EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.2.2019
COM(2019) 95 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake de uitvoering van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en de overstromingsrichtlijn (2007/60/EG)
Tweede stroomgebiedsbeheersplannen
Eerste overstromingsrisicobeheersplannen

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} - {SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} - {SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} - {SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} - {SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} - {SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} - {SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} - {SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} - {SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} - {SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} - {SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} - {SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} - {SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} - {SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} - {SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} - {SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} - {SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} - {SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} - {SWD(2019) 84 final}

1. INLEIDING

Zonder water is geen leven mogelijk. Water is dan ook onontbeerlijk voor onze samenleving en economie. Duurzaam waterbeheer zal een belangrijke rol spelen in de inspanningen van de mensheid om zich aan te passen aan haar veranderde omgeving. Bovendien zal het helpen voorkomen dat de temperatuur wereldwijd met meer dan 1,5 °Celsius stijgt[1]. Het beheer van deze vitale hulpbron vereist meer dan ooit een geïntegreerde benadering, waarbij de ecologische, sociale, economische en gezondheidsaspecten in aanmerking worden genomen.

Dit vijfde uitvoeringsverslag bevat de stand van de uitvoering van de kaderrichtlijn water[2] (KRW) en de overstromingsrichtlijn[3] op basis van de beoordeling door de Commissie van de tweede stroomgebiedsbeheersplannen en de eerste overstromingsrisicobeheersplannen die de lidstaten hebben opgesteld en gerapporteerd voor de periode 2015-2021. Dit verslag wordt voorgeschreven in respectievelijk artikel 18 van de KRW en artikel 16 van de overstromingsrichtlijn en voldoet ook aan bij artikel 11 van de grondwaterrichtlijn.

De KRW is in 2000 ingevoerd en waarborgt volledige integratie van de economische en ecologische vooruitzichten in het beheer van de kwaliteit en kwantiteit van water. De belangrijkste doelstelling van de richtlijn is om tegen 2015 een goede toestand te bewerkstelligen van de meer dan 111 000 oppervlaktewateren (bv. rivieren, meren, kustwateren) en de meer dan 13 000 grondwaterlichamen binnen het grondgebied van de EU. De KRW voorziet evenwel in de mogelijkheid deze termijn van 2015 te verlengen, mits deze verlengingen beperkt blijven tot twee verdere cycli (d.w.z. de huidige periode 2015-2021 en de komende periode 2021-2027), tenzij natuurlijke omstandigheden beletten dat de doelstellingen van de KRW binnen de gestelde termijnen worden gehaald[4]. Het bereiken van een "goede toestand" houdt in het garanderen van een goede ecologische en chemische toestand van oppervlaktewateren en een goede kwantitatieve en chemische toestand van grondwater, de voornaamste bron voor de onttrekking van drinkwater.

De overstromingsrichtlijn, die zeven jaar later is ingevoerd als reactie op de grote overstromingen van de Donau en de Elbe in de zomer van 2002, biedt een kader voor de vermindering van het risico op overstromingsschade binnen de EU. Deze doelstelling is belangrijker dan ooit, gezien de toename van overstromingen in heel Europa. Met de voortschrijdende klimaatverandering en de toenemende verstedelijking[5] vragen de onzekerheden rond het beheer van overstromingsrisico's om een voortdurende monitoring en aanpassing van werkwijzen om de schade zo beperkt mogelijk te houden. Dit verslag gaat met name over de vooruitgang tot nu toe, op basis van de eerste overstromingsrisicobeheersplannen.

Dit verslag gaat vergezeld van een reeks werkdocumenten van de diensten van de Commissie met overzichten van de EU, beoordelingen van afzonderlijke lidstaten en overzichten van internationale samenwerking.

---

[1] Zie het verslag "Global Warming of 1.5 °C", vastgesteld tijdens de 48e zitting (6 oktober 2018) van het IPCC voor de verwachte effecten bij scenario's van 1,5 °C en 2 °C.

[2] Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid; aangevuld met de richtlijnen betreffende grondwater (2006/118/EG) en milieukwaliteitsnormen (2008/105/EG).

[3] Richtlijn 2007/60/EG over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

[4] Bv. traag herstel van ecosystemen na uitvoering van maatregelen voor herstel van een rivier of trage daling van concentraties van nitraat in het grondwater.

[5] Bv. door sociaaleconomische veranderingen zoals de uitbreiding van bedrijven in uiterwaarden.

2. STAND VAN ZAKEN VAN VASTSTELLING EN RAPPORTAGE

Met uitzondering van de overstromingsrisicobeheersplannen voor de Canarische eilanden (Spanje) hebben alle lidstaten hun stroomgebiedsbeheersplannen en overstromingsrisicobeheersplannen goedgekeurd[6].

Hoewel er sprake was van verbetering ten opzichte van de vorige rapportageronde, waren veel lidstaten te laat met het vaststellen van hun plannen (na 22 december 2015) of te laat met de rapportage via het waterinformatiesysteem voor Europa (WISE-database) (rapportage uiterlijk af te ronden op 22 maart 2016)[7]. Er waren vertragingen van twee jaar of meer. De Commissie heeft juridische procedures ingesteld tegen alle lidstaten die in strijd met hun wettelijke rapportageverplichtingen hebben gehandeld.

