het 50-jarige jubileum van de Overeenkomst gevierd. Bij die gelegenheid zijn de Overeenkomstsluitende Partijen voornemens een Ministeriële Verklaring aan te nemen tijdens de tweede ministersconferentie van de Overeenkomst van Bonn die op 11 oktober 2019 te Bonn zal worden gehouden in het bijzijn van intergouvernementele organisaties en waarnemers uit aangrenzende regio’s die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee en haar toegangen in ruime zin door olie en andere schadelijke stoffen (hierna “Ministeriële Verklaring” genoemd).
- (3) Gezien de vijftig jaar durende succesvolle samenwerking in het kader van de Overeenkomst van Bonn en in het besef van de gemeenschappelijke baten van een verdere versterking van de regionale samenwerking met het oog op preventie van, paraatheid bij en respons op door ongevallen veroorzaakte en illegale verontreiniging van de Noordzee en haar toegangen in ruime zin door maritieme activiteiten, wordt beoogd om in de Ministeriële Verklaring een gemeenschappelijke visie te formuleren teneinde de Noordzee en haar toegangen in ruime zin te vrijwaren van door ongelukken veroorzaakte, vermijdbare en opzettelijke verontreiniging door de scheepvaart, offshore olie- en gaswinning en andere maritieme activiteiten.

⁷ PB L 188 van 16.7.1984, blz. 7.

⁸ PB L 263 van 20.10.1993, blz. 51.

- (4) De Ministeriële Verklaring behelst een krachtige verbintenis om deze visie te verwezenlijken en geeft blijk van het versterkte streven van de Partijen bij de Overeenkomst om de overeengekomen doelstellingen te realiseren en voor een betere preventie, paraatheid en respons te zorgen met betrekking tot verontreiniging van de Noordzee en haar toegangen in ruime zin. Met het oog hierop zijn de Overeenkomstsluitende Partijen voornemens het strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn 2019-2025 vast te stellen, dat aan de Ministeriële Verklaring zal worden gehecht en waarin ambitieuze strategische doelstellingen, operationele doelen en desbetreffende uitvoeringsmaatregelen voor de periode 2019-2025 worden vastgelegd.
- (5) Het is noodzakelijk om het op de tweede ministersconferentie van de Overeenkomst van Bonn namens de Unie in te nemen standpunt te bepalen, omdat het besluit dat tijdens die conferentie zal worden vastgesteld, rechtsgevolgen zal hebben voor de Unie.
- (6) Aangezien de Unie Partij is bij de Overeenkomst van Bonn en belang stelt in de versterking van de samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee en haar toegangen in ruime zin, is het dienstig om met de Ministeriële Verklaring van 2019, waarbij het daaraan gehechte strategisch actieplan 2019-2025 wordt goedgekeurd, in te stemmen en deze te ondertekenen.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het op de ministersconferentie namens de Unie in te nemen standpunt is dat wordt ingestemd met de aanneming van de Ministeriële Verklaring en het daaraan gehechte strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) 2019-2025.

In de ontwerptekst van het strategisch actieplan van de Overeenkomst van Bonn (BASAP) 2019-2025 mogen kleine wijzigingen worden aangebracht zonder dat de instemming van de Unie hierdoor in het geding komt.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*