3. BEOORDELING VAN TWEEDE STROOMGEBIEDSBEHEERSPLANNEN EN EERSTE OVERSTROMINGSRISICOBEHEERSPLANNEN

Informatie in de stroomgebiedsbeheersplannen en overstromingsrisicobeheersplannen is geüpload naar de gemeenschappelijke digitale opslagplaats WISE, die wordt beheerd door het Europees Milieuagentschap (EEA). De Commissie heeft WISE gebruikt als basis voor haar beoordeling, naast informatie rechtstreeks uit nationale en internationale stroomgebiedsbeheersplannen en overstromingsrisicobeheersplannen.

Ierland, Griekenland en de Spaanse Canarische eilanden hebben hun stroomgebiedsbeheersplannen en hun overstromingsrisicobeheersplannen niet tijdig voor beoordeling in WISE gerapporteerd, terwijl Litouwen en het Verenigd Koninkrijk voor Gibraltar hebben nagelaten hun stroomgebiedsbeheersplannen te rapporteren. Het onderhavige verslag heeft daarom geen betrekking op deze landen of regio's.

De Commissie heeft rekening gehouden met de resultaten van de waterconferentie die op 20-21 september 2018 in Wenen is gehouden, waar uiteenlopende belanghebbenden en lidstaten input voor het verslag konden leveren.

Ook heeft de Commissie opmerkingen van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie over vorige uitvoeringsverslagen in aanmerking genomen. Het Parlement heeft in 2015 een met water verband houdende resolutie aangenomen, waarin het onder meer het belang onderstreepte van het beheer van de kwaliteit en kwantiteit van water, de noodzaak van volledige tenuitvoerlegging van de waterwetgeving van de EU en een betere integratie daarvan in andere beleidsterreinen van de EU. Het Parlement riep de lidstaten op hun stroomgebiedsbeheersplannen te voltooien en uit te voeren en de relevante informatie online beschikbaar te stellen. Tevens wees het op de synergieën tussen de stroomgebiedsbeheersplannen en overstromingsrisicobeheersplannen. De Raad heeft tussen 2007 en 2016 een aantal conclusies uitgebracht[8]. De Raad benadrukte in het bijzonder de

[6] Spanje heeft aan de Commissie gemeld dat het stroomgebiedsbeheersplan voor La Gomera op 17 september 2018, voor Tenerife en La Palma op 26 november 2018, en voor Fuerteventura, Lanzarote en El Hierro op 21 januari 2019 zijn vastgesteld.

[7] Het formaat voor de elektronische verslaglegging alsmede richtsnoeren voor rapportage zijn gezamenlijk ontwikkeld door de lidstaten, belanghebbenden en de Commissie als onderdeel van een proces van samenwerking dat wordt aangeduid als "gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie".

[8] Over waterschaarste en droogten van 30 oktober 2007; over waterschaarste, droogte en aanpassing aan de klimaatverandering van 11 juni 2010; over geïntegreerde overstromingsbeheersing in de Europese Unie van 12 mei 2011; over bescherming van de watervoorraden en geïntegreerd duurzaam waterbeheer in de Europese Unie en daarbuiten van 21 juni 2011; over een blauwdruk voor het behoud van de Europese

noodzaak van een volledige uitvoering van het wateracquis van de EU om de wateren te beschermen tegen verslechtering en geleidelijk ervoor te zorgen dat een goede toestand wordt bereikt, en riep de Commissie en de lidstaten op om samen te werken aan een betere integratie van deze inspanningen in ander relevant beleid. Aangaande overstromingen in het bijzonder verwees de Raad naar het gebruik van groene infrastructuur en op natuurlijke processen gebaseerde waterretentiemaatregelen als middel om overstromingsrisico's te verminderen. De Commissie staat achter al deze overwegingen en heeft toegezegd dienovereenkomstig te handelen.

4. KRW — RESULTATEN VAN DE TWEEDE STROOMGEBIEDSBEHEERSPLANNEN

Het verslag van het EEA over de waterkwaliteit, uitgegeven in juli 2018[9], bevat uitvoerige informatie over de toestand van de Europese waterlichamen, zoals door de lidstaten gemeld uit hoofde van de KRW.

Uit het verslag blijkt dat 74 % van de grondwaterlichamen in de EU een goede chemische toestand en 89 % een goede kwantitatieve toestand heeft bereikt.

Voor oppervlaktewateren is de situatie minder rooskleurig: slechts 38 % daarvan verkeert in een goede chemische toestand en in slechts 40 % is sprake van een goede ecologische toestand of goed ecologisch potentieel[10]. De toestand wordt in hoge mate beïnvloed door een klein aantal afzonderlijke verontreinigende stoffen, waarvan kwik de meest voorkomende is[11]. Op EU-niveau en internationaal niveau worden maatregelen genomen ter vermindering van de uitstoot van kwik en andere verontreinigende stoffen. Deze maatregelen hebben geleid tot verbeteringen van de niveaus van sommige afzonderlijke stoffen.

Ten opzichte van de cyclus 2009-2015 is slechts van een beperkt aantal waterlichamen de toestand verbeterd. Dit kan een gevolg zijn van te late identificatie van de ecologische belasting, de langere tijd die nodig is om doeltreffende beleidsmaatregelen te ontwerpen, de trage invoering van maatregelen of de reactietijd van de natuur op de genomen maatregelen, maar ook van hogere kwaliteitsnormen en van betere monitoring en rapportage, waaruit blijkt waterlichamen waarvan de toestand eerder als "onbekend" werd aangemerkt, deze in feite "ontoereikend" is.

In het algemeen zijn aanzienlijke inspanningen geleverd om de KRW uit te voeren. Ook ging een positief effect uit van een betere uitvoering van andere nauw verbonden EU-wetgeving. Dit betreft met name de richtlijnen betreffende behandeling van stedelijk afvalwater, betreffende nitraten, betreffende industriële emissies evenals de EU-wetgeving inzake chemische stoffen.

De conclusie van het EEA-verslag luidt dat de Europese wateren onder aanzienlijke druk blijven staan van diffuse verontreiniging (bv. landbouw, vervoersinfrastructuur), in puntbronnen (bv. industrie of energieproductie) gegenereerde verontreiniging, overmatige

---

wateren van 17 december 2012; over de waterdiplomatie van de EU van 22 juli 2013; en duurzaam waterbeheer van 17 oktober 2016.

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water

[10] Goed ecologisch potentieel is de doelstelling die wordt beoogd voor een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam.

[11] Andere alom aanwezige, persistente, bioaccumulerende en toxische stoffen die een goede chemische toestand in de weg staan, zijn PBDE's, tributyltin en bepaalde polycyclische aromatische koolwaterstoffen (benzo[a]pyreen, benzo[g,h,i]peryleen, indeno[1,2,3-cd]pyreen, benzo[b]fluorantheen en benzo[k]fluorantheen).

wateronttrekking en hydromorfologische veranderingen die voortvloeien uit een scala van menselijke activiteiten.

4.1 Beoordeling op nationaal of subnationaal niveau

Passende **governance** op het niveau van de stroomgebieden is een essentiële voorwaarde voor de verwezenlijking van de doelen van de KRW. Alle lidstaten hebben inmiddels bevoegde autoriteiten aangewezen, vaak verschillende soorten, en benadrukken het belang van coördinatie tussen deze autoriteiten. Belanghebbenden zijn via meerdere methoden geraadpleegd. Er zijn nu veel permanente adviesinstanties ingericht. Raadpleging van belanghebbenden heeft naar verluidt geleid tot wijzigingen in de concept-stroomgebiedsbeheersplannen; het was evenwel niet altijd duidelijk welke invloed de bijdragen op de vastgestelde stroomgebiedsbeheersplan hadden.

De lidstaten moeten voor elk **stroomgebiedsdistrict (SGD)** een analyse van de kenmerken verstrekken met een evaluatie van de effecten van menselijke activiteiten en een economische analyse van het watergebruik. Deze "**karakterisering**" moet om de zes jaar worden geactualiseerd. Ook de grenzen en de locatie van elk waterlichaam moeten worden verstrekt. Deze "afbakening" moet voor elke cyclus worden gecontroleerd en geactualiseerd, en veranderingen in de ecologische belasting en gevolgen voor de toestand van het water moeten worden gesignaleerd. De afbakening is in ongeveer vier op de tien gevallen veranderd, vaak zonder duidelijke toelichting. Beschrijvingen van belangrijke ecologische belasting winnen over het algemeen aan duidelijkheid dankzij beter omschreven criteria. Er is echter nog ruimte voor verbetering, aangezien voor een groot deel van de waterlichamen onbekende effecten van antropogene oorsprong en belasting van onbekende factoren (met name de hydromorfologische belasting) zijn gerapporteerd.

Dankzij enige methodologische verbetering kan vooruitgang gemakkelijker worden gevolgd en zijn gegevens vergelijkbaar met betrekking tot het vaststellen wanneer, zoals vereist door de KRW, een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam kan worden beschouwd als een waterlichaam dat een **goed ecologisch potentieel** bereikt heeft.

De **monitoring en beoordeling van de ecologische en chemische toestand van de oppervlaktewaterlichamen** toont een divers beeld in termen van gemeten parameters en vergelijkbaarheid van resultaten. In de EU is er een grote variatie in de monitoring van prioritaire stoffen[12], zowel in termen van het percentage van waterlichamen als het aantal stoffen. De meeste lidstaten verrichtten monitoring op alle geïdentificeerde prioritaire stoffen zoals geloosd in hun SGD's. Alle lidstaten meldden inventarisaties van emissies, lozingen en verliezen van dergelijke schadelijke stoffen, maar slechts enkele van de meldingen zijn compleet.

Doordat er tot begin 2018 voor een groot aantal soorten water[13] geen formeel gemeenschappelijk systeem van interkalibratie bestond, is vergelijking tussen waterlichamen in deze tweede rapportagecyclus nog heel lastig.

[12] Stoffen die een significant risico voor of via het aquatische milieu vormen, vermeld in de richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen.

[13] Besluit (EU) 2018/229 van de Commissie van 12 februari 2018.

Niettemin is het voor bijna alle waterlichamen mogelijk geweest de toestand vast te stellen, waardoor de eerdere onzekerheid grotendeels is weggenomen. Er blijven echter belangrijke lacunes aanwezig in de monitoring van de ecologische toestand.

De monitoring van kwaliteitselementen in elke watercategorie is in het algemeen hoogstens gebrekkig te noemen: de nadruk ligt te veel op het groeperen van uiteenlopende waterlichamen en het oordeel van deskundigen, in plaats van op een grondigere beoordeling van elk betrokken waterlichaam uit hoofde van de specifieke KRW-parameters. Verdere inspanningen zijn nodig om met passende monitoringnetwerken voldoende ruimtelijke dekking en betrouwbare beoordelingen te realiseren.

De monitoring en beoordeling van de kwantitatieve en chemische toestand van grondwaterlichamen is verbeterd, hoewel het op een aanzienlijk aantal ervan nog ontbreekt aan geschikte meetpunten. Hier wordt de KRW aangevuld met de grondwaterrichtlijn, waarin met name wordt ingegaan op de lijst van relevante verontreinigende stoffen, drempelwaarden en tendensen voor de beoordeling van de chemische toestand. Beide richtlijnen werken ook in synergie met andere EU-wetgeving, zoals de drinkwaterrichtlijn (DWR) en de nitratenrichtlijn. De monitoring van de chemische toestand laat nog steeds te wensen over: bij een groot aantal grondwaterlichamen vindt geen enkele monitoring of monitoring van slechts een beperkt deel van de kernparameters plaats.

De **vrijstellingen waarin is voorzien in artikel 4 van de KRW**[14] zijn momenteel van toepassing op ongeveer de helft van de Europese waterlichamen. Dit heeft voornamelijk betrekking op natuurlijke waterlichamen, maar in toenemende mate ook op sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen, naast nieuwe fysische veranderingen. Hoewel de motivering van deze vrijstellingen in het algemeen is verbeterd, geeft het aanhoudende wijdverbreide gebruik ervan aan hoeveel aanzienlijke inspanning er nog nodig is om tegen 2027 een goede toestand of goed potentieel te bereiken. In overeenstemming met de voorschriften van dat artikel blijkt uit de gerapporteerde gegevens echter dat de lidstaten beter moeten waarborgen dat de vrijstellingen die worden toegepast voor een bepaald waterlichaam, de verwezenlijking van de milieudoelstellingen in andere waterlichamen niet blijvend verhinderen of in gevaar brengen (artikel 4, lid 8), en dat zij ten minste hetzelfde niveau van bescherming garanderen als andere milieuwetgeving van de EU (artikel 4, lid 9).

De KRW vereist dat lidstaten een **maatregelenprogramma (MP)**[15] vaststellen om tijdig een goede toestand te bereiken. Met betrekking tot waterlichamen die worden beïnvloed door **wateronttrekking**, zijn de belangrijkste maatregelen over het algemeen wel vastgesteld, maar worden de maatregelen niet overal in Europa in gelijke mate uitgevoerd, waardoor de vermindering van de ecologische belasting traag verloopt. Het feit dat de meeste lidstaten kleine onttrekkingen vrijstellen van controle of registratie, kan een probleem vormen. Het uitblijven van controle en registratie kan van belang zijn, met name in de lidstaten waar reeds

[14] Artikel 4, lid 4, voorziet in een verlenging van de termijn voor het bereiken van een goede toestand of goed potentieel na 2015 (zoals bepaald in artikel 4, lid 1). Artikel 4, lid 5, voorziet in de vaststelling van minder strenge doelstellingen. Artikel 4, lid 6, voorziet in een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen. Artikel 4, lid 7, beschrijft de omstandigheden waarin de achteruitgang van de toestand of het niet verwezenlijken van de doelstellingen van de KRW toelaatbaar kan zijn voor nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam, wijzigingen van het niveau van het grondwater, of achteruitgang van een zeer goede toestand naar een goede toestand als gevolg van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling.

[15] De volgende tussentijdse verslagen over de uitvoering van de geplande MP's moeten uiterlijk op 22 december 2018 bij de Commissie worden ingediend.

sprake is van waterschaarste en voor waterlichamen waarbij zich kwantitatieve problemen voordoen.

Effecten van de **landbouw**, in de vorm van overmatige wateronttrekking of van diffuse verontreiniging, behoren tot de meest significante vormen van belasting, die in de meeste SGD's door de lidstaten zijn geïdentificeerd als potentieel risico van achteruitgang of het niet-bereiken van de milieudoelstellingen. Basismaatregelen[16] zijn gewoonlijk aanwezig. In de helft van de gevallen wordt geen voorafgaande beoordeling gemaakt van de mate waarin de genomen maatregelen zullen volstaan om de inhaalslag naar een goede toestand te maken. Veel zal ook afhangen van het effect van vrijwillige maatregelen, vaak in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Ter verhoging van het ambitieniveau op milieugebied worden in de voorstellen van de Commissie voor het nieuwe GLB dwingende eisen[17] aan landbouwers gesteld. Bovendien moet in de interventiestrategie die door de lidstaten is gedefinieerd in hun strategische plan voor het GLB, rekening worden gehouden met de behoeften die in de stroomgebiedsbeheersplannen zijn vastgesteld, en moet de strategie bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de KRW. Indien nodig moeten de lidstaten extra steun bieden voor verdere waterbeschermingsinterventies door middel van verschillende vrijwillige regelingen[18].

Doorgaans zijn er eveneens basismaatregelen ingesteld voor de omgang met belasting die uitgaat van **andere sectoren dan de landbouw**, zoals de industrie of de opwekking van energie. Het gaat hier in de meeste gevallen om specifieke maatregelen ten aanzien van verontreinigende stoffen die de chemische of ecologische toestand kunnen verstoren, zoals maatregelen die ten doel hebben emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in water te verminderen of te beëindigen. Verdere vooruitgang is echter nodig.

Over bestaande fysische veranderingen van waterlichamen hebben de meeste lidstaten maatregelen (aanbrengen van vistrappen, verwijderen van bouwwerken enz.) gemeld die gericht zijn op het verminderen van de negatieve milieueffecten van aanzienlijke **hydromorfologische belasting**. Er is ook een duidelijker verband tussen de maatregelen, de ecologische belasting en het watergebruik of de economische sectoren. Minimale ecologische stromingen moeten beter worden gedefinieerd en uitgevoerd, en riviercontinuïteit en passend sedimentenbeheer moeten worden gewaarborgd.

Een aantal lidstaten heeft het **waterprijsbeleid** verbeterd door te voldoen aan de ex-antevoorwaarden voor water krachtens de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Er

[16] Binnen elk SGD wordt een MP vastgesteld waarmee de significante vastgestelde problemen worden aangepakt en de doelstellingen van artikel 4 kunnen worden verwezenlijkt. MP's omvatten ten minste "basismaatregelen" en, waar nodig om doelstellingen te bereiken, "aanvullende maatregelen".

[17] Met name nieuwe wettelijke eis nr. 1 met betrekking tot Richtlijn 2000/60/EG: artikel 11, lid 3, onder e), en artikel 11, lid 3, onder h), met betrekking tot dwingende eisen om diffuse bronnen te beheersen van verontreiniging door fosfaten, verplichtingen uit RBE 2 betreffende de nitraatrichtlijn, GLMC 2 betreffende passende bescherming van waterrijke gebieden en veengebieden, GLMC 4 betreffende bufferstroken, GLMC 5 betreffende het gebruik van Farm Sustainability Tool For Nutrients en GLMC 7 betreffende geen kale grond in de meest gevoelige periode.
GLMC: goede landbouw- en milieucondities https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_nl

[18] De lidstaten moeten steun verlenen aan vrijwillige ecoregelingen voor landbouwers in het kader van landbouwpraktijken die gunstig zijn voor het milieu en het klimaat in het kader van de eerste pijler van het GLB. Daarnaast zal ondersteuning van vrijwillige verbintenissen op het gebied van agrarisch milieubeheer in de tweede pijler verplicht blijven.

zijn stappen gezet bij de vaststelling van waterdiensten, de berekening van de financiële kosten, meting, de uitvoering van **economische analyse** en de beoordeling van milieu- en hulpbronnenkosten bij het berekenen van de terugwinning van de kosten voor waterdiensten. Toch blijven er belangrijke lacunes bestaan in de vertaling van deze verbeterde elementen van economische analyse in concrete maatregelen en de verwezenlijking van een meer geharmoniseerde aanpak om milieukosten en kosten van hulpbronnen in te schatten en te integreren. Meer investeringen zijn van essentieel belang voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de KRW. Verdere vooruitgang bij de economische onderbouwing van het maatregelenprogramma zou de met water verband houdende besluiten en investeringen aanzienlijk vergemakkelijken.

Wat betreft **beschermde drinkwatergebieden** en **beschermde natuurgebieden** is er weinig vooruitgang geboekt. Bij de evaluatie van de DWR 1998 is de samenhang met de KRW beoordeeld, waarbij een ontbrekende schakel aan het licht is gekomen met betrekking tot de bescherming van drinkwaterbronnen. Daarom is in het voorstel van 2018 voor een herschikking van de DWR een op risicoanalyse gebaseerde aanpak ingevoerd vanaf de onttrekking tot de kraan, terwijl de bevordering van een betere communicatie tussen de autoriteiten van de lidstaten en waterleveranciers moet leiden tot een volledige governance-cyclus. Het doel van het voorstel is de samenhang tussen de twee richtlijnen te verbeteren en ervoor te zorgen dat zowel het beginsel van de vervuiler betaalt en als het voorzorgbeginsel worden toegepast.

Voor een groot deel van de beschermde gebieden ontbreekt het aan kennis over bijvoorbeeld toestand en ecologische belasting en zijn er geen doelstellingen vastgelegd. Rapportage van monitoring specifiek bestemd voor beschermde gebieden, waaronder gebieden voor schelpdieren, vindt zeer beperkt en soms zelfs geheel niet plaats.

In ongeveer de helft van de lidstaten werd **droogte** beschouwd als een relevant kenmerk voor waterbeheer. Een van de belangrijkste maatregelen om de gevolgen van droogte te beperken is een droogtebeheersplan, maar dit is niet in alle betrokken SGD's vastgesteld.

Voor de derde stroomgebiedsbeheersplannen moeten de lidstaten

- de betrokkenheid van de belanghebbenden blijven verbeteren door hen actief aan de planning te laten deelnemen en hun bijdragen in de stroomgebiedsbeheersplannen te integreren;

- duidelijk aangeven wat er nodig is om een "goede toestand" voor de afzonderlijke soorten ecologische belasting en waterlichamen te bereiken, en gerichte MP's opzetten, financieren en uitvoeren om deze kloof te overbruggen;

- de rol van vrijstellingen verkleinen om te zorgen voor een tijdige verwezenlijking van de KRW-doelstellingen, en de transparantie in verband met de gebruikte motiveringen verbeteren;
- zorgen voor de juiste uitvoering van artikel 9 betreffende terugwinning van kosten, waaronder de berekening en de internalisering van de milieu- en bronkosten voor alle activiteiten met een aanzienlijke impact op waterlichamen en de economische analyse ter onderbouwing van het MP.

4.2 Grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de KRW

Voor stroomgebieden die de nationale grenzen overschrijden, schrijft de KRW voor dat de lidstaten onderling coördineren en daarnaast ook redelijke inspanningen verrichten met niet-EU-landen, indien van toepassing. Het stroomgebied van veel Europese rivieren, bijvoorbeeld de Rijn en de Donau, ligt deels buiten de grenzen van de EU. De mate van samenwerking verschilt. Doorgaans is een internationale overeenkomst van kracht, en vaak is er ook een internationale coördinerende instantie en, minder vaak, een gezamenlijk stroomgebiedsbeheersplan. Slechts enkele stroomgebieden in de EU hebben geen van beide.

Over het geheel zijn, ten opzichte van de eerste cyclus, governance-structuren verder geformaliseerd, zijn internationale stroomgebiedsbeheersplannen verder ontwikkeld en is de vergelijkbaarheid van de bevindingen verbeterd, evenals de verenigbaarheid van benaderingen in antwoord op ecologische belasting.

4.3 Problemen die niet op het niveau van de lidstaten konden worden geregeld

De procedure van artikel 12 KRW voor problemen die niet op het niveau van de lidstaten kunnen worden geregeld, is eenmaal ingeroepen. In 2016 heeft Denemarken benadrukt dat, om te voldoen aan de doelstellingen van de KRW, andere lidstaten actie moeten ondernemen om hun stikstofbelasting in gedeelde waterlichamen te verminderen. Nadat de Commissie was verzocht tussenbeide te komen, benadrukte zij dat de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor de doelstellingen van de KRW, en wees zij erop dat artikel 3 voorziet in coördinatie binnen de SGD's, ook op internationaal niveau. De Commissie stelde voor om eerst alle mogelijkheden voor bilaterale samenwerking uit te putten, onder meer uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie.

OVERSTROMINGSRICHTLIJN — BEVINDINGEN VAN DE EERSTE OVERSTROMINGSRISICOBEHEERSPLANNEN

5.1 Beoordeling op nationaal niveau

Menselijke keuzen, in het verleden maar ook in aanzienlijke mate in het heden, hebben een niet te verwaarlozen effect op het optreden en de gevolgen van overstromingen[19] en het is aangetoond dat het aantal grote overstromingen in de loop van de tijd is toegenomen[20]. Prognoses geven reden tot bezorgdheid; in een scenario zonder aanpassing (d.w.z. uitgaande van de huidige bescherming tegen overstroming van rivieren als gebeurtenis die zich eens in de honderd jaar voordoet) zal de schade in de EU door het gecombineerde effect van klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkeling naar verwachting toenemen van 6,9 miljard EUR/jaar tot 20,4 miljard EUR/jaar in de jaren 2020, 45,9 miljard EUR/jaar in de jaren 2050 en 97,9 miljard EUR/jaar in de jaren 2080[21]. Het is dan ook logisch dat 27 van de

[19] De vestiging van bedrijven in uiterwaarden of in de nabijheid van de kust, de afname van watervasthoudende oppervlakken, interventies aan (de omgeving van) waterlopen en door de mens veroorzaakte klimaatverandering, dit alles draagt bij tot een grotere kans op overstromingen en ernstiger negatieve gevolgen hiervan.

[20] Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar & G. Robert Brakenridge (2012): Large floods in Europe, 1985–2009, Hydrological Sciences Journal.

[21] Rojas et al. (2013) Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation, Global Environmental Change 23, 1737-1751, beschikbaar op: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#

28 lidstaten overstromingen als belangrijk risico hebben opgenomen in hun nationale risicobeoordeling[22].

Het vaststellen van overstromingsrisicobeheersplannen, een beheersinstrument voor de vermindering van de potentiële negatieve gevolgen van overstromingen, was de derde stap van de cyclische benadering van overstromingsrisicobeheer die bij de overstromingsrichtlijn is ingevoerd. Eerder zijn door de lidstaten voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen[23] verricht (in 2011) en overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten opgesteld (in 2013).

In termen van volledigheid meldden bijna alle lidstaten in hun overstromingsrisicobeheersplannen de conclusies van hun voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen en overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten. Alle lidstaten stelden doelen voor het beheer van overstromingsrisico's en bij 20 van de 26 beoordeelde lidstaten worden deze gesteld op nationaal niveau of door de nationale doelstellingen aan te passen aan regionale/lokale omstandigheden. Sommige stelden een klein aantal brede doelen, andere een groter aantal meer gedetailleerde doelen. Alle lidstaten hebben maatregelen vermeld om de doelstellingen te bereiken. Niet alle doelstellingen zijn echter voldoende uitgewerkt met het oog op toezicht op de uitvoering en niet alle maatregelen zijn duidelijk aan doelstellingen gekoppeld; in combinatie kunnen al deze tekortkomingen een uitdaging vormen voor de tweede cyclus (2016-2021), waarin de lidstaten worden geacht de voortgang te beoordelen.

Het aantal maatregelen loopt per lidstaat sterk uiteen en varieert van enkele afzonderlijke maatregelen tot duizenden groepen maatregelen. Ongeveer 50 % van de maatregelen heeft betrekking op preventie en paraatheid, ongeveer 40 % op bescherming tegen schade door overstroming en de resterende 10 % op herstel. In termen van niet-structurele initiatieven[24] verwijzen alle beoordeelde overstromingsrisicobeheersplannen naar ruimtelijke ordening. Alle 26 beoordeelde lidstaten hebben in alle of een aantal overstromingsrisicobeheersplannen op natuurlijke middelen gebaseerde oplossingen opgenomen, hetzij als projecten hetzij als voorbereidende studies. Hoewel in de overstromingsrichtlijn geen melding wordt gemaakt van verzekeringsdekking tegen overstromingsrisico's, wordt in meer dan de helft van de beoordeelde overstromingsrisicobeheersplannen ten minste een aantal daarmee verband houdende maatregelen vermeld, waaronder bewustmaking.

Alle lidstaten hebben verslag uitgebracht over de prioritering van maatregelen, of een tijdschema voor de uitvoering ervan verstrekt. Ter illustratie: ongeveer 10 % van de gemelde maatregelen is kritisch, 60 % van zeer hoge of hoge, 20 % van gemiddelde en de rest van lage prioriteit. Negentien van de zesentwintig beoordeelde lidstaten verrichten in enigerlei vorm analyse van de kosten en baten van maatregelen. Voor bijna alle lidstaten was een nationale benadering ontwikkeld[25]. Minder lidstaten (namelijk elf) hanteerden een kosten-batenanalyse

[22] Werkdocument van de diensten van de Commissie — Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face (Overzicht van de risico's op natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen waarmee de Unie geconfronteerd kan worden), {SWD(2017) 176 final}; https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-nl

[23] Er zijn in de EU bijna 8 000 gebieden met potentieel aanzienlijk overstromingsrisico.

[24] Maatregelen waarbij geen wegen- en waterbouwkundige werken zijn betrokken.

[25] In november 2017 heeft de Europese Commissie voorgesteld het mechanisme voor civiele bescherming van de EU te versterken door bevordering van een sterkere gezamenlijke Europese respons met de ontwikkeling van een reservecapaciteit ("rescEU") ter aanvulling van de nationale capaciteit, en door verbetering van de

(KBA) in alle beoordeelde beheerseenheden[26]. Eenentwintig van de zesentwintig lidstaten verwijzen in alle of ten minste enkele beheerseenheden uitdrukkelijk naar coördinatie met de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW.

Ongeveer de helft van de beoordeelde lidstaten maakte ramingen van de kosten van beschikbare maatregelen tegen overstromingen, hoewel in veel gevallen niet alle overstromingsrisicobeheersplannen of maatregelen daarin werden meegenomen. In 23 van 26 lidstaten werden in de meeste overstromingsrisicobeheersplannen financieringsbronnen aangegeven. In veel gevallen betrof dit echter mogelijke algemene financieringsmechanismen, zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen.

Voor overleg met het publiek en belanghebbenden werd gebruikgemaakt van een verscheidenheid van kanalen, en in het algemeen waren bij de voorbereiding van de eerste overstromingsrisicobeheersplannen zeer uiteenlopende belanghebbenden betrokken. Het was echter niet altijd duidelijk welke invloed de bijdragen hadden op de overstromingsrisicobeheersplannen die op de verschillende administratieve niveaus en bij verschillende handelingen zijn vastgesteld.

Voor de tweede overstromingsrisicobeheersplannen moeten de lidstaten

- een duidelijk verband leggen tussen de uitvoering van maatregelen en de verwezenlijking van de doelstellingen om de voortgang van de tweede cyclus te kunnen beoordelen;

- specifieke financieringsbronnen vaststellen om de uitvoering van maatregelen te waarborgen.

5.2 Gevolgen van de klimaatverandering

Het wordt steeds duidelijker dat de klimaatverandering aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het ontstaan en de ernst van overstromingen in grote delen van Europa[27]. Klimaatverandering is door ruim de helft van de lidstaten in de fasen van de voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen en overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten in aanmerking genomen. Uit de beoordeelde overstromingsrisicobeheersplannen en de verslaglegging van de lidstaten blijkt dat 24 van de 26 lidstaten ten minste een aantal aspecten in aanmerking hebben genomen, en dat tien lidstaten hebben aangetoond dat de gevolgen van de klimaatverandering in aanmerking zijn genomen. In de overstromingsrisicobeheersplannen van veertien lidstaten werden scenario's voor het toekomstige klimaat besproken met verschillende tijdsbestekken (met in ongeveer de helft scenario's voor 2050, en eveneens in ongeveer de helft scenario's voor 2100). In minder dan de helft wordt verwezen naar de nationale aanpassingsstrategieën die door de lidstaten zijn opgesteld in het kader van de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering. In ongeveer een kwart van de lidstaten werd in alle beoordeelde overstromingsrisicobeheersplannen naar dergelijke nationale

---

rampenpreventie en rampenparaatheid in de lidstaten die aan het mechanisme deelnemen (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_nl.htm).

[26] De beheerseenheden vallen in de meeste lidstaten samen met de stroomgebiedsdistricten in het kader van de KRW. De lidstaten hebben in totaal 196 beheerseenheden aangewezen voor de uitvoering van de overstromingsrichtlijn.

[27] In het verslag van de Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering van oktober 2018 wordt geraamd dat zich bij een aardopwarming van 1,5 °C aanzienlijk minder overstromingen voordoen dan bij 2 °C, hoewel de voorziene veranderingen regionaal gedifferentieerde risico's tot gevolg hebben (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

strategieën verwezen; in enkele andere lidstaten bevatten sommige maar niet alle beoordeelde overstromingsrisicobeheersplannen dergelijke verwijzingen.

Voor de tweede overstromingsrisicobeheersplannen moeten de lidstaten

- overeenkomstig artikel 14 van de overstromingsrichtlijn de waarschijnlijke gevolgen van de klimaatverandering voor de kans op overstromingen incalculeren en maatregelen hieraan aanpassen door passend gebruik te maken van modelleringsinstrumenten van de EU zoals die beschikbaar zijn via de dienst inzake klimaatverandering Copernicus[28];

- nationale strategieën ten aanzien van de klimaatverandering overwegen en de hierin vervatte maatregelen coördineren.

5.3 Grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de overstromingsrichtlijn

In het kader van de overstromingsrichtlijn moeten de lidstaten met elkaar coördineren inzake grensoverschrijdende stroomgebieden en eveneens inspanningen leveren ter coördinatie met derde landen. Wanneer coördinatiestructuren worden opgericht, leidt de ontwikkeling van een internationaal overstromingsrisicobeheersplan altijd tot gemeenschappelijke doelstellingen voor het beheer van overstromingsrisico's, en in bijna alle gevallen tot de omschrijving van een aantal gecoördineerde maatregelen. Er heeft uitgebreide openbare raadpleging plaatsgevonden voor een aantal stroomgebieden waar een riviercommissie is vastgesteld, zoals de Donau, de Rijn, de Elbe en de Oder; waar een riviercommissie met de coördinatie is belast, wordt de klimaatverandering op stroomgebiedniveau op een meer ontwikkelde manier in aanmerking genomen.

Voor de tweede cyclus moeten lidstaten met grensoverschrijdende stroomgebieden

- gemeenschappelijke benaderingen verder ontwikkelen, rekening houdend, op de schaal van het stroomgebied, met de gevolgen stroomopwaarts en stroomafwaarts niet in de nabijheid van nationale grenzen, van de maatregelen ter beperking van de overstromingsrisico's, en de praktijk van internationale openbare raadplegingen uitbreiden.

6. CONCLUSIES

Over het algemeen zijn de kennis en de rapportage over de kaderrichtlijn water ten opzichte van de vorige cyclus aanzienlijk verbeterd. Meer lidstaten verrichten hun meldingen tijdig en met meer uitgebreide, relevante en betrouwbare informatie.

Volgens de rapportage wordt steeds beter de hand gehouden aan de doelstellingen van de kaderrichtlijn water. Hoewel in een aantal lidstaten goede beleidsmaatregelen zijn genomen en een aantal financiële investeringen is gedaan, zal in tal van stroomgebieden de verbetering van de waterkwaliteit nog enige tijd in beslag nemen. De grondwaterlichamen hebben in grote meerderheid een goede toestand bereikt, maar van de oppervlaktewaterlichamen verkeert nog niet de helft in goede staat, hoewel verschillende onderliggende afzonderlijke kwaliteitselementen en stoffen positievere ontwikkelingen te zien geven.

[28] https://climate.copernicus.eu/

Om de doelstellingen van de kaderrichtlijn water en gerelateerde richtlijnen volledig te verwezenlijken moet er nog veel werk worden verricht, in de eerste plaats door de lidstaten. De lidstaten zullen baat hebben bij een grotere betrokkenheid van alle relevante actoren op de markt en het maatschappelijk middenveld met het oog op een betere handhaving van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze inspanningen zullen blijven worden ondersteund door EU-fondsen, onder meer door financiering van onderzoek en innovatie en door te streven[29] naar een digitale eengemaakte markt voor waterdiensten[30]. De weg naar volledige naleving van de doelstellingen van de KRW in 2027, waarna nog maar beperkte mogelijkheden tot vrijstelling zullen bestaan, lijkt in dit stadium een hele opgave. Uit rapportage is inderdaad gebleken dat er weliswaar tot 2021 verdere maatregelen zullen worden genomen, maar dat er na 2021 nog veel meer nodig zullen zijn.

Met betrekking tot de overstromingsrichtlijn zijn zeer belangrijke stappen gezet. Hoewel het hier de eerste overstromingsrisicobeheersplannen betreft, is het duidelijk dat alle lidstaten het concept van overstromingsrisicobeheer van harte hebben omarmd, ook al varieert de mate van praktische uitwerking ervan. Om de belangrijkste doelstelling van de overstromingsrichtlijn, nl. het verminderen van de mogelijke negatieve gevolgen van grote overstromingen, te verwezenlijken, zijn in de volgende cycli blijvende inspanningen van de lidstaten nodig.

De Commissie zal waar nodig follow-up met de lidstaten verrichten over de aanbevelingen in dit verslag en de begeleidende documenten, teneinde te zorgen voor een betere uitvoering van de voorschriften in het kader van de kaderrichtlijn water en de overstromingsrichtlijn. Ook zullen de wettelijke verplichtingen inzake belangrijke belasting van het aquatische milieu, zoals de verplichtingen die voortvloeien uit de nitratenrichtlijn en de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, intensiever worden gehandhaafd.

Behalve door te blijven samenwerken met de lidstaten zal de Commissie naleving bevorderen door in contact te treden met burgers en alle belanghebbenden en door middel van de Environmental Implementation Review. Waar mogelijk wordt de rapportage verder gestroomlijnd of vereenvoudigd. Er zal aandacht worden besteed aan nieuwe opkomende verontreinigende stoffen, bv. microplastics en geneesmiddelen.

Het onderhavige verslag wordt meegenomen bij de lopende geschiktheidscontrole van het waterbeleid van de EU en de evaluatie van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Tevens draagt het bij tot de beoordeling van de vooruitgang in de richting van de verwezenlijking van de doelstellingen van het 7e milieuactieprogramma van de EU en de mondiale agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling.

De Europese wateren ondervinden toenemende invloed van de klimaatverandering. Naleving van de waterwetgeving van de EU draagt al bij aan het beheersen van de gevolgen van de klimaatverandering, doordat wordt geanticipeerd op meer droogte en overstromingen. Het waterbeleid van de EU heeft een aanzienlijk potentieel om de klimaatverandering in toom te houden, mits er onverwijld doeltreffende actie wordt ondernomen.

[29] Relevante projecten voor de ontwikkeling van oplossingen, zoals systemen ter ondersteuning van de besluitvorming voor de meting van waterkwaliteit en -kwantiteit, de interoperabiliteit tussen de waterinformatiesystemen op nationaal en EU-niveau, en de efficiëntie van het beheer van waterbronnen, zijn vertegenwoordigd in ICT4Water Cluster: https://www.ict4water.eu/

[30] Zoals beschreven in het actieplan inzake de digitale eengemaakte markt voor waterdiensten: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf