Raad van de
Europese Unie

Brussel, 20 oktober 2026
(OR. en)

6014/1/25
REV 1

ENV 63
CLIMA 27
AGRI 46
ENER 21
TRANS 22
PROCIV 11

BEGELEIDENDE NOTA

nr. Comdoc.:	COM(2025) 2 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT over de uitvoering van de kaderrichtlijn water (2000/60/EC) en de overstromingsrichtlijn (2007/60/EC) Derde stroomgebiedbeheerplannen Tweede overstromingsrisicobeheerplannen

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 2 final.

Bijlage: COM(2025) 2 final

EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.10.2026
COM(2025) 2 final/2

ADDENDUM
This document replaces COM(2025)2 of 4.2.2025
Concerns all language versions
Insertion of the references to the linked Commission Staff Working Documents SWD(2026)501 final, SWD(2026)601 final, SWD(2026)602 final, SWD(2026)603 final, SWD(2026)604 final, SWD(2026)701 final, SWD(2026)702 final and SWD(2026)703 final

The text shall read as follows:

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de uitvoering van de kaderrichtlijn water (2000/60/EC) en de overstromingsrichtlijn (2007/60/EC)
Derde stroomgebiedbeheerplannen
Tweede overstromingsrisicobeheerplannen

{SWD(2025) 13 final} - {SWD(2025) 14 final} - {SWD(2025) 15 final} - {SWD(2025) 16 final} - {SWD(2025) 17 final} - {SWD(2025) 18 final} - {SWD(2025) 19 final} - {SWD(2025) 20 final} - {SWD(2025) 21 final} - {SWD(2025) 22 final} - {SWD(2025) 23 final} - {SWD(2025) 24 final} - {SWD(2025) 25 final} - {SWD(2025) 26 final} - {SWD(2025) 27 final} - {SWD(2025) 28 final} - {SWD(2025) 29 final} - {SWD(2025) 30 final} - {SWD(2025) 31 final} - {SWD(2025) 32 final} - {SWD(2025) 33 final} - {SWD(2025) 34 final} - {SWD(2025) 35 final} - {SWD(2026) 501 final} - {SWD(2026) 601 final} - {SWD(2026) 602 final} - {SWD(2026) 603 final} - {SWD(2026) 604 final} - {SWD(2026) 701 final} - {SWD(2026) 702 final} - {SWD(2026) 703 final}

1. INLEIDING

Zonder water is geen leven mogelijk. Water is dan ook onontbeerlijk voor onze samenleving en economie. De watervoorraden van de EU staan echter nog steeds onder zware druk als gevolg van structureel wanbeheer, niet-duurzaam landgebruik, hydromorfologische veranderingen, verontreiniging, klimaatverandering, de toegenomen vraag naar water en verstedelijking. Zoals uiteengezet in de Europese klimaatrisicobeoordeling[1], verergert de klimaatverandering deze belastende factoren en nemen de watergerelateerde risico's toe in de vorm van frequentere, langdurige droogten en extreme neerslag die een bedreiging vormen voor de voedselzekerheid, de volksgezondheid, de ecosystemen, de infrastructuur en de economie van Europa. De afgelopen maanden heeft Europa opnieuw te maken gehad met de aanzienlijke gevolgen van extreme watergerelateerde gebeurtenissen die hebben geleid tot tragische verliezen aan mensenlevens en vele miljarden euro's aan schade. In 2024 was in verschillende mediterrane landen, met name in Midden- en Zuid-Italië, het noordwesten van Spanje en Griekenland, sprake van langdurige droogte, die werd gevolgd door ernstige overstromingen die het grootste deel van Midden- en Oost-Europa, en later ook in Italië en Spanje troffen.

Duurzaam waterbeheer, dat is verankerd in de belangrijke EU-kaderrichtlijn water[2] (KRW) en de overstromingsrichtlijn[3], vormt de kern van de respons op de drievoudige planetaire crisis van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en verontreiniging. Het speelt een centrale rol bij het versterken van de weerbaarheid van de EU.

De goedkeuring van dit uitvoeringsverslag, een wettelijke verplichting van de Commissie[4], komt op een cruciaal moment, nu in alle geledingen van de samenleving het besef groeit dat water, zowel op EU- als op mondiaal niveau, van groot belang is. Een ruime meerderheid van de EU-bevolking die meedeed aan de meest recente Eurobarometer-enquête over het milieu[5] beschouwt verontreiniging, overconsumptie en klimaatverandering als de belangrijkste bedreigingen voor water en steunt aanvullende EU-maatregelen om de waterproblemen in Europa aan te pakken. Daarnaast zijn zij van mening dat nagenoeg geen van de belangrijkste economische sectoren voldoende doet om water efficiënt te gebruiken. Deze bezorgdheid wordt gedeeld door de EU-instellingen en de belanghebbenden. Het Europees Parlement drong erop aan een EU-waterstrategie[6] uit te werken. Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's pleiten al enige tijd voor een "Europese Blue Deal"[7]. In de strategische agenda 2024-2029[8] heeft de Europese Raad zich ertoe verbonden om in het

---

[1] EEA (2024), Europese klimaatrisicobeoordeling, nr. 1/2024, https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment.

[2] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1).

[3] Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PB L 288 van 6.11.2007, blz. 27).

[4] Zoals vereist op grond van artikel 18 van de KRW en artikel 16 van de overstromingsrichtlijn.

[5] https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3173.

[6] Resolutie van het Europees Parlement van 15 september 2022 over de gevolgen van droogte, brand en andere extreme weersverschijnselen: meer inspanningen van de EU ter bestrijding van de klimaatverandering (2022/2829(RSP)) en de daaropvolgende plenaire debatten in het Europees Parlement.

[7] Het overkoepelend advies van het EESC "Pleidooi voor een Europese Blue Deal", CCMI/209 (25 oktober 2023).

[8] https://www.consilium.europa.eu/nl/european-council/strategic-agenda-2024-2029/.

volgende mandaat de "waterweerbaarheid in de hele Unie" te versterken. De particuliere sector en maatschappelijke organisaties vragen ook steeds vaker om verdere maatregelen op EU-niveau op het gebied van water, zoals blijkt uit de brief aan het hoogste niveau van de Commissie[9]. Op mondiaal niveau heeft de VN-waterconferentie van maart 2023, waarop de EU haar visie op een waterweerbare wereld tegen 2050 presenteerde, op internationaal niveau een sterke impuls gegeven.
In reactie op deze oproepen werd in de politieke beleidslijnen voor 2024-2029 voor het volgende college de goedkeuring van een **nieuwe Europese strategie voor waterweerbaarheid** aangekondigd om de waterzekerheid van Europa te versterken door de waterkwaliteit en -kwantiteit in de EU en daarbuiten in stand te houden, de concurrerende innovatieve voorsprong van onze waterindustrie te versterken en de onderliggende oorzaken van waterproblemen, waaronder verontreiniging, biodiversiteitsverlies en de gevolgen van klimaatverandering, aan te pakken.

Dit verslag is bedoeld om de Raad, het nieuwe Parlement en de andere EU-instellingen en belanghebbenden te voorzien van de meest recente gegevens over de toestand van het water, de belastende factoren voor de watervoorraden en de maatregelen van de lidstaten om de milieudoelstellingen van deze twee richtlijnen te verwezenlijken. Het bevat een uitgebreide inventarisatie van de uitdagingen op het gebied van water in de EU, die als basis zal dienen voor de ontwikkeling van de toekomstige strategie voor waterweerbaarheid.

Gezien de termijn van 2027 die in het kader van de KRW is vastgesteld om voor alle EU-wateren een goede toestand te bereiken, biedt dit verslag bovendien een unieke gelegenheid om de balans op te maken van de situatie ter plaatse en aanbevelingen te doen aan de lidstaten om hun inspanningen op te voeren. Hetzelfde geldt voor de doelstellingen voor het beheer van de overstromingsrisico's in het kader van de overstromingsrichtlijn, die relevanter zijn dan ooit.

Aangezien dit het eerste uitvoeringsverslag is sinds de vaststelling van de Europese Green Deal, zijn de vorderingen van de lidstaten beoordeeld in het licht van de verwezenlijking van de EU-doelstellingen op het gebied van biodiversiteit, nulvervuiling en klimaat, en een steeds schonere en meer circulaire economie. Om die reden is het verslag opgebouwd rond de bijdrage die de maatregelen van de lidstaten leveren aan het aanpakken van deze drie onderling samenhangende noodsituaties.

Het verslag is gebaseerd op de beoordeling door de Commissie van de derde stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) en de tweede overstromingsrisicobeheerplannen[10] voor 2022-2027 die de lidstaten hebben opgesteld en ingediend. Deze plannen zijn gebaseerd op monitoringgegevens die tussen 2016 en 2021 zijn verzameld. Dit betekent dat het verslag, hoewel het na de Green Deal werd gepubliceerd, grotendeels de situatie vóór de Green Deal weergeeft. Er wordt geen rekening gehouden met de verwachte voordelen van de baanbrekende initiatieven die in de Green Deal worden beschreven.

Het verslag gaat vergezeld van een reeks werkdocumenten van de diensten van de Commissie, die een EU-breed overzicht verschaffen van de uitvoering van de KRW,

[9] Joint-Letter-on-the-Water-resilience-Initiative_-Final-Version-1.pdf (euase.net).
[10] De eerste SGBP's hadden betrekking op de periode 2009-2015. De tweede SGBP's en de eerste overstromingsrisicobeheerplannen hadden betrekking op de periode 2016-2021.

aanverwante richtlijnen en de overstromingsrichtlijn. Het verslag bevat beoordelingen van afzonderlijke lidstaten en landspecifieke aanbevelingen.

Deze aanbevelingen zullen de basis vormen voor een gestructureerde dialoog met de lidstaten om de uitvoering van deze wetten aanzienlijk te verbeteren, voortbouwend op de talloze uitstekende praktijken en resultaten in de hele EU.

Zoetwater- en mariene ecosystemen zijn met elkaar verbonden. Verontreiniging van rivieren, verstoring van sedimentstromen en watertekorten hebben allemaal een zeer grote impact op de gezondheid van mariene ecosystemen, met name van de kustecosystemen, en op de levensvatbaarheid van sociale en economische activiteiten die daarvan afhankelijk zijn, zoals vervoer, visserij, aquacultuur en toerisme. De kaderrichtlijn mariene strategie vormt een aanvulling op de KRW en berust op de watergerelateerde en andere beleidsinstrumenten van de EU om de doelstellingen ervan te verwezenlijken. Om de doeltreffende uitvoering te versnellen, streeft de Commissie ernaar een meer geïntegreerde en samenhangende aanpak aan te moedigen bij de uitvoering van wetgeving inzake zoet water en marien water, in overeenstemming met een "bron tot zee"-benadering[11]. Daarom is dit verslag opgesteld in nauwe coördinatie met de beoordelingen van het tweede programma van maatregelen die de lidstaten hebben getroffen in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie en wordt het op hetzelfde moment gepubliceerd. Er wordt in het bijzonder op gewezen hoe belangrijk de coördinatie-inspanningen bij de uitvoering van de richtlijnen en de verbanden tussen de maatregelen in het kader van de KRW en de verwezenlijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie zijn.

2. STROOMGEBIEDBEHEERPLANNEN EN OVERSTROMINGSRISICOBEHEERPLANNEN: STAND VAN ZAKEN VAN VASTSTELLING EN RAPPORTAGE

Hoewel de lidstaten verplicht waren hun plannen uiterlijk in maart 2022 vast te stellen, waren veel lidstaten daarmee helaas te laat. De Commissie heeft juridische procedures ingesteld tegen alle lidstaten die in strijd met de wettelijke eisen hebben gehandeld. Zelfs toen deze beoordeling werd afgerond, hadden niet alle lidstaten hun SGBP's en overstromingsrisicobeheerplannen vastgesteld en bij de Commissie ingediend[12]. Daarom worden deze landen of regio's in dit verslag buiten beschouwing gelaten.

De zeven lidstaten die niet in de huidige SGBP-beoordeling zijn opgenomen, zijn Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Malta, Portugal, Slovenië en Ierland, en de zes lidstaten die niet in de huidige beoordeling van de overstromingsrisicobeheerplannen zijn opgenomen, zijn Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Malta, Portugal en Slowakije. Zodra deze landen hun SGBP's

[11] Bij de "bron tot zee"-benadering gaat het om de totstandbrenging van governance die de samenwerking en samenhang tussen het systeem van bron tot zee vergroot en de verandering van belangrijke stromen (water, verontreiniging, sediment, materialen, biota, ecosysteemdiensten) vermindert, wat leidt tot meetbare economische, sociale en ecologische verbeteringen in zoetwater-, kust-, zeereep-, overgangs- en mariene milieus. Er wordt rekening gehouden met het hele systeem van bron tot zee, waarbij de nadruk wordt gelegd op ecologische, sociale en economische verbanden stroomopwaarts en stroomafwaarts, en coördinatie tussen sectoren en segmenten wordt gestimuleerd.

[12] Op de sluitingsdatum voor de beoordeling in dit verslag, 30 september 2023, hadden Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Malta en Portugal hun SGBP's en overstromingsrisicobeheerplannen nog steeds niet ingediend. Slovenië en Ierland dienden alleen overstromingsrisicobeheerplannen in en Slowakije alleen zijn SGBP's. Spanje diende geen SGBP's in voor de Canarische Eilanden.

en overstromingsrisicobeheerplannen via elektronische weg hebben ingediend, worden de gegevens ervan gepubliceerd op het platform van het Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE)[13] van het Europees Milieuagentschap (EEA). Daarnaast zullen de diensten van de Commissie landspecifieke werkdocumenten opstellen met een beoordeling van de plannen en landspecifieke aanbevelingen. De gegevens zullen ook worden opgenomen in het verslag over de monitoring van en vooruitzichten voor een samenleving zonder verontreiniging voor 2026, naast informatie over de werkzaamheden in verband met de uitvoering van de EU-strategieën op het gebied van biodiversiteit en aanpassing aan de klimaatverandering.

3. WERKWIJZE EN OVERWEGINGEN BETREFFENDE DE VERGELIJKBAARHEID VAN GEGEVENS

Zowel SGBP's als overstromingsrisicobeheerplannen zijn veelomvattende documenten met honderdduizenden bladzijden aan informatie, die in de nationale talen worden gepubliceerd. De beoordeling daarvan, waarbij uitgebreide informatie in meer dan 20 talen wordt verwerkt, is een zeer uitdagende en complexe taak. De kwaliteit van de beoordelingen van de Commissie is afhankelijk van de kwaliteit van de verslagen van de lidstaten. Onvolledige of gebrekkige verslaglegging kan leiden tot onjuiste en/of onvolledige beoordelingen.

Het gebrek aan elektronische verslaglegging[14] of de gedeeltelijke indiening van elektronische verslagen door sommige lidstaten[15] in de WISE-databank[16] heeft de beoordeling door de Commissie nog verder bemoeilijkt. Deze situatie is deels te wijten aan de technische moeilijkheden waarmee de lidstaten kampen bij het gebruik van het verslagleggingsplatform van het EEA en deels aan het feit dat de lidstaten onvoldoende vooruitgang hebben geboekt bij de digitalisering van watergegevens. Als gevolg daarvan moest de Commissie haar beoordeling baseren op gegevens en informatie die gedeeltelijk beschikbaar waren in digitaal en gemakkelijk vergelijkbaar formaat en gedeeltelijk handmatig uit de SGBP's, de overstromingsrisicobeheerplannen en andere relevante bronnen waren geëxtraheerd.

Daarnaast moet bij lezing van dit verslag worden opgemerkt dat de vergelijkbaarheid van de resultaten van de beoordeling van het huidige SGBP 2022-2027 met die van de vorige periode 2016-2021 wordt belemmerd door verschillende factoren.

1) Sommige lidstaten hebben een deel van hun waterlichamen verregaand heringedeeld en herafgebakend, wat in sommige gevallen heeft geleid tot een aanzienlijke verandering in het totale aantal ervan.
2) Aanzienlijke verbeteringen in de geografische dekking van de monitoringsystemen in de lidstaten hebben geleid tot een vermindering van het aantal waterlichamen met een voorheen onbekende status.

[13] https://water.europa.eu/freshwater.
[14] Het elektronisch verslagleggingsformaat alsmede de richtsnoeren voor verslaglegging werden gezamenlijk ontwikkeld door de lidstaten, belanghebbenden en de Commissie als onderdeel van een proces van samenwerking dat wordt aangeduid als de "gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie".
[15] Voor Italië, Duitsland en België was de analyse gebaseerd op onvolledige elektronische verslaglegging, aangevuld met gegevens in pdf-bestanden die voor sommige SGBP's waren ingediend. Aangezien Denemarken, Finland, Hongarije, Luxemburg, Polen, Slowakije en Zweden ofwel geen gegevens elektronisch hadden ingediend, ofwel pas veel later na de indiening van de pdf-bestanden, is de analyse daarvan slechts (of grotendeels) gebaseerd op de pdf-documenten.
[16] https://water.europa.eu/freshwater.

3) Ook het aantal stoffen dat deel uitmaakt van de monitoringprogramma's van de lidstaten is toegenomen[17] en sommige kwaliteitsnormen zijn aangescherpt sinds het vorige verslag.

Verschillende nationale benaderingen voor het aanwijzen en monitoren van verontreinigende stoffen die niet voor de hele EU, maar slechts voor bepaalde plaatsen (zogeheten "stroomgebiedspecifieke verontreinigende stoffen") zorgwekkend zijn, kunnen een grote impact hebben op de beoordelingsstatus. Naast een gemeenschappelijke reeks verontreinigende stoffen monitoren sommige landen nog veel meer verontreinigende stoffen.

4. WAT IS DE TOESTAND VAN DE WATEREN IN DE EU?

De beoordeling van de derde SGBP's in dit verslag heeft betrekking op 20 lidstaten. Daarbij wordt ongeveer 90 % van de oppervlaktewaterlichamen van de EU (rivieren, meren en overgangs- en kustwateren) en een vergelijkbaar percentage van de grondwaterlichamen in de EU bestreken (ongeveer 97 000 oppervlaktewaterlichamen en 15 000 grondwaterlichamen).

Verdere inzichten in de toestand van de Europese waterlichamen worden verschaft in het verslag van het EEA van 2024 over de toestand van het water in Europa[18], dat op 15 oktober 2024 werd gepubliceerd. Er zij echter op gewezen dat het EEA-verslag een iets andere en kleinere subgroep van lidstaten (19 EU-lidstaten) bestrijkt, aangezien het uitsluitend gebaseerd is op elektronische gegevens die bij WISE zijn ingediend.

De kennis van de lidstaten over de toestand van waterlichamen is toegenomen. De geografische dekking van de monitoringsystemen in de meeste lidstaten en het aantal bestreken biologische en chemische waterkwaliteitselementen zijn er aanzienlijk op vooruitgegaan. Bovendien is het aantal door de lidstaten gemonitorde prioritaire stoffen[19] toegenomen[20] en zijn de kwaliteitsnormen sinds het laatste verslag in sommige gevallen aangescherpt. Niettemin vertoont de monitoring van bepaalde stoffen in sommige lidstaten[21] nog steeds lacunes, terwijl verschillen in de methoden die de lidstaten hanteren bij het monitoren van prioritaire stoffen ertoe kunnen leiden dat de resultaten niet altijd vergelijkbaar zijn. Dit betekent dat de lidstaten veel meer weten over de kenmerken en de toestand van hun waterlichamen. Problemen die ooit onbekend waren of onopgemerkt bleven, worden nu aan

[17] Niet alleen de 12 nieuwe prioritaire stoffen die in 2013 zijn toegevoegd, zijn gemonitord en door sommige lidstaten gebruikt voor de beoordeling van de toestand (hoewel de nalevingsdatum pas 22 december 2027 is), maar ook stoffen van de oorspronkelijke 33 prioritaire stoffen die niet eerder waren gedekt, hoewel dat wel de bedoeling was.

[18] EEA-verslag nr. 7/2024, *Europe's state of water 2024. The need for improved water resilience* (https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024).

[19] Stoffen die een significant risico voor of via het aquatische milieu vormen, vermeld in de richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen, laatstelijk gewijzigd in 2013, en de grondwaterrichtlijn.

[20] Niet alleen de 12 nieuwe prioritaire stoffen die in 2013 zijn toegevoegd, zijn gemonitord en door sommige lidstaten gebruikt voor de beoordeling van de toestand (hoewel de nalevingsdatum pas 22 december 2027 is), maar ook stoffen van de oorspronkelijke 33 prioritaire stoffen die niet eerder waren gedekt, hoewel dat wel de bedoeling was.

[21] Kortketenige gechloreerde paraffines worden het vaakst weggelaten. Andere stoffen die niet in alle monitoringprogramma's waren opgenomen, zijn diuron, quinoxyfen en tributyltin. Uit feedback van de SGBP's bleek dat de belangrijkste reden voor het weglaten van deze stoffen verband hield met technische uitdagingen bij de analyse of het ontbreken van beschikbare normen voor de uitvoering van de analyse.

het licht gebracht, en soms wijzen deze ontdekkingen op een slechte watertoestand[22]. Niettemin is de chemische toestand van het overgrote deel van de waterlichamen in drie van de twintig beoordeelde lidstaten meer dan twee decennia na de inwerkingtreding van de KRW nog steeds onbekend. Dit is het geval in Litouwen (94,6 % van de oppervlaktewateren met onbekende toestand), Denemarken (92,5 %) en Estland (82,7 %).

Tegelijkertijd komt duidelijk uit de beoordeling naar voren dat, hoewel de KRW een aantal gemeenschappelijke elementen voor de monitoring voorschrijft, er tussen de lidstaten grote verschillen zijn wat betreft de **praktijken, de monitoringfrequentie en de gemeten parameters**. Dit maakt het vergelijken van de toestandsbeoordelingen uitermate lastig.

Naast deze verschillen en de geboekte vooruitgang ten spijt blijven er **grote lacunes bestaan in de monitoring van de ecologische toestand**, zowel wat de ruimtelijke dekking als het vertrouwen in de beoordeling betreft. Veelzeggend is ook de vaststelling dat de lidstaten, in plaats van de parameters empirisch te monitoren, zeer vaak gebruikmaken van een deskundig oordeel of extrapolatie naar groepen waterlichamen die aan vergelijkbare belastende factoren onderhevig zijn.

Oppervlaktewateren: wat is hun ecologische toestand of ecologisch potentieel?

De Commissie concludeert dat op basis van de gegevens die hoofdzakelijk voor de periode 2016-2021 werden gerapporteerd in de derde SGBP's voor de periode 2022-2027, 39,5 % van de oppervlaktewaterlichamen in Europa in een goede ecologische toestand lijkt te verkeren of een goed ecologisch potentieel[23] lijkt te hebben. Dit cijfer is nagenoeg gelijk (39,1 %) als werd gemeld door dezelfde landen in de tweede SGBP's voor 2016-2021, waarin hoofdzakelijk gegevens van 2009-2015[24] werden gebruikt. Dit is in overeenstemming met de bevindingen in het kader van de nitratenrichtlijnen, waaruit blijkt dat op EU-niveau 36 % van de rivieren, 32 % van de meren, 31 % van de kustwateren, 32 % van de overgangswateren en 81 % van de mariene wateren als eutroof werden aangemerkt[25].

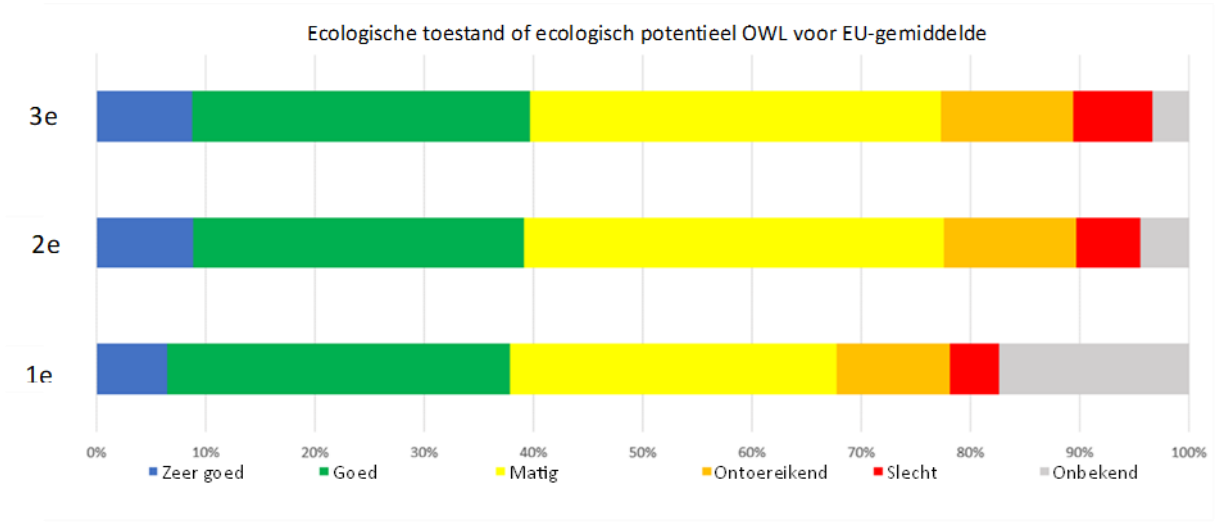
[22] De monitoring van de aanwezigheid van verontreiniging in sedimenten en levende soorten met het oog op de beoordeling van langetermijntrends verschilt nog steeds binnen en tussen de lidstaten en is grotendeels onvolledig.

[23] Goed ecologisch potentieel is de doelstelling die wordt beoogd voor sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen.

[24] Gegevens geëxtraheerd uit het Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) (https://water.europa.eu/freshwater).

[25] Zie het verslag van de Europese Commissie van 2021 over de uitvoering van de nitratenrichtlijn, blz. 5, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000.

Figuur 1 — Verandering in de beoordeling van de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen in de EU ten opzichte van de eerste, tweede en derde SGBP's (bron: Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) en pdf-datamining)



Hoewel in sommige lidstaten enkele beperkte verbeteringen zijn waargenomen, meldden andere lidstaten geen verbetering of een aanzienlijke vermindering van het percentage oppervlaktewaterlichamen met een goede of zeer goede ecologische toestand of een goed of zeer goed ecologisch potentieel. Een forse daling van het aantal waterlichamen met een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel werd gemeld door Polen (–22,9 %), Litouwen (–15,5 %), Slowakije (–14,9 %), Tsjechië (–13,3 %), Kroatië (–9,1 %) en Estland (–7,6 %). Deze daling kan grotendeels worden toegeschreven aan een veel betere kennis over en een beter begrip van de toestand van hun waterlichamen in vergelijking met de vorige cyclus.

Ondanks de over het geheel genomen beperkte stijging van het percentage waterlichamen met een goede of zeer goede ecologische toestand, is het bemoedigend op te merken dat er in vergelijking met de twee vorige SGBP-cycli (2009-2015 en 2016-2021) sprake is van een verbetering van bepaalde biologische en chemische kwaliteitsparameters. Dit kan een afspiegeling zijn van de positieve effecten van de uitvoering van eerdere maatregelen. Meer bepaald komt uit het recente verslag van het EEA van 2024 over de toestand van het water in Europa[26] naar voren dat de toestand van fytoplankton, bentische flora en ongewervelde dieren in de meren is verbeterd en dat er zichtbare verbeteringen zijn in bentische ongewervelde dieren in rivieren en overgangswateren. Hoewel deze gedeeltelijke verbeteringen opmerkelijk zijn, volstaan zij niet om de algemene toestand van de waterlichamen te verbeteren en de daaraan verbonden risico's voor gezondheid en milieu te verminderen. Bovendien worden deze verbeteringen in het algemeen over het hoofd gezien, aangezien in de KRW een "one out, all out"-benadering wordt gehanteerd; deze houdt in dat een waterlichaam alleen een goede toestand kan bereiken als alle biologische en chemische kwaliteitselementen ten minste als "goed" worden beoordeeld.

[26] https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024.

Deze gedeeltelijke en over het hoofd geziene verbeteringen kunnen, althans ten dele, verklaren waarom de beoordeling van de ecologische toestand in de derde SGBP's (voor de periode 2022-2027) een algemene beperkte verbetering vertoont ten opzichte van het vorige verslag over de beoordeling van de tweede SGBP's (voor de periode 2016-2021). Dit gebrek aan vooruitgang kan, naast de bovengenoemde toename van kennis en nauwkeurigheid, ook te wijten zijn aan een mogelijke toename van de onderliggende belastende factoren, ontoereikende maatregelen en onvoldoende vooruitgang bij het in gang zetten van de geplande maatregelen.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de meeste lidstaten hebben aangegeven dat zij niet verwachten dat al hun waterlichamen tegen 2027 een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel zullen bereiken.

De lidstaten hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het vaststellen van referentieomstandigheden[27] voor verschillende soorten water. Deze omstandigheden zijn onontbeerlijk voor het vaststellen van benchmarks en het meten van de gevolgen van menselijke activiteiten voor biologische, fysisch-chemische en hydromorfologische elementen. Bovendien is er op EU-niveau enorme vooruitgang geboekt dankzij de interkalibratie[28], waarmee de nationale indelingen van een goede ecologische toestand worden geharmoniseerd. Er is echter nog steeds sprake van een **harmonisatiekloof op EU-niveau**, wat een vergelijking van de algehele beoordeling van de toestand belemmert.

Oppervlaktewateren: wat is hun chemische toestand?

Het bereiken van een goede chemische toestand is een indicator voor het **uitbannen van verontreiniging**. Net als in de vorige verslagleggingscyclus is er een zeer groot verschil tussen oppervlakte- en grondwater, waarbij het laatste vaak betere bescherming geniet.

Uit de in de derde SGBP's verstrekte informatie blijkt dat in 2021 slechts 26,8 % van de oppervlaktewaterlichamen in een goede chemische toestand verkeerde, tegenover 33,5 % in 2015. Er lijkt in dit geval sprake van een aanzienlijke verslechtering.

Hoewel het aandeel oppervlaktewateren die in een goede toestand verkeren in sommige lidstaten stabiel is gebleven of licht is gestegen ten opzichte van 2015, is het in andere lidstaten afgenomen en in weer andere lidstaten in sommige gevallen zelfs sterk gedaald. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval in Litouwen (–98,7 %), Finland (–49,5 %), Polen (–34,2 %), Tsjechië (–29,9 %), Nederland (–29,8 %), Slowakije (–26,3 %), Kroatië (–11,4 %) en Letland (–10,6 %).

Deze achteruitgang kan grotendeels worden toegeschreven aan betere monitoring en meer kennis over alomtegenwoordige persistente bioaccumulerende en toxische stoffen (uPBT's), grote veranderingen in de afbakening van waterlichamen en strengere normen voor sommige stoffen.

[27] In de KRW zijn de referentieomstandigheden voor een ecologisch systeem gedefinieerd als de omstandigheden die heersen in afwezigheid of bijna-afwezigheid van menselijke verstoring.
[28] PB L, 2024/721, 8.3.2024: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/721/oj.

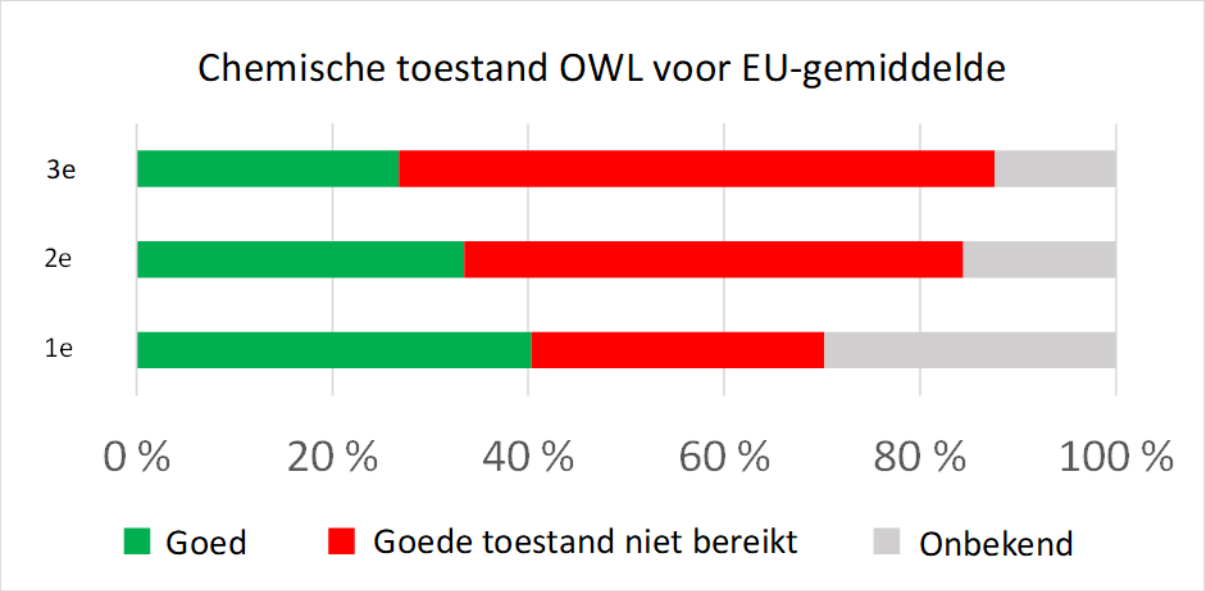
Wat **oppervlaktewateren** betreft, is het aanzienlijke gebrek aan naleving grotendeels te wijten aan uPBT's. Daarbij gaat het vooral om verbindingen met **kwik** en **polycyclische aromatische koolwaterstoffen** (PAK's). Deze zijn al in grote hoeveelheden aanwezig als gevolg van historische verontreiniging en nieuwe verontreiniging die nog steeds in het aquatisch milieu terechtkomt via emissies in de atmosfeer door de verbranding van fossiele en andere brandstoffen. Een andere belangrijke groep van uPBT's zijn **polybroomdifenylethers** (PBDE's), die veel worden gebruikt in verf, kunststoffen, opvulmateriaal voor meubels, textiel en bouwmaterialen, en bij industriële processen. Deze "usual suspects" hebben een sterk overheersend effect op de indeling van de chemische toestand, omdat het milieu slechts in beperkte mate in staat is zichzelf van deze zeer frequente en persistente verontreinigende stoffen te ontdoen. Zonder deze uPBT-verbindingen zou 81 % van de oppervlaktewaterlichamen een goede chemische toestand hebben bereikt, wat ongeveer overeenkomt met het percentage in de vorige verslagleggingscyclus.

De overige stoffen die de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen en het niet-bereiken van een goede chemische toestand veroorzaken, verschillen van lidstaat tot lidstaat. **Metalen** (bv. lood, cadmium en nikkel, die doorgaans in verband worden gebracht met mijnbouwafval, stedelijk en industrieel afvalwater, stedelijk afvloeiingswater), **biociden** en **pesticiden** (tributyltin, chloorpyrifos) en **sommige persistente organische verontreinigende stoffen** (bv. hexachloorbenzeen) staan echter nog steeds vaak boven aan de lijst met stoffen die leiden tot de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen en het niet-bereiken van een goede chemische toestand, ook al is het gebruik van sommige van deze stoffen al vele jaren verboden.

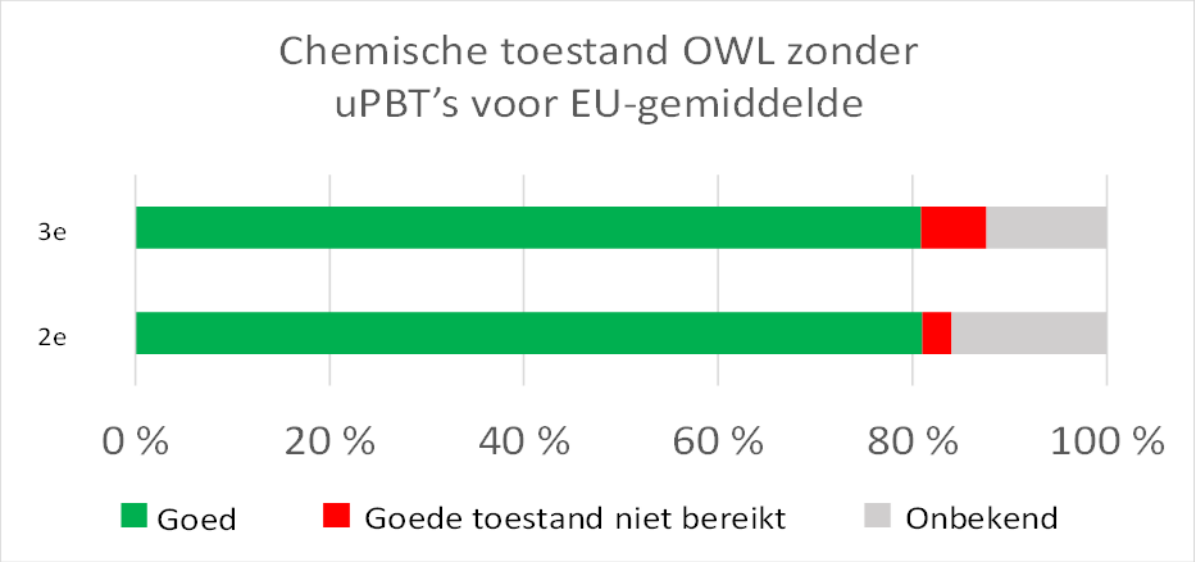
Er zij op gewezen dat ook uPBT's nog steeds verantwoordelijk zijn voor het niet-bereiken van de doelstelling van een goede milieutoestand op het gebied van verontreiniging in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie voor 80 % van het zeegebied[29].

[29] Verslag van de Commissie, Eerste monitoring van en vooruitzichten voor een samenleving zonder verontreiniging.Trajecten naar schonere lucht, schoner water en een schonere bodem in Europa (COM(2022) 674 final van 8.12.2022).

Figuur 2 — Verandering in de beoordeling van de chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen in de EU ten opzichte van de eerste, tweede en derde SGBP's (alle stoffen, met inbegrip van uPBT's) (bron: Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) en pdf-datamining)



Figuur 3 — Verandering in de beoordeling van de chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen in de EU ten opzichte van de tweede en derde SGBP's (zonder uPBT's) (bron: Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) en pdf-datamining)



Grondwaterlichamen: wat is hun chemische toestand?

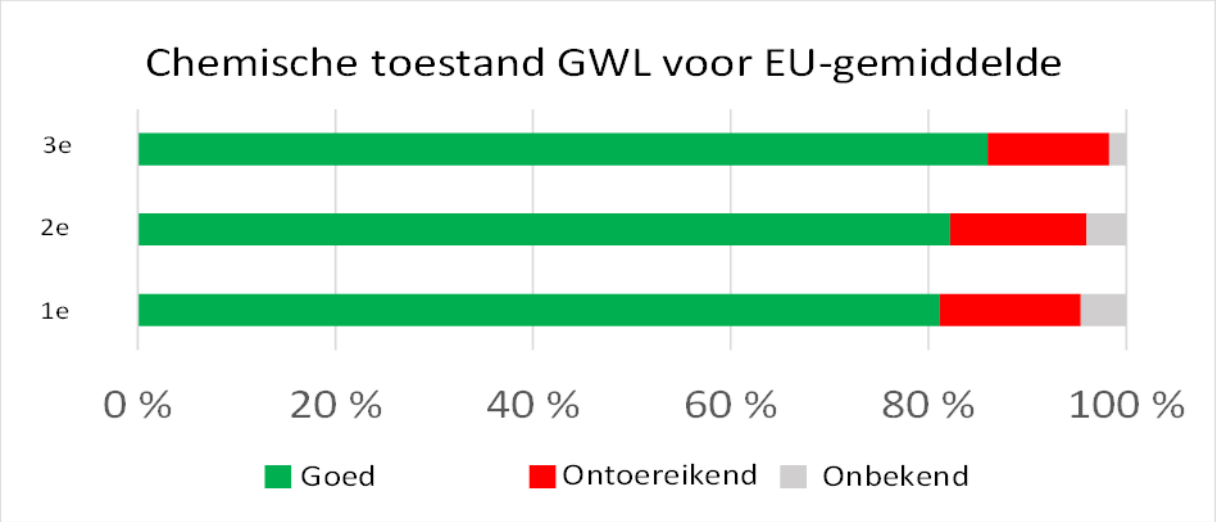
Wat **grondwaterlichamen** betreft, verkeerde 86 % van de grondwaterlichamen volgens de informatie in het derde SGBP in 2021 in een goede chemische toestand. Dit is een lichte verbetering ten opzichte van 82,2 % voor dezelfde groep landen in 2015.

De meest gemelde verontreinigende stoffen die tot een slechte chemische toestand leiden, zijn **nitraten**[30]. Deze zijn voornamelijk afkomstig van intensieve landbouw en veeteelt als gevolg van oneigenlijk of overmatig gebruik van meststoffen en (drijf)mest, die allemaal stikstof en fosfor bevatten. Dit is het geval voor 17 van de 20 lidstaten. Alleen Estland, Letland en Litouwen melden niet dat nitraten een goede chemische toestand belemmeren. **Pesticiden** en metabolieten daarvan zijn verantwoordelijk voor het niet-bereiken van een goede chemische toestand in negen lidstaten (België, Denemarken, Estland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Tsjechië). Ook **fosfaat** en **ammonium**, die ook voornamelijk afkomstig zijn van intensieve landbouw en veeteelt, leiden tot een slechte chemische toestand met grote impact in landen als Slowakije en Tsjechië.

Andere stoffen die worden genoemd als stoffen die leiden tot een kleiner percentage grondwaterlichamen met een slechte chemische toestand (d.w.z. minder dan 10 % volgens sommige lidstaten) zijn onder meer in de natuur voorkomende verontreinigende stoffen, zoals chloride, sulfaat, kalium, ijzer en totale organische koolstof. Industriële oplosmiddelen, PAK's, methyl-tert-butylether (MTBE — voornamelijk gebruikt als brandstofadditief) en anionische oppervlakteactieve stoffen (die veel worden gebruikt in zeep en reinigingsmiddelen) worden minder vaak genoemd als oorzaak van een slechte toestand (maar werden gemeld door Finland, Frankrijk, Italië en Letland).

[30] Volgens het EEA is de gemiddelde nitraatconcentratie in grondwaterlichamen in de EU sinds 2021 niet noemenswaardig veranderd (EEA, 2023).

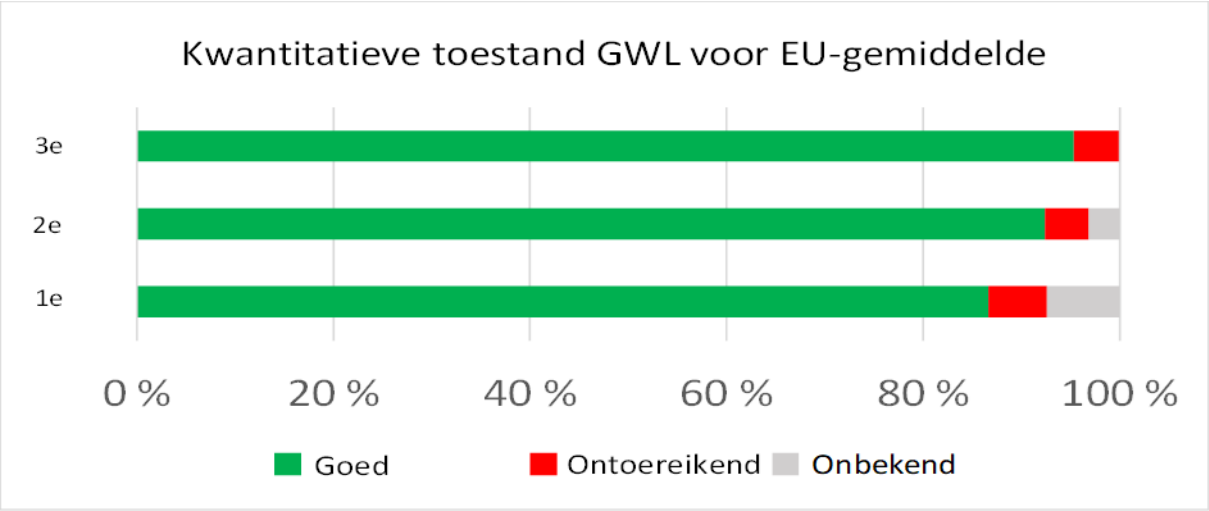
Figuur 4 — Verandering in de beoordeling van de chemische toestand van grondwaterlichamen in de EU ten opzichte van de eerste, tweede en derde SGBP's (bron: Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) en pdf-datamining)



Kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen — bevatten zij voldoende water?

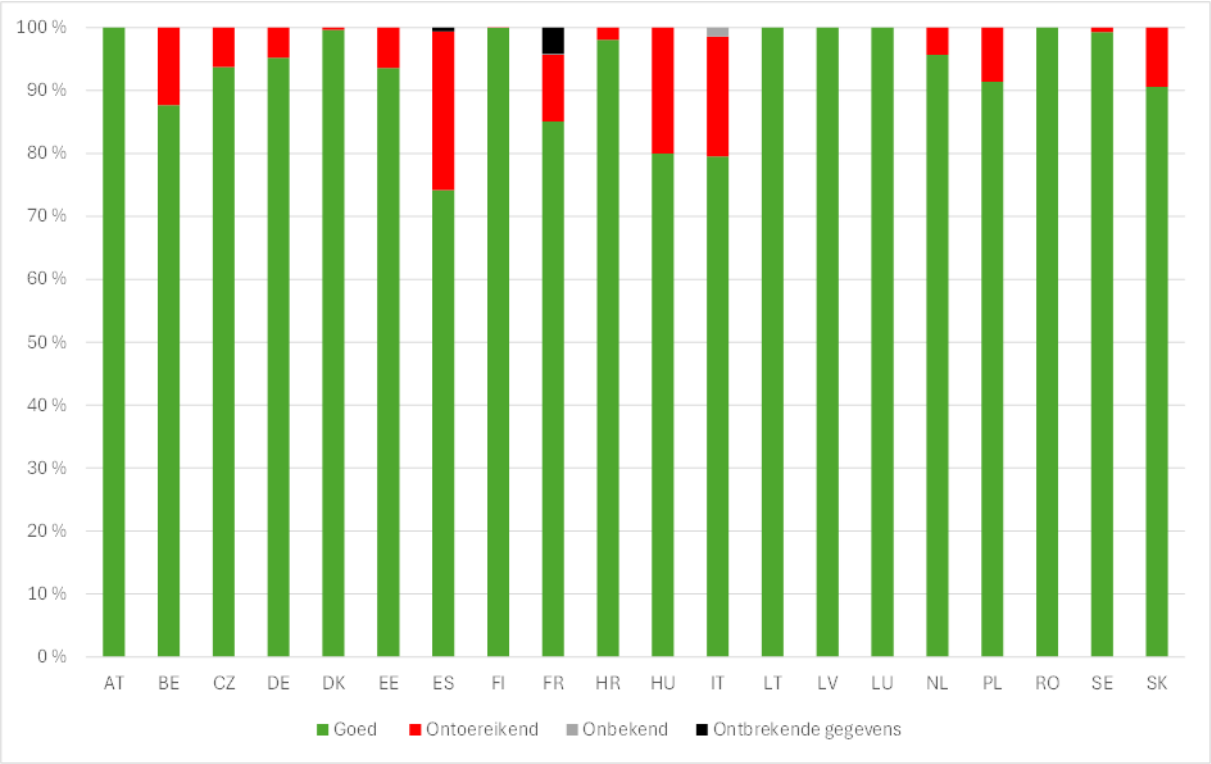
Wanneer we de kwantitatieve toestand van het grondwater in dezelfde groep lidstaten vergelijken, stellen we een kleine maar bemoedigende verbetering vast: in de periode 2016-2021 werd gemeld dat 95 % van de grondwaterlichamen in een goede toestand verkeerde, tegenover 92,4 % in de periode 2009-2015. Uit de ingediende gegevens blijkt dat de heraanvulling van grondwaterlichamen, een groot deel van de EU-reserves, grotendeels gewaarborgd lijkt te zijn. Hoewel dit erop kan wijzen dat de klimaatverandering (nog) geen gevolgen heeft gehad voor het grondwater in de EU, moet worden benadrukt dat niet alle lidstaten voldoende rekening houden met de behoeften van ecosystemen die afhankelijk zijn van grondwater, en dat dit beeld in 2021 niet de gevolgen weergeeft van de daarop volgende jaren, die de droogste van deze eeuw waren.

Figuur 5 — Verandering in de kwantitatieve beoordeling van de toestand van grondwaterlichamen in de EU ten opzichte van de eerste, tweede en derde SGBP's (bron: Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) en pdf-datamining)



Niettemin zijn er aanzienlijke geografische verschillen tussen de 20 lidstaten waarop dit verslag betrekking heeft (zie figuur 6).

Figuur 6 — Overzicht van de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen per lidstaat in 2021



In 84 % van de vastgestelde gevallen bereikten grondwaterlichamen geen goede kwantitatieve toestand omdat er meer water aan de watervoerende laag wordt onttrokken dan van nature kan worden aangevuld. Andere redenen voor het niet-bereiken van een goede kwantitatieve toestand zijn zoutintrusie (25 %), invloeden op aquatische ecosystemen die verbonden zijn met grondwaterlichamen (20 %) en afhankelijke terrestrische ecosystemen (9 %).

Bijna alle rapporterende lidstaten[31] hebben een **beoordeling van de waterbalans**[32] uitgevoerd voor de derde SGBP's, waarbij de meeste ook langetermijntrends hebben beoordeeld. In strijd met de bepalingen van de grondwaterrichtlijn houden de lidstaten bij de beoordeling van de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen echter niet altijd rekening met de behoeften van de **met grondwater geassocieerde aquatische ecosystemen** en **grondwaterafhankelijke terrestrische ecosystemen**. Dit is een grote leemte, aangezien menselijke activiteiten die de grondwaterstand veranderen, aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de toestand van oppervlaktewaterlichamen of kostbare ecosystemen, zoals waterrijke gebieden, schade kunnen toebrengen.

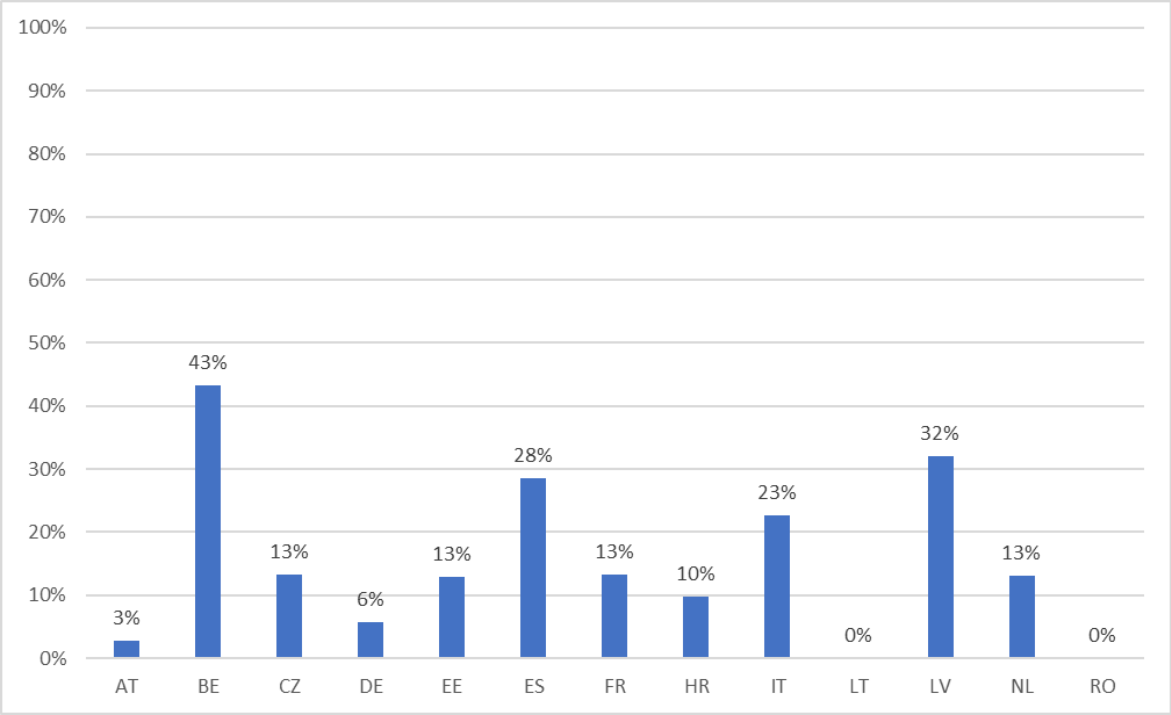
In de afgelopen drie uitvoeringscycli meldden de lidstaten dat een groot deel van het grondwater in een goede kwantitatieve toestand verkeerde. Dit staat echter haaks op de toename van de waterschaarste in de EU en de waargenomen toegenomen afhankelijkheid van

[31] Behalve Luxemburg, waar deze beoordeling momenteel wordt uitgevoerd.
[32] De waterbalans is de hoeveelheid water die beschikbaar is voor toewijzing, die wordt berekend als de instroom min de uitstroom in een bepaald stroomgebied of deelstroomgebied.

grondwaterlichamen als voorzieningsbron voor openbare diensten en irrigatie, wat leidt tot meer onttrekkingen[33]. Dit benadrukt hoe belangrijk het is dat de lidstaten de overeengekomen methoden voor de beoordeling van de kwantitatieve toestand beter toepassen door terdege rekening te houden met seizoenschommelingen en de almaar toenemende impact van de klimaatverandering, en daarbij minder te vertrouwen op historische trends en ten volle rekening te houden met de rol van het grondwater bij de ondersteuning van rivieren en ecosystemen. Een beoordeling die alleen op het grondwaterpeil is gebaseerd, is ontoereikend[34]. Een en ander wijst er ook op, zoals het EEA suggereert, dat het nodig kan zijn de bestaande werkwijzen te herzien.

Veelzeggend is dat verscheidene lidstaten verwachten dat de situatie zal verslechteren, aangezien zij voorspellen dat het aantal grondwaterlichamen die het risico lopen tegen 2027 geen goede kwantitatieve toestand te bereiken, in sommige gevallen aanzienlijk zal toenemen (zie figuur 7).

Figuur 7 — Percentage grondwaterlichamen dat volgens de lidstaten het risico loopt tegen 2027 geen goede kwantitatieve toestand te bereiken (alleen landen met e-rapportage)



- **Vak 1: waarom heeft de EU de doelstellingen van de KRW nog lang niet bereikt?**
- In de loop der jaren heeft de uitvoering van de KRW de kennis over en het begrip van de toestand van de rivieren, de meren, de overgangswateren, de kustwateren en het grondwater in de EU geleidelijk verbeterd. Deze verbeterde kennis verklaart deels een

[33] Volgens het EEA is het grondwateraandeel in de totale wateronttrekking gestegen van 19 % in 2000 tot 23 % in 2019.
[34] Zie richtsnoer nr. 18 van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie.

aantal van de hierboven geschetste trends.

- Zoals in de geschiktheidscontrole van de kaderrichtlijn water[35] van 2019 is geboekstaafd, zijn er tal van factoren die een doeltreffende uitvoering van de KRW in de weg staan en die bijdragen tot de in het algemeen trage vooruitgang sinds de invoering ervan. Deze factoren zijn onder meer:

  - te late identificatie of onderschatting van de belastende factoren en van de inspanningen die moeten worden geleverd om een governancekader tot stand te brengen dat geschikt is voor de specifieke omstandigheden in de lidstaten;
  - onvoldoende vermindering van alle belastende factoren waaraan waterlichamen blootstaan, met name in verband met diffuse verontreiniging (in tegenstelling tot de naar verhouding geslaagde aanpak van verontreiniging door puntbronnen) en de aantasting van habitats (waarvoor dringend herstelmaatregelen nodig zouden zijn om belastende factoren uit het verleden aan te pakken, met inbegrip van hydromorfologische veranderingen en verontreiniging uit het verleden);
  - de trage invoering van doeltreffende beleidsmaatregelen, aangezien de maatregelenprogramma's van de lidstaten vaak onvoldoende gebaseerd zijn op de analyse van belastende factoren en effecten, en men geneigd is om te vertrouwen op eenvoudige technologische oplossingen die verontreiniging door puntbronnen aanpakken, maar andere bronnen van verontreiniging grotendeels buiten schot laten;
  - beperkte samenhang tussen de desbetreffende beleidsmaatregelen, aangezien een goede toestand van waterlichamen ook essentieel is voor de integratie van waterdoelstellingen in andere beleidsterreinen, zoals landbouw, energie en vervoer;
  - in tegenstelling tot andere economische activiteiten wordt geen prioriteit toegekend aan maatregelen om een goede watertoestand te bereiken;
  - een overheersende afhankelijkheid van basismaatregelen[36] in plaats van extra aanvullende maatregelen die worden uitgevoerd op een schaal die toereikend is om de KRW-doelstellingen te verwezenlijken;
  - de tijd die de natuur nodig heeft om op maatregelen te reageren voordat deze de verwachte resultaten opleveren;
  - de steeds meer voelbare gevolgen van de klimaatverandering (d.w.z. de stijging van de watertemperatuur);
  - het gebrek aan financiering en de beperkte administratieve capaciteit.

5. GOVERNANCE- EN SECTOROVERSCHRIJDENDE ASPECTEN

Goed bestuur is van essentieel belang voor de goede werking van complexe waterbeheersystemen in de lidstaten, die afhankelijk zijn van de betrokkenheid van vele verschillende bestuurlijke niveaus en betrokken partijen. Alle lidstaten hebben voor elk stroomgebiedsdistrict (SGD) **bevoegde autoriteiten** aangewezen. Bij deze districten zijn vaak verschillende autoriteiten betrokken met verantwoordelijkheden voor verschillende aspecten van de SGBP's. Evenzo hebben alle lidstaten autoriteiten aangewezen die bevoegd zijn voor de overstromingsrichtlijn. Deze kunnen verschillen van de autoriteiten die in het kader van de KRW zijn aangewezen, en in bepaalde lidstaten zijn de overeenkomstig de overstromingsrichtlijn vastgestelde beheerseenheden niet dezelfde als de SGD's.

[35] SWD(2019) 439 final, blz. 116.

[36] Met name de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en de nitratenrichtlijn, die als "basismaatregelen" in de maatregelenprogramma's in het kader van de KRW worden genoemd.

Zoals vereist door de overstromingsrichtlijn geven veel lidstaten te kennen dat de overstromingsrisicobeheerplannen en de SGBP's op gecoördineerde wijze en soms gelijktijdig zijn ontwikkeld[37]. De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft een gezamenlijke raadpleging over hun SGBP's en de overstromingsrisicobeheerplannen[38] gehouden, en enkele lidstaten hebben de twee plannen in elkaar geschoven tot één plan. Wat het maatregelenprogramma in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie betreft, verschilt de situatie duidelijk van lidstaat tot lidstaat. Slechts enkele lidstaten geven bij de ontwikkeling van de KRW en de maatregelenprogramma's in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie blijk van een duidelijke coördinatie wat betreft het proces, de inhoud en de consistentie van de reactie op dezelfde belastende factoren. Uit de parallelle rapportage in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie over het tweede maatregelenprogramma[39] blijkt dat er weinig coördinatie is. Dit is dan ook een gebied waarop de lidstaten meer inspanningen moeten leveren om een **"bron tot zee"-benadering** toe te passen.

Hoewel er in het algemeen **coördinatiemechanismen** zijn, blijken deze voornamelijk te kort te schieten bij het verwezenlijken van volledige synergieën en de passende samenhang tussen de verschillende overheidsniveaus (bv. onvoldoende geharmoniseerde benaderingen voor de uitvoering van de KRW op subnationaal niveau). Ook de coördinatie met ander sectoraal beleid (bv. landbouw, energie) is ontoereikend, met name wat betreft de maatregelen die nodig zijn om de belangrijkste belastende factoren aan te pakken. Hoewel een degelijke uitvoering en handhaving van de KRW en andere milieuwetgeving de verantwoordelijkheid van de bevoegde milieuautoriteiten is, is het van het allergrootste belang dat er wordt gezorgd voor een doelmatiger integratie van de KRW-doelstellingen in sectoraal beleid en financieringsinstrumenten (zoals het GLB). Dit houdt in dat de door het GLB ondersteunde interventies moeten worden afgestemd op de maatregelen in de SGBP's.

De meeste lidstaten hebben aanzienlijke inspanningen geleverd om **de publieke inspraak en de actieve betrokkenheid van belanghebbenden** bij de ontwikkeling van hun SGBP's en overstromingsrisicobeheerplannen te stimuleren door gebruik te maken van uiteenlopende raadplegingskanalen en -mechanismen. In het algemeen was in de meeste lidstaten een breed scala aan belanghebbenden betrokken. In veel plannen wordt echter niet toegelicht hoe de ontvangen input in aanmerking werd genomen en wordt niet aangegeven of de geraadpleegde personen werden geïnformeerd over de wijze waarop hun standpunten in overweging werden genomen. Een dergelijke transparante communicatie zou het collectieve draagvlak voor de plannen vergroten.

Belastende factoren

[37] In totaal toonden 15 van de 21 lidstaten in hun overstromingsrisicobeheerplannen op overtuigende wijze aan dat de coördinatie met de KRW was gewaarborgd, terwijl de overige 6 dat tot op zekere hoogte deden.

[38] Wat de gezamenlijke raadplegingen over de ontwerpen van overstromingsrisicobeheerplannen en stroomgebiedbeheerplannen betreft, meldden 15 lidstaten deze te hebben uitgevoerd, tegenover 13 lidstaten in de vorige cyclus.

[39] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ter beoordeling van de maatregelenprogramma's van de lidstaten in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie, als geactualiseerd op grond van artikel 17 van Richtlijn 2008/56/EG (COM(2025) 3) en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2025) 1).

De belangrijkste belastende factoren voor oppervlaktewaterlichamen[40] in alle rapporterende lidstaten zijn: **verontreiniging door atmosferische depositie** (die 59 % van de waterlichamen treft), **hydromorfologische veranderingen** (57 %) als gevolg van drainage en irrigatie voor landbouw, waterkracht, bescherming tegen overstromingen, scheepvaart of drinkwatervoorziening, en **verontreiniging door de landbouw** (32 %). Andere belangrijke belastende factoren in de EU zijn **lozingen van stedelijk afvalwater** (14 %), **lozingen buiten de riolering** (9 %) en **wateronttrekking** (9 %) voor meerdere doeleinden. Andere belastende factoren die het vaakst in de SGBP's worden genoemd, zijn verontreiniging door **stedelijk afvloeiingswater** (8 %), **overloop van regenwater** (5 %) en **lozingen van industriële installaties** (6 %). Er zij op gewezen dat hetzelfde waterlichaam aan meerdere belastende factoren kan worden blootgesteld, zodat het totaal geen 100 % bedraagt.

Helaas lijdt 13 % van de waterlichamen in de EU nog steeds onder niet nader omschreven antropogene belastende factoren, zodat er nog steeds ruimte is voor meer kennis op dit gebied. Slechts bij 10 % van de in de verslaglegging genoemde waterlichamen is geen significante belasting vastgesteld.

De belasting door — zowel op EU-[41] als nationaal niveau zorgwekkende — **invasieve uitheemse soorten** van zoetwater- en mariene ecosystemen in Europa neemt toe, zoals blijkt uit een aantal verslagen[42]. Ondanks de directe impact die deze soorten kunnen hebben op het bereiken van een goede ecologische toestand, lijkt er in dit geval sprake van onderrapportage en is dit slechts bij 2,2 % van de gerapporteerde waterlichamen vastgesteld. Informatie over invasieve uitheemse soorten en de maatregelen die zijn getroffen om het probleem aan te pakken, ontbreekt veelal of is zeer summier in de SGBP's.

Hoewel naar verluidt 71 % van de **grondwaterlichamen** in de EU niet onderhevig is aan belastende factoren van betekenis, wordt bijna 30 % ervan beïnvloed door een reeks belastende factoren. Hiertoe behoren met name **diffuse landbouwverontreiniging** (bv. pesticiden en meststoffen), die 59 % van de betrokken grondwaterlichamen treft, **onttrekking voor openbare watervoorziening** (25 %), **onttrekking voor de landbouw** (22 %), **industrieel gebruik** (12 %) en **andere doeleinden** (12 %). Ook diffuse verontreiniging uit andere bronnen, met name **stedelijk afvloeiingswater** (16 %) en **lozingen buiten de riolering** (6 %), zijn belangrijke belastende factoren, evenals verontreiniging door **vervuilde of verlaten industrieterreinen** (17 %) en **verontreiniging uit het verleden** (13 %).

Maatregelenprogramma's

Het beeld voor de analyse van de maatregelenprogramma's die de lidstaten moeten opstellen om deze belastende factoren te voorkomen of te beperken, is genuanceerd.

Een aanzienlijk aantal in de tweede SGBP's aangekondigde maatregelen werd niet uitgevoerd. Net als in het verleden is ontoereikende financiering van maatregelen aangemerkt als

[40] Gebaseerd op gegevens over zoet water van WISE voor 18 van de 20 lidstaten waarvoor de gegevens vanaf juni 2024 elektronisch beschikbaar zijn.
[41] Zoals vermeld in Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.
[42] Zo is het aantal invasieve uitheemse zoetwatersoorten de afgelopen honderd jaar verzevenvoudigd volgens Cid, N., en Cardoso, A. C., 2013, European freshwater alien species, "Global Freshwater Biodiversity Atlas" (atlas.freshwaterbiodiversity.eu).

belangrijkste hinderpaal (86 %), gevolgd door onverwachte vertragingen (81 %), het gebrek aan passende nationale mechanismen, zoals nationale regelgeving en andere nog niet vastgestelde maatregelen (70 %), en governancekwesties (57 %). Ook moeilijkheden om de grond te verwerven die nodig is om bepaalde maatregelen uit te voeren, worden regelmatig genoemd als belangrijke uitdaging.

Uit de derde maatregelenprogramma's in de SGBP's voor de periode 2022-2027 blijkt dat de lidstaten de opzet ervan en de rapportage erover nog steeds op verschillende manieren benaderen. De maatregelenprogramma's bevatten vaak een vrij lange reeks maatregelen, maar lijken een aantal belangrijke elementen te ontberen. Zo ontbreekt het aan een duidelijke beoordeling van de kloof die moet worden overbrugd om een goede toestand te bereiken. Er is ook onvoldoende informatie over de prioritering van de maatregelen op basis van de vereiste kosteneffectiviteitsanalyse. Informatie over de kosten en de financiering van de geplande maatregelen wordt vaak achterwege gelaten. Het feit dat de lidstaten vaak aanvoeren dat zij met financieringsproblemen kampen, lijkt erop te wijzen dat de middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de maatregelenprogramma's niet altijd vooraf worden gewaarborgd. Een en ander verzwakt de doeltreffendheid van de maatregelenprogramma's.

6. AANPAK VAN DE DRIEVOUDIGE PLANETAIRE CRISIS

6.1. VERONTREINIGING VAN RIVIEREN, MEREN, KUSTWATEREN EN GRONDWATER NAAR NUL

6.1.1 Wat wordt er gedaan om verontreiniging door de landbouw te bestrijden?

Diffuse verontreiniging door de **landbouw** behoort tot de voornaamste vormen van belastende factoren door verontreiniging voor waterlichamen in de EU die door alle rapporterende lidstaten in bijna alle SGD's is vastgesteld en heeft gevolgen voor zowel oppervlakte- als grondwaterlichamen. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan niet-duurzame praktijken op het gebied van landbeheer en buitensporig en oneigenlijk gebruik van meststoffen en (drijf)mest die stikstof bevatten, waardoor enerzijds nitraten en anderzijds pesticiden en andere gevaarlijke stoffen in het water terechtkomen. Zoals uiteengezet in punt 2 zijn nitraten de grootste vervuilers in grondwaterlichamen en leiden zij ook tot de eutrofiëring van oppervlaktewaterlichamen. Dit is in overeenstemming met de bevindingen over de nutriëntenbelasting in de mariene regio's van de EU, waaruit blijkt dat voor alle regio's, met uitzondering van de Zwarte Zee, de grootste bron van stikstof in zee afkomstig is van de landbouw[43]. Een genuanceerder beeld zien we voor fosfor, waarbij afvalwater de grootste bijdrage levert in bijna alle mariene regio's, gevolgd door de landbouw.

Hoewel er aanzienlijke verbeteringen zijn waargenomen ten opzichte van de jaren 1990 en de meeste lidstaten en landbouwers aanzienlijke inspanningen hebben geleverd om nutriëntenverlies in water terug te dringen, blijkt uit de gegevens over de kwaliteit van zoet water dat de resultaten achterblijven. Dit wijst erop dat er, om de neerwaartse trend in de nutriëntenconcentraties weer aan te zwengelen, radicalere maatregelen nodig zijn, waarvoor in de politiek mogelijk weinig draagvlak is. De huidige maatregelen volstaan nog steeds niet om de doelstellingen van de nitratenrichtlijn en de KRW te bereiken, respectievelijk bijna 35

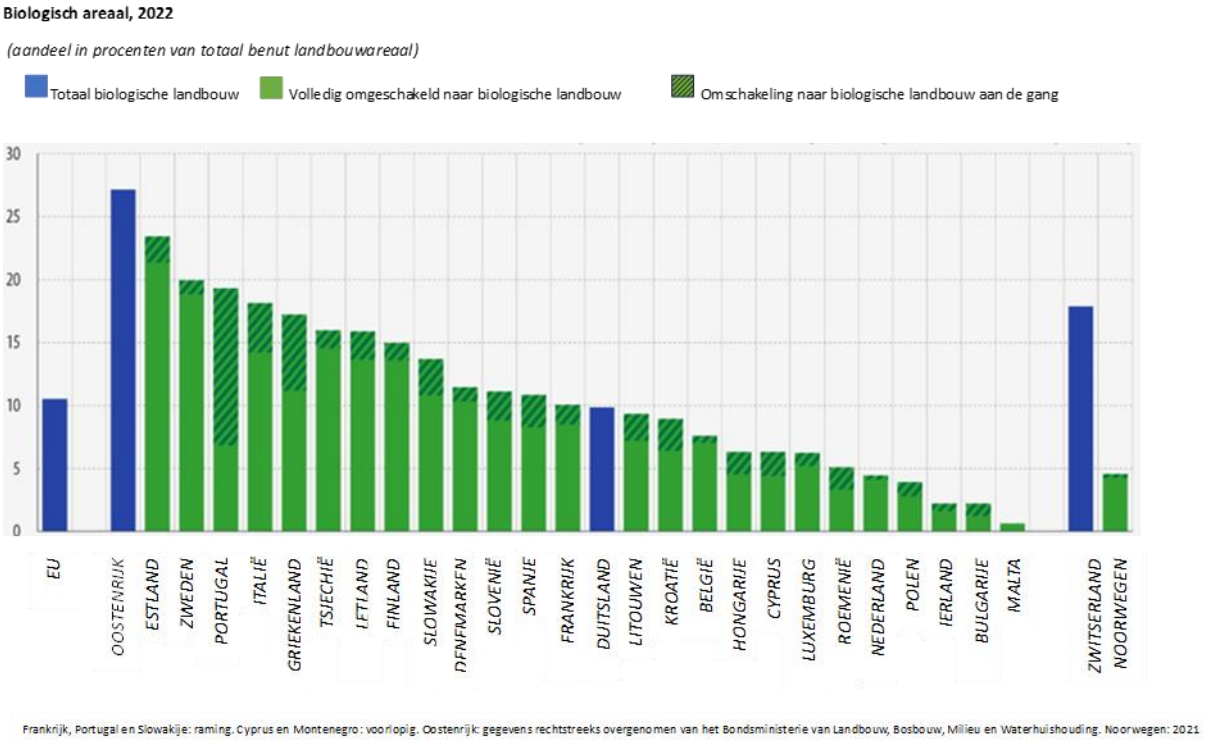
[43] Verslag over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie (europa.eu).

en 25 jaar na de vaststelling ervan. Dit is ook te zien in het mariene milieu, met name in de Oostzee, de mariene regio met het grootste aandeel kustwateren waar de nutriëntensituatie problematisch is (58 %). Eutrofiëring komt ook voor in het zuidelijke deel van de Noordzee, langs de noordwestelijke kust van Frankrijk en nabij de uitstroom van rivieren in de Middellandse Zee. Tegelijkertijd worden op grote schaal zuurstofarme gebieden waargenomen in de Oostzee en de Zwarte Zee, die worden veroorzaakt door eutrofiëring, natuurlijke omstandigheden en hogere watertemperaturen als gevolg van de effecten van de klimaatverandering.

Deze stilstand kan worden verklaard door het feit dat er in de meeste lidstaten beperkte vooruitgang is geboekt bij de ontwikkeling van **kwantitatieve beoordelingen van de lacunes** als basis om te bepalen hoe de belasting door **nutriënten** en **pesticiden** kan worden verminderd. De Commissie deed deze aanbeveling tijdens de vorige cyclus, maar slechts weinig lidstaten hebben de vermindering van de nutriëntenbelasting aan de orde gesteld en nog minder lidstaten hebben gemeld dat ze de doeltreffendheid van de tot dusver getroffen maatregelen hebben beoordeeld.

Tegelijkertijd is er een duidelijke en bemoedigende trend in de vorm van **de gestage toename van het aandeel landbouwgrond voor biologische landbouw in de EU**, wat gewoonlijk leidt tot minder verontreiniging door nutriënten en pesticiden. Het tempo van de invoering verschilt echter van lidstaat tot lidstaat, variërend van bijna 30 % van de totale landbouwproductie in Oostenrijk tot minder dan 1 % in Malta (zie figuur 8).

Figuur 8 — Aandeel van het totale areaal voor biologische landbouw in 2022 per lidstaat (bron: Eurostat 2024)[44]



[44] EU organic farming: 16.9 million hectares in 2022 — Eurostat (europa.eu).

Er bestaan doorgaans basismaatregelen, maar niet alle lidstaten beoordelen of de voorgenomen maatregelen zullen volstaan om geleidelijk een goede toestand te bereiken. Wanneer er wel beoordelingen van de lacunes zijn verricht, melden de lidstaten dat de maatregelen niet voldoende zijn om de verontreiniging door nutriënten en pesticiden tegen 2027 te verminderen. Dit is in overeenstemming met de eerdere bevindingen van de Commissie, onder meer in het kader van de nitratenrichtlijn.

Bovendien blijven de verplichte maatregelen beperkt tot de maatregelen die zijn vastgesteld in de desbetreffende EU-wetgeving[45] en de toepasselijke vereisten (randvoorwaarden en vergroening) in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) 2014-2022.

Veel lidstaten lijken het gebruik van pesticiden voornamelijk te beperken wanneer de toestand van waterlichamen die voor drinkwateronttrekking worden gebruikt, moet worden verbeterd. Dergelijke verplichte vereisten voor landbouwers die voortvloeien uit de uitvoering van de kaderrichtlijn water kunnen door het GLB worden ondersteund in het kader van de zogenaamde KRW-betalingen, maar dit instrument wordt nog steeds onderbenut[46].

Er zijn diverse vrijwillige maatregelen ingevoerd die vaak via het GLB worden ondersteund, in het bijzonder door middel van agromilieuklimaatverbintenissen[47] en andere toepasselijke maatregelen die zijn opgenomen in de door de lidstaten ontwikkelde plattelandsontwikkelingsprogramma's (2014-2022). Deze maatregelen, samen met de uitgevoerde basismaatregelen, volstonden echter niet om de belasting als gevolg van nitraten en pesticiden te verminderen. Dit kan te wijten zijn aan verschillende factoren, waaronder intrinsieke beperkingen in het ontwerp van de vrijwillige maatregelen in kwestie, het feit dat de lidstaten in de programmering onvoldoende rekening houden met de maatregelen, beperkte toepassing door landbouwers of beperkte toepassing in de zwaarst getroffen gebieden.

Op basis van de ingediende informatie zijn de in het kader van het tweede SGBP aangekondigde landbouwmaatregelen niet allemaal als gepland uitgevoerd. Zo wordt onder meer melding gemaakt van problemen als gevolg van ontoereikende financiering en vertragingen.

Wat het GLB 2023-2027 betreft, kan een grotere bijdrage aan de bestrijding van verontreiniging door nitraten en pesticiden worden verwacht[48]. Hiertoe behoren strengere conditionaliteitsnormen[49], zoals strengere eisen voor bodembeheer (bv.

---

[45] Met name de nitratenrichtlijn, de verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (Verordening (EG) nr. 1107/2009) en de richtlijn duurzaam gebruik (2009/128/EG).

[46] Vier lidstaten (Oostenrijk, Denemarken, Luxemburg en Spanje) ondersteunden deze betalingen in het kader van de plattelandsontwikkelingsprogramma's (2014-2022) en vijf lidstaten hebben dergelijke betalingen opgenomen in hun strategische GLB-plannen 2023-2027 (Oostenrijk, Denemarken, Italië, Luxemburg en Spanje). Deze betalingen waren voornamelijk gericht op beperkingen van of een verbod op bemesting en het gebruik van pesticiden in beschermde drinkwatergebieden, en stikstofbeperkende maatregelen in stroomgebieden aan de kust in het geval van Denemarken.

[47] Betalingen voor meerjarige verbintenissen voor milieu- en klimaatvriendelijke landbouwpraktijken die verder gaan dan het basisniveau van de verplichte vereisten.

[48] Zie "Mapping and analysis of CAP strategic plans" (2023-2027) (https://www.cde.ual.es/wp-content/uploads/2023/11/mapping-and-analysis-of-cap-strategic-plans-KF0323354ENN.pdf).

[49] Onder de conditionaliteit wordt de volledige ontvangst van GLB-steun gekoppeld aan de naleving door landbouwers en andere begunstigden van basisnormen op het gebied van milieu, klimaatverandering, volksgezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn. De basisnormen omvatten uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) en normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond (GLMC-normen).

vruchtwisseling/diversificatie, bufferstroken) en een nieuw vereiste in verband met maatregelen ter bestrijding van diffuse bronnen van verontreiniging door fosfaten. De instrumenten die beschikbaar zijn in het kader van de financiering voor plattelandsontwikkeling[50] (agromilieuklimaatverbintenissen met inbegrip van biologische landbouw, investeringssteun, KRW-betalingen, opleiding/advies, innovatie en samenwerking) blijven beschikbaar en worden aangevuld met ecoregelingen ter ondersteuning van milieu- en klimaatvriendelijke praktijken; de lidstaten moeten ten minste 25 % van de ELGF-financiering aan deze regelingen[51] besteden. De steun uit ecoregelingen en agromilieuklimaatverbintenissen heeft onder meer tot doel om het nutriëntenbeheer[52] en het duurzaam gebruik van pesticiden[53] te verbeteren.

Geen enkele lidstaat maakt gebruik van **drempelwaarden voor nutriëntenconcentraties** om de goede ecologische toestand van oppervlaktewateren te beoordelen, en slechts enkele lidstaten bepalen de vereiste **terugdringing van de belasting** stroomopwaarts in het betrokken stroomgebied. Zoals eerder uiteengezet, heeft dit ook gevolgen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie, aangezien uit de gegevens die de lidstaten in 2018 uit hoofde van artikel 8 van de kaderrichtlijn mariene strategie hebben verstrekt, blijkt dat 87 % van het zeegebied de doelstelling van een goede milieutoestand voor eutrofiëring niet heeft gehaald.

6.1.2 Wat wordt er gedaan om verontreiniging door andere sectoren te bestrijden?

Verontreiniging door **stadsvestigingen of de sectoren industrie en energie** vormt ook een bedreiging voor het aquatisch milieu en de menselijke gezondheid via het milieu.

Er zijn in het algemeen basismaatregelen getroffen om de verontreiniging door deze sectoren aan te pakken. Het gaat hierbij onder meer om systemen voor het verlenen van toestemmingen en vergunningen om afvalwaterlozingen vanuit puntbronnen te reguleren, registers van afvalwaterlozingen, het verbieden of beperken van alle directe lozingen in het grondwater, en/of specifieke maatregelen om verontreiniging door prioritaire stoffen en andere stoffen uit te bannen of te verminderen.

In de meeste gevallen zijn specifieke maatregelen getroffen om verontreinigende stoffen aan te pakken die leiden tot het niet-bereiken van een goede chemische of ecologische toestand van waterlichamen. Voorbeelden van deze maatregelen zijn inspanningen om de uitstoot van bepaalde verontreinigende stoffen in het water te verminderen of een halt toe te roepen, en de sanering van verontreinigde locaties, waarbij historische verontreiniging in sedimenten, grondwater en bodem wordt aangepakt. Niet alle nationale SGBP's zijn echter even scheutig met informatie over het uitdrukkelijk in verband brengen van afzonderlijke stoffen met specifieke maatregelen ter bestrijding van verontreiniging. Er moet meer vooruitgang worden geboekt op dit gebied en bij de ontwikkeling van een analyse van de lacunes met het oog op het opstellen van de maatregelen.

[50] Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), cf. Verordening (EU) 1305/2013.
[51] Zie artikel 97, leden 1 en 2, van Verordening (EU) 2021/2115.
[52] De steun voor landbouwpraktijken ter verbetering van het nutriëntenbeheer is gepland voor 15,2 % van het landbouwareaal van de EU.
[53] Het is uiteindelijk de bedoeling dat voor 27 % van het landbouwareaal in de EU verbintenissen worden aangegaan die leiden tot een duurzaam gebruik van pesticiden ter vermindering van de risico's en effecten van pesticiden zoals de uitspoeling van pesticiden.

Alle lidstaten verstrekten **inventarisaties van emissies, lozingen en verliezen** voor schadelijke stoffen. Er zijn evenwel grote verschillen tussen en binnen de lidstaten wat betreft de registratie van de relevante toxische stoffen en de volledigheid van de relevante gegevens. De 10 belangrijkste stoffen waarvoor het vaakst emissie-inventarissen zijn opgesteld, zijn kwik, benzo[*a*]pyreen, fluorantheen, benzo[*g,h,i*]peryleen (PAK's), nikkel, lood en cadmium (zware metalen) alsook nonylfenol (niet-ionische oppervlakteactieve stoffen), perfluoroctaansulfonzuur (PFOS, een soort PFAS) en tributyltin-kation (een zeer toxische biocide).

De meeste lidstaten hebben melding gemaakt van basismaatregelen met betrekking tot de bouw of modernisering van afvalwaterzuiveringsinstallaties, waarbij zij erkennen dat er extra inspanningen nodig zijn om te voldoen aan de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Thans wordt 82 % van het stedelijk afvalwater in de EU opgevangen en behandeld overeenkomstig de EU-normen.

De uitvoering van de herziene richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater zal de verontreiniging door stedelijk afvalwater verder verminderen. De herziene richtlijn bevat nieuwe regels inzake overloop van regenwater en stedelijk afvloeiingswater, die de lidstaten zullen helpen deze belastende factoren, waarvoor tot op heden geen EU-wetgeving bestond, doeltreffender aan te pakken.

Hoewel verontreiniging door zwerfvuil, waaronder kunststoffen, niet onder de kaderrichtlijn water valt, is dit een belangrijk gebied waarop synergieën met de kaderrichtlijn mariene strategie tot stand moeten worden gebracht, aangezien een zeer grote hoeveelheid plastic in zee afkomstig is uit de rivieren. Uit de beoordeling van de maatregelenprogramma's in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie blijkt dat de lidstaten veel maatregelen hebben getroffen om de belangrijkste bronnen van zwerfvuil aan te pakken, te beginnen met activiteiten in verband met afvalwater uit stedelijke gebieden en andere bronnen op het land (bv. industrie, landbouw). Dit heeft ertoe geleid dat het **zwerfvuil op stranden** tussen 2015 en 2021 in alle zeebekkens van de EU met naar schatting 29 % is afgenomen. Deze maatregelen hebben waarschijnlijk ook een positief effect gehad op rivieren, meren en kustwateren.

Gezien de aanzienlijke druk op de gezondheid van waterlichamen als gevolg van atmosferische depositie, blijft het nemen van maatregelen aan de bron om de uitstoot van verontreinigende stoffen, met inbegrip van uPBT's, als gevolg van het gebruik van fossiele brandstoffen te verminderen, als onderdeel van de geïntegreerde aanpak van verontreiniging in verschillende milieumedia die in het actieplan om de vervuiling tot nul terug te brengen wordt bepleit, een prioriteit om de doelstellingen van de KRW te bereiken. In dit verband zouden de strengere normen die zijn vastgesteld in het kader van de onlangs herziene richtlijn luchtkwaliteit, de herziene richtlijn industriële emissies, de doeltreffende uitvoering van de kwikverordening en de algemene inspanningen voor het koolstofvrij maken van de EU, een positief effect moeten hebben op de vermindering van de uitstoot van afzonderlijke stoffen die via emissies in de lucht in het aquatisch milieu terechtkomen.

6.2 HERSTEL VAN RIVIEREN, MEREN, KUSTWATEREN EN GRONDWATER

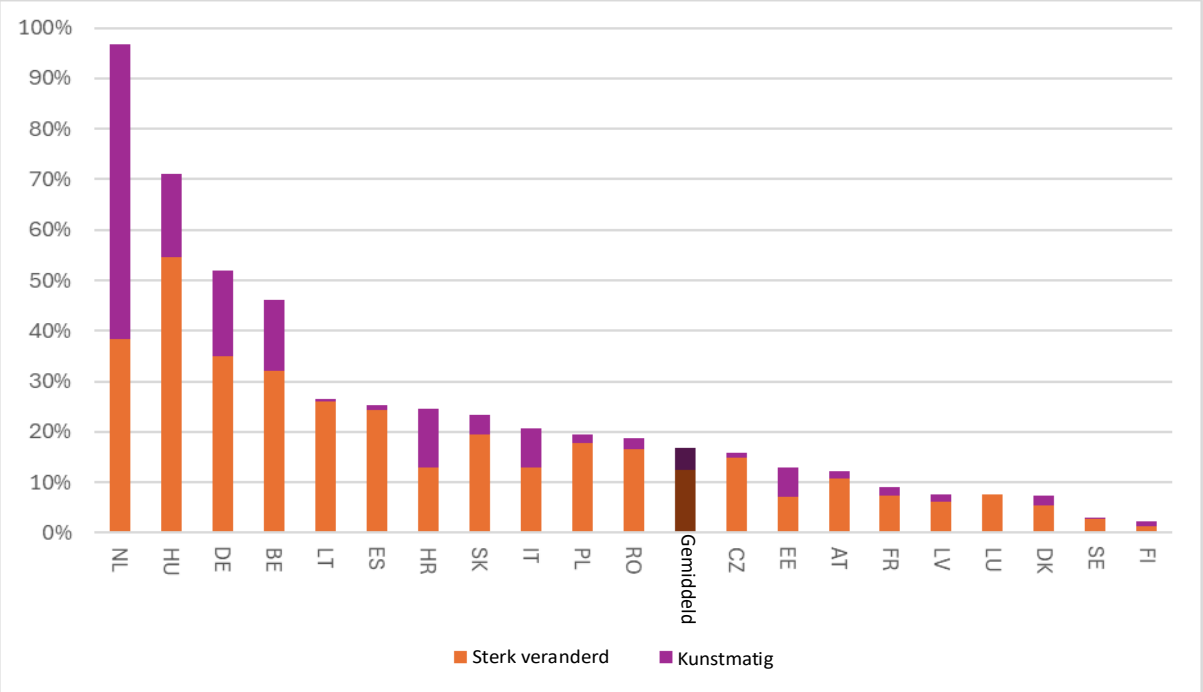
6.2.1 Veranderingen in de fysieke kenmerken en de natuurlijke stroming van waterlichamen — in welke mate grijpt de mens in het watersysteem in?

Al honderden jaren verandert de mens met zijn activiteiten de vorm van rivieren, meren, estuaria en kustwateren in de EU fysiek door natuurlijke kenmerken weg te nemen, betonnen infrastructuur in te voeren (d.w.z. sterk veranderde waterlichamen) en nieuwe kanalen en reservoirs (d.w.z. kunstmatige waterlichamen) aan te leggen. Dit alles heeft geleid tot nieuwe, niet-natuurlijke watersystemen.

De SGBP's vertonen zeer grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de mate van menselijk ingrijpen in het natuurlijke aquatische milieu. Hoe intenser het ingrijpen door de mens, des te meer kenmerken van het waterlichaam worden gewijzigd, waarbij sommige volledig kunstmatig worden. Het aandeel van deze **sterk veranderde waterlichamen** en **kunstmatige waterlichamen** is in deze verslagleggingscyclus licht toegenomen: 12,4 % daarvan werd in de twintig in de analyse onderzochte lidstaten als sterk veranderd en 4,4 % als kunstmatig[54] aangemerkt, tegenover 11,9 % en 4,1 % in de vorige verslagleggingscyclus.

Figuur 9 toont het zeer hoge niveau van menselijk ingrijpen in sommige lidstaten (Nederland, Hongarije, Duitsland en België) en de goed bewaarde natuurlijke toestand in sommige andere lidstaten (zoals Finland en Zweden).

Figuur 9 — Percentage oppervlaktewaterlichamen dat in de derde SGBP's als sterk veranderd of kunstmatig is aangemerkt, per lidstaat



[54] Er zijn echter nog drie lidstaten waarvoor de aanwijzing nog niet is voltooid (Kroatië, Slowakije) of wordt herzien (Zweden).

Drie lidstaten (Oostenrijk, Kroatië en Slowakije) meldden een aanzienlijke toename van hun aandeel sterk veranderde waterlichamen en kunstmatige waterlichamen, wat het gevolg lijkt te zijn van een herindeling in klassen van bepaalde waterlichamen en, in mindere mate, van nieuwe veranderingen. Zweden zal naar verwachting ook zijn eigen aandeel aanzienlijk vergroten als gevolg van een nieuwe werkwijze.

De belangrijkste vormen van watergebruik die gepaard gaan met een hoge mate van menselijk ingrijpen dat ertoe heeft geleid dat waterlichamen als sterk veranderd zijn ingedeeld, zijn: i) bescherming tegen overstromingen (37 %); ii) landbouw (drainage 23 %, irrigatie 15 %); iii) waterkracht (21 %); iv) drinkwatervoorziening (11 %); en v) andere stedelijke ontwikkeling (10 %).

Gezien de veranderde kenmerken ervan, hoeft voor deze waterlichamen geen goede ecologische toestand te worden bereikt, maar alleen een goed ecologisch potentieel, dat door de lidstaten moet worden vastgesteld aan de hand van de voorschriften van bijlage V bij de KRW.

Het is bemoedigend om te zien dat de methoden om te bepalen wat een goede ecologische toestand inhoudt, zijn verbeterd, zoals vereist door de KRW. De lidstaten blijven de goede ecologische toestand echter verschillend definiëren en gaan bij hun beoordelingen uit van verschillende veronderstellingen en criteria. Bovendien hebben sommige lidstaten verzuimd voor alle sterk veranderde waterlichamen een goede ecologische toestand vast te stellen, waardoor zij geen duidelijke doelstellingen hoeven te bereiken.

Op basis van de in WISE beschikbare informatie voor de 16 lidstaten[55] die er bij de afronding van dit verslag in waren geslaagd elektronisch verslag uit te brengen, heeft slechts 16,8 % van de sterk veranderde waterlichamen en de kunstmatige waterlichamen een goede ecologische toestand bereikt. Dit percentage verhult echter aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten onderling (waarbij het aandeel relevante waterlichamen dat aan een goede ecologische toestand voldoet, varieert van geen in België en Nederland tot ongeveer de helft in Spanje en Roemenië).

6.2.2 Beschermde gebieden

Er zijn verschillende redenen waarom bepaalde waterlichamen wettelijke bescherming genieten. Voor oppervlaktewaterlichamen zijn beschermde gebieden aangewezen in het kader van de drinkwaterrichtlijn, de zwemwaterrichtlijn, de habitatrichtlijn, de vogelrichtlijn en de nitratenrichtlijn, alsook voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten (d.w.z. aquacultuur). In deze verslagleggingscyclus meldden de meeste lidstaten een groter aantal waterlichamen die behoren bij beschermde gebieden die op grond van andere EU-wetgeving zijn aangewezen; daarnaast beschikken zij, zoals vereist door de KRW, over een geactualiseerd **register van beschermde gebieden**.

Een zeer positieve ontwikkeling is dat er, op enkele uitzonderingen na, een **betere monitoring van deze gebieden lijkt** te zijn — die waarschijnlijk verband houdt met de algemene verbeteringen van de monitoring in het kader van de KRW.

[55] Zoals beschikbaar per 31 mei 2024.

Voor waterlichamen die bij beschermde gebieden behoren, moeten mogelijk strengere of specifiekere doelstellingen inzake waterbeheer worden bereikt, in vergelijking met de in de KRW vastgestelde doelstellingen voor een goede toestand. Dit moet ervoor zorgen dat de relevante wetgeving ter bescherming van specifieke ecosystemen, soorten en drinkwater en zwemwater wordt nageleefd. Dit kan betekenen dat er aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.

Zoals vereist door de natuurrichtlijnen hebben de lidstaten voornamelijk specifieke doelstellingen vastgesteld voor **beschermde habitats en soorten (Natura 2000-gebieden)**, hoewel er in sommige gevallen nog wordt gewerkt aan het bepalen van de precieze behoeften. In sommige gevallen hebben de lidstaten ook aanvullende doelstellingen en maatregelen vastgesteld voor **kwetsbare gebieden** in het kader van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, **zwemwater** en **drinkwaterbeschermingszones**, hoewel de doelstellingen of maatregelen vaak in enigszins algemene termen[56] worden gerapporteerd. Sommige lidstaten met een commercieel belang bij de productie van schaal- en schelpdieren (of, minder vaak, zoetwatervissen) hebben **beschermde gebieden voor economisch significante in het water levende planten- en diersoorten**[57] aangewezen. Voor de schelpdiergebieden hebben sommige lidstaten (Kroatië, Nederland en Roemenië) dezelfde doelstellingen vastgesteld als in de richtlijnen inzake schaal- en schelpdieren, die inmiddels zijn ingetrokken[58]. Eén lidstaat (Frankrijk) past voor al deze gebieden andere microbiologische normen toe dan in de ingetrokken richtlijnen waren vastgesteld. Italië en Spanje passen op sommige gebieden dezelfde normen toe en op andere gebieden verschillende normen. Voor Polen is de informatie over de normen onduidelijk.

Waar aanvullende doelstellingen zijn vastgesteld, zijn deze voornamelijk bereikt voor drinkwaterbeschermingszones, voor schaal- en schelpdieren aangewezen gebieden en zwemwater, terwijl slechts een klein deel van de voor Natura 2000-gebieden vastgestelde doelstellingen is bereikt.

Helaas lijkt de aanwijzing van beschermde gebieden in bijna alle lidstaten niet de verwachte verbeteringen in de algemene toestand van de waterlichamen teweeg te brengen. Integendeel, uit de gegevens blijkt dat ten opzichte van de vorige cyclus, **het aantal waterlichamen is toegenomen die bij beschermde gebieden in slechte toestand behoren** (zie figuur 10). Dit zou deels in verband kunnen worden gebracht met de aanzienlijke vermindering van het aantal gebieden waarvan de toestand onbekend is. Daardoor wordt echter tevens bevestigd dat er beperkte vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van de natuurrichtlijnen in vergelijking met de periode 2013-2018 die in het verslag van 2020 over de stand van de natuur werd beoordeeld. Uit dit verslag bleek dat slechts 17 % van de beschermde habitats van rivieren,

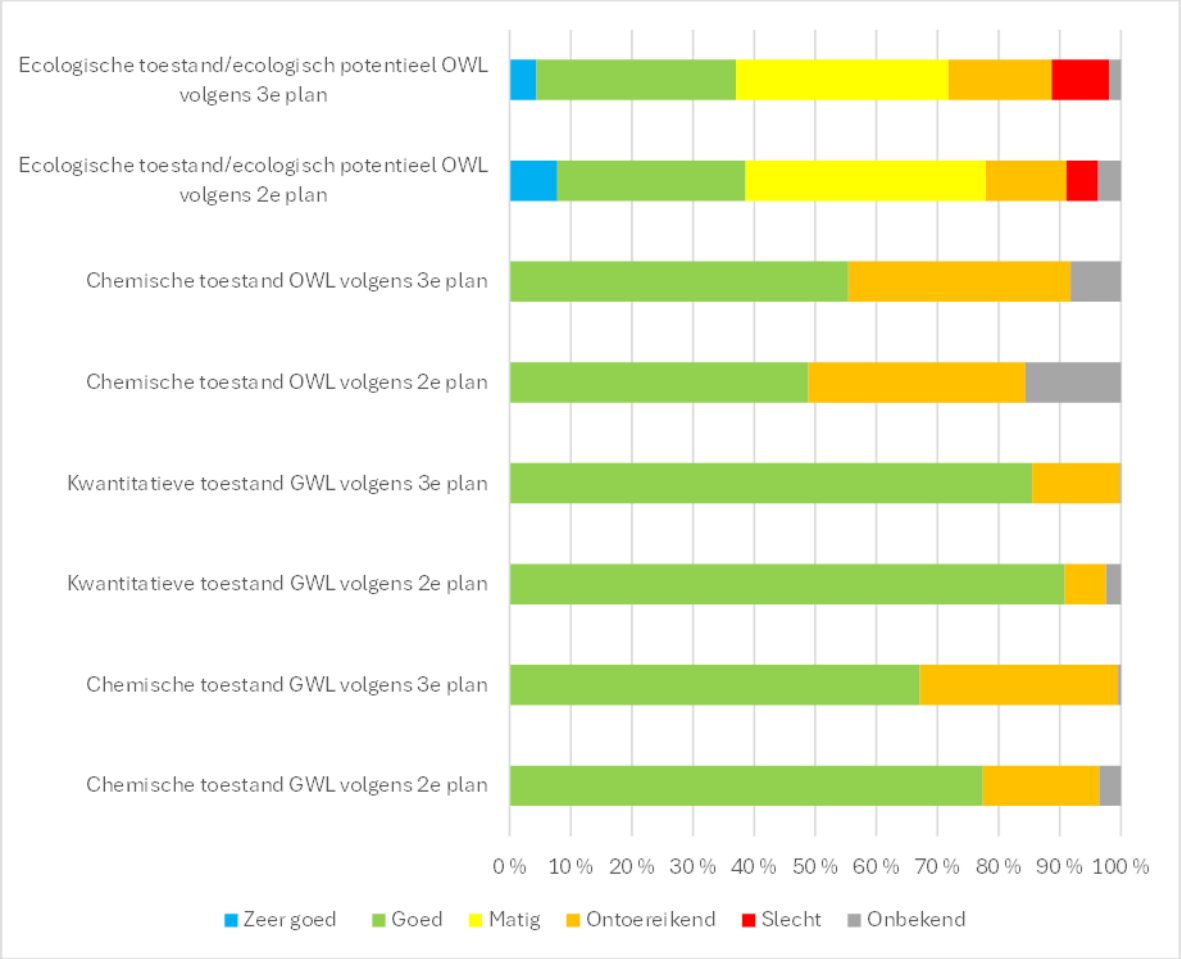
[56] Voor gebieden met beschermde habitats en soorten meldden sommige lidstaten maatregelen, terwijl andere duidelijk verwezen naar beheerplannen in het kader van de relevante richtlijnen (de habitat- en de vogelrichtlijn). In sommige gevallen wordt voor deze beschermde gebieden aangenomen dat het bereiken van een goede toestand overeenkomstig de KRW volstaat om de aanvullende doelstellingen te halen.

[57] Dit zijn Kroatië, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen, Roemenië en Spanje voor schaal- en schelpdieren en Kroatië, Italië en Letland voor zoetwatervissen.

[58] De vroegere Richtlijn 2006/44/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen, en Richtlijn 2006/113/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, waarvan de geldigheid in 2013 is verstreken. Volgens de KRW moet het niveau van bescherming overeenkomstig deze ingetrokken richtlijnen worden gehandhaafd door de gebieden op te nemen die op grond van de vorige richtlijnen inzake vissen en schaal- en schelpdieren waren aangewezen als beschermde gebieden in het kader van de KRW.

meren, alluviale en oevergebieden in een goede staat van instandhouding verkeerde en dat de overgrote meerderheid van de beschermde soorten vissen en amfibieën in een ontoereikende of slechte staat van instandhouding verkeerde (respectievelijk 80 % en 60 % van de populatie)[59]. Dit wijst erop dat de aanwijzing van "beschermd gebied" nog steeds ontoereikend is om te zorgen voor de verbetering van het waterbeheer die nodig is om het oppervlakte- en grondwater in deze gebieden te beschermen.

Figuur 10 — Toestand van waterlichamen in beschermde gebieden op basis van gegevens van het tweede en derde stroomgebiedbeheerplan (bron: derde elektronische verslaglegging in het kader van het stroomgebiedbeheerplan)



6.2.3 Wat wordt er gedaan om de hydromorfologische belastende factoren te verminderen en de natuur te herstellen?

Fysieke en hydrologische veranderingen worden in bijna alle stroomgebiedsdistricten gemeld als een aanzienlijke belastende factoren. De sectoren die deze aanzienlijke belasting veroorzaken, zijn de landbouw (zowel irrigatie als drainage), waterkracht, bescherming tegen overstromingen, scheepvaart en drinkwatervoorziening.

[59] State of nature in the EU — Results from reporting under the nature directives 2013-2018; https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020.

Alle lidstaten hebben maatregelen gemeld die tot doel hebben de negatieve milieueffecten van **hydromorfologische belastende factoren** te verminderen door het stromingsregime te verbeteren, de continuïteit van rivieren te herstellen en erop toe zien dat de ecologische stromen in acht worden genomen. Een en ander omvat het aanleggen van vispassages, het slopen van oude en verouderde barrières, het herstellen van rivieren door de verbetering van de oevergebieden en overstromingsvlakten, en het terugbrengen van rivieroevers in hun natuurlijke staat. Zo zijn op basis van een recent verslag van Dam Removal Europe[60] — een coalitie van niet-gouvernementele organisaties — in 2023 in 15 Europese landen 487 barrières verwijderd, een stijging met 50 % ten opzichte van het recordaantal van 2022. Frankrijk blijkt daarbij op kop te gaan, gevolgd door Spanje, Zweden, Denemarken en Estland. Deze maatregelen kunnen bijdragen tot 25 000 km vrij stromende rivieren, de doelstelling voor 2030 die is vastgesteld in het kader van de biodiversiteitsstrategie van de EU en de onlangs aangenomen verordening natuurherstel[61]. Niettemin blijven versnippering van rivieren en aantasting van beschermde aquatische en van water afhankelijke habitats en soorten in de EU, met name wetlands en overstromingsgebieden, een grote uitdaging.

Hoewel niet alle barrières in rivieren verband houden met de opwekking van waterkracht, blijven waterkrachtcentrales in diverse lidstaten een zeer aanzienlijke druk uitoefenen op de ecologische toestand doordat zij de riviercontinuïteit verstoren, met grote gevolgen voor de vistrek, de vissterfte en veranderingen in hydrologische stromen en sedimentverplaatsing. Het opknappen van bestaande waterkrachtcentrales, onder meer door middel van win-winoplossingen die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de KRW-doelstellingen, moet in het algemeen voorrang krijgen op het bouwen van nieuwe waterkrachtcentrales. Meer inspanningen zijn geboden om ervoor te zorgen dat de activiteiten van dergelijke installaties duurzamer zijn en worden aangepast aan veranderende hydrologische omstandigheden die verband houden met de gevolgen van de steeds sneller verlopende klimaatverandering. Hiertoe behoren de periodieke toetsing van vergunningen, met inbegrip van risicobeperkende maatregelen om de effecten van de exploitatie van waterkrachtcentrales te verminderen.

Slechts enkele lidstaten (Oostenrijk, België, Frankrijk, Letland, Luxemburg, Polen, Roemenië) zeggen nadrukkelijk voorrang te geven aan **op de natuur gebaseerde oplossingen** boven andere maatregelen.

Het vaststellen en implementeren van minimale **ecologische stromen (e-flows)**[62] is van essentieel belang om de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen te waarborgen. Het is echter uitermate zorgwekkend dat deze werkzaamheden in veel lidstaten langzaam vorderen. Bovendien ontbreekt het, in weerwil van richtsnoeren op EU-niveau, aan de nodige samenhang in de wijze waarop e-flows zijn gedefinieerd. Op enkele uitzonderingen wordt in de meeste lidstaten nog gewerkt aan de definitie van e-flows en vordert de daadwerkelijke uitvoering ervan in de praktijk langzaam en vaak slechts voor bepaalde waterlichamen. Alleen

[60] New Report: Dam Removal Movement Breaks Barriers and Records - Dam Removal Europe. Er werden gegevens verstrekt door ministeries, gemeenten, waterbedrijven, riviertrusts, ngo's, wetenschappers, onderzoekers en beroepsbeoefenaren op het gebied van rivierherstel.
[61] PB L, 2024/1991, 29.7.2024.
[62] Voor de toepassing van de KRW is een ecologische stroom een hydrologisch regime dat in overeenstemming is met de verwezenlijking van de milieudoelstellingen in natuurlijke oppervlaktewaterlichamen als bedoeld in artikel 4, lid 1. Met andere woorden, het is de hoeveelheid water die nodig is om het aquatische ecosysteem te blijvend laten floreren en de diensten te leveren waarvan we afhankelijk zijn.

bij de verlening en toetsing van vergunningen voor wateronttrekking lijkt er sprake van een duidelijk verband met de eerbiediging van e-flows.

6.2.4 Wat doen de lidstaten om wateronttrekkingen terug te dringen en waterschaarste aan te pakken?

Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen droogten (een lager neerslagniveau) en waterschaarste (een in het watersysteem aanwezig onevenwicht tussen het beschikbare water en de vraag ernaar). Waterschaarste wordt in de meeste lidstaten als een groeiend probleem gezien, waarbij de overmatige onttrekking van water bij een aanzienlijk deel van de waterlichamen[63] verantwoordelijk zou zijn voor het niet-bereiken van een goede kwantitatieve of ecologische toestand.

Er zijn **aanzienlijke verschillen in watergebruik** tussen de verschillende regio's van de EU. In 2019[64] leverde onttrekking voor koeling bij elektriciteitsopwekking op EU-niveau de grootste bijdrage aan de totale jaarlijkse wateronttrekking (32 %), gevolgd door onttrekking voor landbouw (28 %), openbare watervoorziening (20 %), productie (13 %) en productiekoeling (5 %), waarbij mijnbouw, steengroeven en bouw elk goed waren voor slechts 1 % van de totale onttrekking. De landbouw, met inbegrip van veeteeltactiviteiten, is met 59 % van het waterverbruik in de EU in 2019[65] echter de grootste nettoverbruiker[66], aangezien het grootste deel van het onttrokken water wordt gebruikt voor gewassen en landbouwhuisdieren of verdampt, in plaats van terug te keren naar de bron waaraan het werd onttrokken. Daarnaast wordt veel water verbruikt voor productiekoeling en opwekking van elektriciteit (17 %), huishoudens en diensten (13 %) en mijnbouw, steengroeven, bouw en industrie (11 %). Uit de analyse van het EEA blijkt dat er tussen 2000 en 2019 sprake was van een vermindering van de wateronttrekking met 17,6 %, als gevolg van beleidsmaatregelen die in het kader van de KRW werden uitgevoerd.

Hoewel de onttrekking in sommige sectoren daalde, zoals voor koeling bij elektriciteitsopwekking (–27 %), nam deze in andere sectoren juist toe. Zo is wateronttrekking voor productiekoeling bijna verdrievoudigd en is onttrekking voor de openbare watervoorziening met 4 % toegenomen, met een bijzonder sterke stijging sinds 2010 (14 %). Wateronttrekking voor de landbouw is in dezelfde periode 2000-2019 met 15 % afgenomen, maar is sinds 2010 met 8 % toegenomen, hoofdzakelijk als gevolg van de toenemende vraag naar irrigatie in Zuid-Europa, waar de waterschaarste wordt verergerd door de klimaatverandering. Daardoor wordt het steeds noodzakelijker om veranderingen door te voeren in de gehanteerde werkwijzen, waaronder het bevorderen van hergebruik van water in

---

[63] Van de 13 landen waarvoor de informatie via e-rapportage beschikbaar is, wordt gemeld dat wateronttrekkingen verantwoordelijk zijn voor het niet-bereiken van een goede kwantitatieve of ecologische toestand in Spanje (25 %), Hongarije (20 %), Italië (19 %), Frankrijk (11 %) en België (11 %) wat het grondwater betreft, en in Frankrijk (17 %), Oostenrijk (12 %), Spanje (11 %), Italië (9 %) en Kroatië (8 %) wat de oppervlaktewateren betreft. Hoewel zij hun verslagen niet hebben ingediend, is bekend dat dit ook een belangrijk probleem is in Cyprus, Griekenland en Malta.

[64] Analyse van het EEA van wateronttrekkingen tussen 2000 en 2019, https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/water-abstraction-by-source-and.

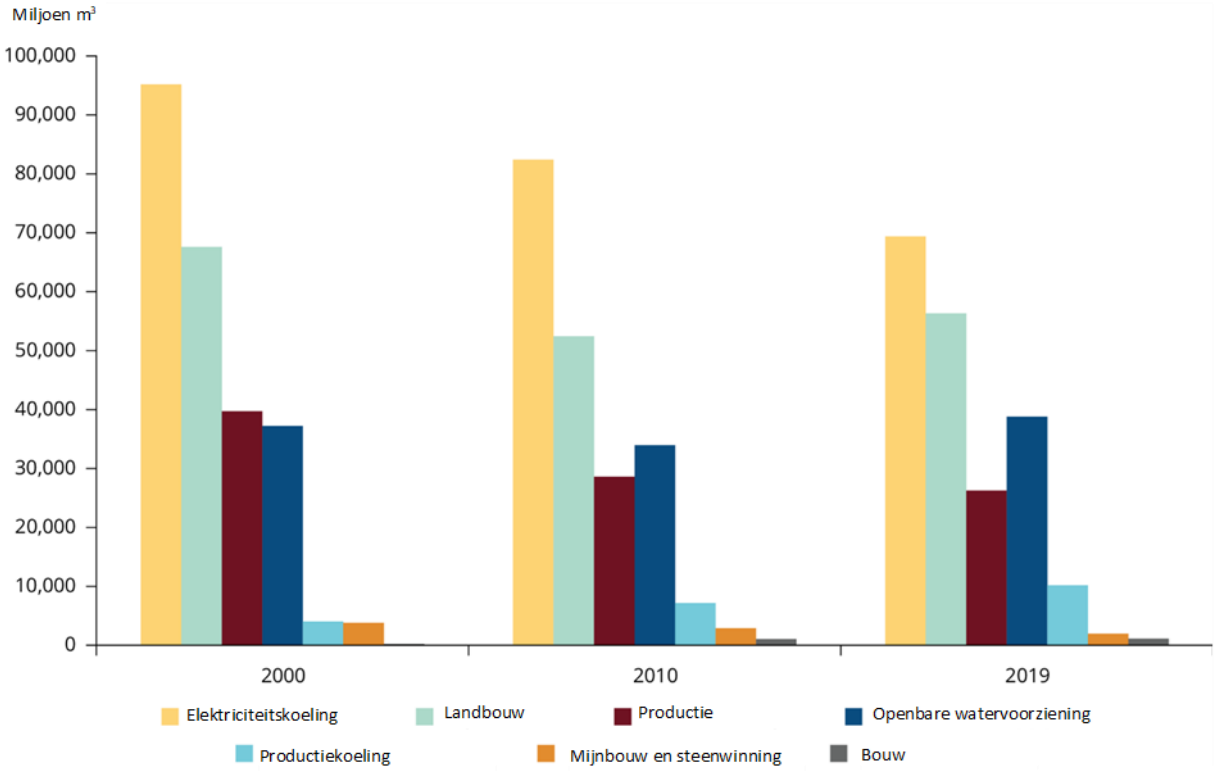
[65] EEA-verslag nr. 7/2024, *Europe's state of water 2024. The need for improved water resilience* (https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024).

[66] Volgens EEA-verslag 12/2021 *"Water resources across Europe — confronting water stress: an updated assessment"*, is "waterverbruik" het deel van het water dat niet naar het grond- of oppervlaktewater terugkeert omdat het wordt verwerkt in producten (bv. voedsel en dranken), of door huishoudens (bv. drinkwater) of vee wordt verbruikt.

overeenstemming met de verordening inzake hergebruik van water van 2020, en het overschakelen op gewassen die beter zijn aangepast aan de regiospecifieke hydrologische omstandigheden, alsook het verbeteren van het bodembeheer. Zonder dergelijke veranderingen zal de vraag naar water voor landbouwirrigatie ook aanzienlijk toenemen in regio's waar tot op heden sprake is van beperkte irrigatie: dit zal de waterschaarste alleen maar verergeren.

Het GLB 2023-2027 ondersteunt inspanningen om de waterweerbaarheid in de landbouw te vergroten. De conditionaliteit is aangescherpt door onder meer een nieuwe norm[67] voor beheersingsmaatregelen inzake wateronttrekking op te nemen. De strategische GLB-plannen van de lidstaten bieden onder meer aanzienlijke steun voor praktijken ter verbetering van de bodemgezondheid, met positieve gevolgen voor de wateropslagcapaciteit, met als doel 47 % van het landbouwareaal in de EU met dergelijke steun te bestrijken. Ook investeringen in het verbeteren van de efficiëntie van irrigatie-installaties, het gebruik van gerecycled water voor irrigatie en de opvang van regenwater kunnen worden ondersteund. In de regio's die het zwaarst door waterschaarste worden getroffen, zal echter steun moeten worden overwogen voor meer transformatieve systeemveranderingen in de richting van minder waterintensieve productiesystemen.

Figuur 11 — Wateronttrekking per economische sector in de 27 EU-lidstaten, 2000-2019 (EEA, 2022)



[67] Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis 1 (RBE 1) inzake beheersingsmaatregelen van de onttrekking en opstuwing van water en beheersingsmaatregelen van diffuse verontreiniging door fosfaten (KRW, artikel 11, lid 3, punten e) en h)).

In het algemeen zijn er basis- en aanvullende maatregelen vastgesteld om **onttrekking** te verminderen, maar de uitvoering ervan is in heel Europa inconsistent. Deze maatregelen zijn gericht op beheersing van onttrekkingen, waterefficiëntie en hergebruik, natuurlijke waterretentie, ecologisch debiet, onderzoek en kennisopbouw. Enkele pogingen om het waterverbruik te verminderen zijn het vermelden waard, zoals het nieuwe Franse waterplan, dat tot doel heeft de onttrekkingen tegen 2030 met 10 % te verminderen.

Zoals in 2021 door de Europese Rekenkamer (ERK)[68] werd gemeld, hebben de lidstaten vooruitgang geboekt bij het opzetten van **systemen voor voorafgaande toestemming voor wateronttrekking**, systemen voor het opsporen van illegaal watergebruik en in een aantal gevallen prijsstellingsmechanismen die de waterefficiëntie kunnen stimuleren. Het feit dat de meeste lidstaten kleine onttrekkingen vrijstellen van inspectie of registratie, vormt een probleem. Dit kan leiden tot de cumulatieve impact van vele, aanhoudende kleine onttrekkingen over een heel stroomgebied, hetgeen nadelige gevolgen heeft voor de toestand van de waterlichamen, vooral in lidstaten die reeds met waterschaarste kampen. Hoewel de ERK vaststelde dat verscheidene lidstaten inmiddels mechanismen voor de vaststelling van de waterprijs hebben ingevoerd die een efficiënt gebruik van irrigatiewater stimuleren, merkte zij de praktijk van aanzienlijk lagere waterprijzen in de landbouw dan elders in de economie, met vrijstellingen voor irrigatie, aan als een probleem.

De frequentie waarmee de lidstaten **vergunningen voor wateronttrekking toetsen**, zoals vereist door de KRW[69], loopt sterk uiteen, van zes jaar tot meerdere decennia of zelfs onbepaalde tijd. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om naar behoren rekening te houden met de veranderende situatie in waterlichamen, ook uit het oogpunt van klimaatverandering. De Commissie is momenteel bezig met de handhaving van de verplichting om dergelijke vergunningen te toetsen teneinde ervoor te zorgen dat alle lidstaten deze op de juiste wijze uitvoeren[70].

Het **zonder toestemming of illegaal onttrekken van water** (d.w.z. wateronttrekking zonder vergunning of overschrijding van de vergunningsvoorwaarden) wordt uitdrukkelijk genoemd in slechts een handvol SGBP's van vier lidstaten. Het probleem wordt echter ook in andere delen van Europa onderkend. Zelfs wanneer deze verwijzingen worden genoemd, ontbreekt het meestal aan een kwantificering van het huidige probleem en de trends in vergelijking met de tweede SGBP's. In sommige van deze landen worden inspanningen geleverd om illegale waterputten te sluiten teneinde een dergelijke wederrechtelijke toe-eigening van deze gemeenschappelijke hulpbron te voorkomen.

Net als in het verleden pakken verscheidene lidstaten de waterschaarste aan door hun maatregelen te richten op een verruiming van het aanbod. Deze maatregelen omvatten het boren van **nieuwe waterputten**, de bouw van **nieuwe dammen en reservoirs, de uitbreiding van de irrigatie-infrastructuur voor de landbouw**, de aanleg van **grootschalige infrastructuur voor wateroverheveling** en de bouw van **ontziltingsinstallaties**. In de SGBP's wordt over dergelijke maatregelen, ook wat betreft de ecologische en economische

[68] Speciaal verslag nr. 20/2021: Duurzaam watergebruik in de landbouw.

[69] Op grond van artikel 11, lid 3, punt e), van de KRW zijn de lidstaten verplicht geregeld toetsingen uit te voeren.

[70] Over dit onderwerp zijn aanmaningsbrieven gestuurd naar Oostenrijk, Finland, Nederland en Slovenië; voor Ierland wordt de kwestie behandeld in het kader van de langdurige inbreukprocedure wegens de onjuiste omzetting van diverse bepalingen van de KRW, waaronder artikel 11.

levensvatbaarheid ervan en de inachtneming van klimaatscenario's voor de lange termijn, echter zeer weinig informatie verstrekt.

6.3 AANPAK VAN DE KLIMAATCRISIS

Zoals uiteengezet in de Europese klimaatrisicobeoordeling[71] en zoals onderkend door de Commissie in haar mededeling over het beheer van klimaatrisico's[72], moeten de EU en haar lidstaten zich veel beter voorbereiden op de klimaatrisico's en deze doeltreffend aanpakken[73]. Er zijn steeds meer aanwijzingen dat de klimaatverandering in een groot deel van Europa al aanzienlijke gevolgen heeft voor het ontstaan en de ernst van watergerelateerde risico's als droogten en overstromingen[74]. Het vergroten van de waterweerbaarheid[75] door een doeltreffende uitvoering van de KRW en de overstromingsrichtlijn is daarom een eerste vereiste om de doelstellingen inzake klimaatbestendigheid van de Europese klimaatwet[76] en de EU-adaptatiestrategie[77] te verwezenlijken. Tegelijkertijd kunnen de doelstellingen van de KRW en de overstromingsrichtlijn alleen worden bereikt door ten volle rekening te houden met de gevolgen van klimaatverandering.

6.3.1 Is terdege rekening gehouden met klimaatbestendigheid en droogterisicobeheer?

Hoewel de verplichting om de SGBP's aan de klimaatverandering aan te passen in de KRW niet met zo veel woorden wordt genoemd, is de stapsgewijze en cyclische benadering van het KRW-planningsproces zeer geschikt om de gevolgen van de klimaatverandering op een adaptieve manier te beheren.

Een toenemend aantal lidstaten meldde dat zij de gevolgen van de **klimaatverandering** uit systemisch oogpunt beschouwen en trachten hun maatregelenprogramma af te stemmen op hun **nationale klimaataanpassingsplan**. 70 % van de beoordeelde lidstaten (14 van de 20) meldde een analyse te hebben uitgevoerd van de gevolgen van de klimaatverandering voor

[71] EEA (2024), Europese klimaatrisicobeoordeling, nr. 1/2024, https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment. Van alle continenten warmt Europa het snelst op. Extreme hitte komt steeds vaker voor terwijl de neerslagpatronen veranderen. Stortregens en andere neerslagextremen nemen toe in kracht en de afgelopen jaren hebben in diverse regio's catastrofale overstromingen plaatsgevonden. Tegelijkertijd kan Zuid-Europa een aanzienlijke daling van de totale neerslag en ernstigere droogten tegemoetzien.

[72] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Klimaatrisico's beheren — De bevolking en de welvaart beschermen, COM(2024) 91 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0091.

[73] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Klimaatrisico's beheren — De bevolking en de welvaart beschermen, COM(2024) 91 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0091.

[74] De temperaturen in Europa zijn de afgelopen dertig jaar meer dan verdubbeld ten opzichte van het mondiale gemiddelde — meer dan op welk ander continent dan ook, verslag van november 2022, Wereld Meteorologische Organisatie, https://wmo.int/publication-series/state-of-climate-europe-2022 en Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.

[75] Dat de weerbaarheid tegen klimaatverandering moet worden versterkt, werd benadrukt in de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering van 2021 en in de Europese klimaatwet van 2021.

[76] Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet").

[77] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen — de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering" (COM(2021) 82 final).

hun waterlichamen. Het is evenwel vaak onduidelijk of en in welke mate het resultaat van een dergelijke analyse heeft bijgedragen tot het vaststellen van de belangrijkste belastende factoren en het bepalen van de meest doeltreffende maatregelen.

In de derde SGBP's hielden de gevolgen van de klimaatverandering overwegend verband met droogten en een lagere beschikbaarheid van water, ook al bleven overstromingen een punt van grote zorg. De meeste lidstaten nemen de gevolgen van deze klimaateffecten voor de landbouw (irrigatierisico's), de binnenvaart en de opwekking van energie (waterkracht, bepaalde vormen van thermische energie) als uitgangspunt. Dit is een aanzienlijk verschil met het tweede SGBP, waarin overtollig water (d.w.z. overstromingen) werd gezien als het belangrijkste klimaateffect. Dit strookt tevens met de toenemende bezorgdheid over waterschaarste in de meeste lidstaten, zoals uiteengezet in punt 6.2.4. Belangrijk is dat 16 van de 20 beoordeelde lidstaten droogten als een significante gebeurtenis meldden, hoewel dit niet wettelijk verplicht is op grond van de KRW; een toenemend aantal lidstaten meldden dat zij bezig waren met het uitwerken van droogtebeheerplannen op nationaal, regionaal of SGD-niveau of dat inmiddels hadden gedaan.

De klimaatverandering heeft ook een steeds grotere impact op de waterkwaliteit in diverse lidstaten. Een toenemend aantal lidstaten heeft een beroep gedaan op de **vrijstelling op grond van artikel 4, lid 6**, **in verband met het tijdelijk niet-bereiken van een goede ecologische toestand als gevolg van langdurige droogten**.

Sommige lidstaten hebben onlangs nationale waterstrategieën uitgewerkt (bv. Frankrijk en Duitsland) als reactie op het toegenomen aantal droogten. Deze vormen een aanvulling op de SGBP's, maar zijn niet in aanmerking genomen in de verslagen van de lidstaten. Deze nationale strategieën kunnen echter belangrijke aanvullende maatregelen omvatten die op samenhangende wijze met de SGBP's moeten worden uitgevoerd.

Wat de gevolgen van de klimaatverandering voor het overstromingsrisicobeheer betreft, zijn de bevindingen in het kader van de beoordeling van de tweede overstromingsrisicobeheerplannen en de twee stappen[78] voorafgaand aan de overstromingsrisicobeheerplannen bemoedigend. Alle lidstaten (vergeleken met slechts de helft in de eerste voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen) hielden in hun tweede voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen rekening met klimaatverandering en bijna alle lidstaten hielden er rekening mee in hun tweede overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten (ook vergeleken met slechts de helft eerder), hoewel dit volgens de overstromingsrichtlijn geen uitdrukkelijk vereiste is voor de kaarten. In de tweede overstromingsrisicobeheerplannen hebben alle 21 beoordeelde lidstaten bewijsmateriaal verstrekt waaruit blijkt dat de gevolgen van de klimaatverandering in aanmerking zijn genomen (vergeleken met meer dan een derde eerder). Bijna alle lidstaten (vergeleken met slechts de helft in de eerste cyclus) bespraken in hun overstromingsrisicobeheerplannen toekomstige klimaatscenario's met uiteenlopende tijdschema's (tussen 2030 en 2115). Bijna alle lidstaten legden het verband met hun nationale aanpassingsstrategieën (tegenover minder dan de helft voor de eerste overstromingsrisicobeheerplannen).

[78] De voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen en de overstromingsgevaar- en risicokaarten.

6.3.2 Vooruitgang op weg naar klimaatbestendigheid in het kader van de overstromingsrichtlijn

Overstromingen zijn het meest voorkomende risico in de nationale risicobeoordelingen van de lidstaten[79]. Zoals in het EUCRA-verslag wordt beschreven, ziet Europa zich geplaatst voor almaar in omvang en kracht toenemende klimatologische gevaren, waaronder zware neerslag met als gevolg pluviale en fluviale overstromingen, en een stijging van de zeespiegel die tot overstromingen aan de kust leidt.

Sinds de invoering van de overstromingsrichtlijn van 2007 is in de hele EU aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van overstromingsrisicobeheer. Overstromingsrisicobeheerplannen zijn het belangrijkste instrument om mogelijke negatieve gevolgen van overstromingen te verzachten en vormen het derde onderdeel van de bij de overstromingsrichtlijn ingevoerde cyclische driestappenaanpak. De huidige overstromingsrisicobeheerplannen, die de tweede reeks vormen, hebben betrekking op de periode 2022-2027, net als de derde SGBP's. De twee stappen voorafgaand aan de overstromingsrisicobeheerplannen, namelijk de tweede voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen[80] en de tweede overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten, werden eerder door de lidstaten uitgevoerd. Beide zijn door de Commissie beoordeeld[81].

Wat de volledigheid betreft, verstrekten alle 21 lidstaten die tijdig verslag uitbrachten om in deze beoordeling in aanmerking te worden genomen, in hun overstromingsrisicobeheerplannen contextuele informatie over hun voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen en overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten.

In vergelijking met de vorige cyclus is het overstromingsrisicobeheer in de beoordeelde lidstaten verbeterd. Alle lidstaten hebben inmiddels doelstellingen voor overstromingsrisicobeheer vastgesteld. Sommige hebben een aantal brede doelstellingen vastgesteld, ondersteund door specifiekere subdoelstellingen, en andere kwamen met een aantal nader omschreven doelstellingen in vergelijking met het verleden. Al deze doelstellingen omvatten maatregelen om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Enkele lidstaten hebben streefdoelen vastgesteld die het mogelijk maken de vooruitgang ten opzichte van de vorige cyclus kwantitatief te beoordelen. Verscheidene lidstaten leggen evenwel een duidelijk verband tussen de maatregelen in de plannen en de doelstellingen die met deze maatregelen worden nagestreefd. Wanneer dezelfde lidstaten met elkaar worden vergeleken, hebben 14 lidstaten dit duidelijke verband in hun plannen opgenomen, tegenover slechts 7 ervan in de vorige plannen.

---

[79] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de vorderingen met de uitvoering van artikel 6 van het Uniemechanisme voor civiele bescherming (Besluit nr. 1313/2013/EU) Rampenrisicopreventie en -beheersing in Europa (COM(2024) 130 final).

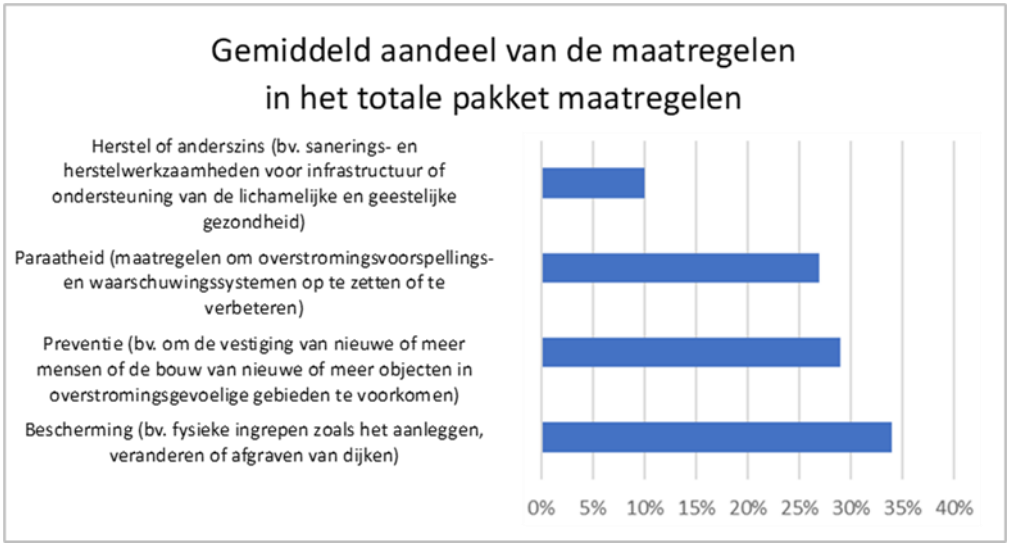
[80] Er zijn ongeveer 14 000 gebieden met potentieel aanzienlijk overstromingsrisico in de EU; zie voor een overzicht de Flood Risk Areas Viewer die te vinden is op https://discomap.eea.europa.eu/floodsviewer/.

[81] Zie voor de beoordelingen door de Commissie van de tweede voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen van de lidstaten de documenten die zijn gepubliceerd in het kader van het zesde uitvoeringsverslag. Zie voor de beoordelingen door de Commissie van de tweede overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en de tweede overstromingsrisicobeheerplannen van de lidstaten de documenten die zijn gepubliceerd in het kader van het huidige, zevende uitvoeringsverslag, https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en.

De plannen hebben betrekking op de vorderingen bij de uitvoering van de maatregelen en niet zozeer op de vooruitgang ten aanzien van de streefdoelen in het kader van de doelstellingen om overstromingsrisico's te verminderen. Daardoor is het moeilijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het overstromingsrisicobeheer in de hele EU.

Het aantal maatregelen in de overstromingsrisicobeheerplannen verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat, variërend van minder dan 100 tot meer dan 10 000 maatregelen. Deze variatie hangt samen met de grootte van het land, het aantal gebieden met een potentieel aanzienlijk overstromingsrisico en de keuze van individuele of gegroepeerde maatregelen.

Figuur 12 — Aandeel van de maatregel per type (preventie, bescherming, paraatheid, herstel)



Er zijn twee brede clusters van lidstaten: de ene cluster bestaat uit lidstaten die prioriteit geven aan preventie- en/of paraatheidsmaatregelen, en de andere omvat lidstaten die prioriteit geven aan bescherming. Hoewel de meeste maatregelen in de tweede overstromingsrisicobeheerplannen betrekking hebben op bescherming, hebben preventie- en paraatheidsmaatregelen nu een iets groter aandeel in de totale EU-maatregelen. Wat niet-structurele maatregelen[82] betreft, wordt in alle beoordeelde overstromingsrisicobeheerplannen verwezen naar ruimtelijke ordening. Slechts 8 van de 21 beoordeelde lidstaten maakten echter gewag van wettelijke of beleidskaders die ruimtelijke ordening en overstromingsrisicobeheer met elkaar verbinden. Het is bemoedigend dat alle lidstaten in sommige of al hun overstromingsrisicobeheerplannen op de natuur gebaseerde oplossingen opnemen; vooralsnog wijst niets echter op noemenswaardige veranderingen in de praktijk wat betreft de grootschalige toepassing van op de natuur gebaseerde oplossingen in plaats van of in combinatie met traditionele infrastructuur. Hoewel in de overstromingsrichtlijn niets wordt gezegd over verzekeringen, wordt er door 12 van de 21 lidstaten in meer of mindere mate naar verwezen. Dit bevestigt de waardevolle rol die verzekeringen als mechanisme voor risico-overdracht kunnen spelen bij het bevorderen van de aanpassing aan klimaatverandering.

[82] Maatregelen waarbij geen wegen- en waterbouwkundige werken zijn betrokken, zoals bewustmaking, die systemen voor vroegtijdige waarschuwing, rampenpreventie- en rampenbestrijdingsplannen en ruimtelijke ordening behelzen.

Een positieve trend is dat de lidstaten prioriteit toekennen aan maatregelen inzake overstromingsrisicobeheer. Alle lidstaten kenden prioriteit toe aan maatregelen of voorzagen in een tijdschema voor de uitvoering ervan (niet alle lidstaten deden dat in hun eerste overstromingsrisicobeheerplannen). Uit de analyse blijkt bijvoorbeeld dat de meeste maatregelen zijn ingedeeld in de drie categorieën met de hoogste prioriteit (hoog, zeer hoog en kritiek), d.w.z. dat 50 % of meer van de maatregelen in 13 lidstaten (van de 21 geanalyseerde) in een van deze categorieën valt. Daarentegen werden er door de lidstaten veel minder maatregelen in de twee categorieën met de laagste prioriteit (middelhoog en laag) gemeld. Bij de overgang van de eerste naar de tweede overstromingsrisicobeheerplannen is in alle lidstaten sprake van een lichte neerwaartse verschuiving in de urgentie van de maatregelen, van kritieke naar zeer hoge prioriteit en van zeer hoge naar hoge prioriteit. Daarnaast waren er enkele opwaartse verschuivingen in de urgentie, voornamelijk van lage en middelhoge prioriteit naar hoge prioriteit. 15 van de 21 lidstaten hebben een kosten-batenanalyse van hun maatregelen opgesteld, hoewel maar weinig lidstaten deze hebben gebruikt om prioriteiten aan die maatregelen toe te kennen. Omdat de verhouding tussen de lidstaten die een kosten-batenanalyse gebruiken min of meer gelijk is aan die in de vorige cyclus, heeft de geboekte vooruitgang voornamelijk te maken met de verbetering van de methoden die in sommige lidstaten worden toegepast.

Overstromingsrisicobeheer kan niet zonder betrouwbare systemen voor prognoses en vroegtijdige waarschuwing om snel maatregelen op het gebied van civiele bescherming in gang te zetten, samen met een sterke responscapaciteit tijdens en na dergelijke gebeurtenissen. De Commissie ondersteunt de lidstaten op EU-niveau via maatregelen op dit gebied, onder meer via het Europees waarschuwingssysteem voor overstromingen in het kader van Copernicus, dat voorbereidende maatregelen vóór en tijdens grote overstromingen[83] mogelijk maakt. De dienst voor snelle kartering in het kader van Copernicus biedt op aanvraag snel (binnen uren of dagen) geospatiale informatie ter ondersteuning van activiteiten vóór, tijdens en onmiddellijk na een ramp. Na een ramp kunnen de lidstaten een beroep doen op het Uniemechanisme voor civiele bescherming, waardoor de samenwerking tussen landen op het gebied van civiele bescherming aanzienlijk is versterkt en de preventie van, de paraatheid voor en de respons op rampen[84] zijn verbeterd, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van doelstellingen inzake rampbestendigheid[85]. De Commissie moedigt het gebruik van de diensten van Copernicus voor het beheer van noodsituaties aan en bevordert de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken tussen de lidstaten, vooral na grote overstromingen.

7. WAARBORGEN VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE SOLIDITEIT

Gezien de beperkte vooruitgang bij het bereiken van een goede toestand valt de grote meerderheid van de waterlichamen onder uiteenlopende **vrijstellingen** als bedoeld in artikel 4

[83] EFAS is het eerste operationele Europese systeem voor het monitoren en voorspellen van overstromingen in heel Europa. Het wordt gebruikt om voorbereidende maatregelen vóór en tijdens grote overstromingen te ondersteunen. Het biedt aanvullende informatie met toegevoegde waarde aan de betrokken nationale en regionale autoriteiten. Daarnaast houdt EFAS het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties op de hoogte van overstromingen in heel Europa die op dat ogenblik aan de gang zijn of mogelijk in het verschiet liggen. Onlangs zijn met EFAS v5.0 een aantal belangrijke wijzigingen in het systeem doorgevoerd, waaronder een hogere ruimtelijke resolutie.

[84] Verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de vorderingen met de uitvoering van artikel 6 van het Uniemechanisme voor civiele bescherming (Besluit nr. 1313/2013/EU) Rampenrisicopreventie en -beheersing in Europa, 12.3.2024, COM(2024) 130 final en SWD(2024) 130 final.

[85] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6281-2023-INIT/nl/pdf.

van de KRW[86]. Er zij op gewezen dat het aantal vrijstellingen in verband met artikel 4, leden 4 en 5, van de KRW is toegenomen. De motivering voor die vrijstellingen is in het algemeen beter geworden wat betreft de naleving van de KRW-vereisten dat deze gebaseerd moeten zijn op passende, duidelijke en transparante criteria. Niet alle lidstaten verstrekken echter voldoende gedetailleerde informatie op het niveau van het betrokken waterlichaam en slechts ongeveer de helft van de beoordeelde lidstaten verstrekt voldoende details in alle SGBP's.

In overeenstemming met de artikelen 9 en 11 van de KRW en bijlage III[87] daarbij worden het actualiseren en indienen van de **economische analyse van het watergebruik** en het daarmee samenhangende gebruik van **instrumenten voor de terugwinning van de kosten**, met inbegrip van het vaststellen van de waterprijs, steeds meer een gevestigde praktijk in SGBP's. In de verslaglegging wordt in veel gevallen echter geen duidelijk verband gelegd met de belangrijkste uitdagingen en ontwikkelingen in het stroomgebiedsdistrict. Het is dan ook onduidelijk in hoeverre de keuzes op het gebied van kostenterugwinning, prijsstelling en meer in het algemeen de opzet van de maatregelenprogramma's gebaseerd zijn op de economische analyse. Zo blijft de verslaglegging over waterdiensten vrij vaag. In veel van de SGBP's wordt verslag uitgebracht over de twee ruim gedefinieerde waterdiensten, namelijk drinkwatervoorziening en sanitaire voorzieningen; daarom worden de afzonderlijke waterdiensten die onder deze categorieën vallen of er rechtstreeks verband mee houden, zoals de opslag en het hergebruik van water, in de regel niet erkend en besproken. Dit maakt het moeilijk om een voldoende volledig inzicht te verwerven in het watergebruik in het land, met inbegrip van de economische betekenis en het potentieel voor kostenterugwinning, en de belasting die de waterlichamen hiervan ondervinden.

Bovendien zijn er in vergelijking met de elementen die op grond van artikel 9 van de KRW vereist zijn, nog enkele belangrijke hiaten in de uitvoering, in het bijzonder wat betreft de beoordeling van:

- de vraag of het bestaande prijsbeleid "adequate prikkels" biedt voor een efficiënter watergebruik;
- de milieukosten en de kosten van de hulpbronnen alsook de opname daarvan in de regelingen voor de terugwinning van de kosten;
- de vraag of het watergebruik en de belangrijkste waterverbruikende sectoren (met inbegrip van landbouw, industrie en huishoudens) een "redelijke bijdrage" leveren aan de kosten van het verlenen van waterdiensten overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt. In de ingediende gegevens ontbreekt het vaak aan nadere bijzonderheden over de milieukosten en de kosten van de hulpbronnen alsook over het

[86] Artikel 4, lid 4, maakt het mogelijk de termijn voor het bereiken van een goede toestand of een goed potentieel (zoals vastgesteld in artikel 4, lid 1) te verlengen tot na 2015. Artikel 4, lid 5, maakt het mogelijk minder strenge doelstellingen vast te stellen. Artikel 4, lid 6, staat een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen toe. In artikel 4, lid 7, worden de voorwaarden beschreven waaronder de achteruitgang van de toestand of het niet verwezenlijken van de doelstellingen van de KRW toelaatbaar kan zijn voor nieuwe veranderingen in de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam, veranderingen in het grondwaterpeil, of achteruitgang van een zeer goede toestand naar een goede toestand als gevolg van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling toegestaan kan zijn.

[87] In bijlage III bij de KRW is bepaald dat de economische analyse voldoende informatie moet omvatten die voldoende gedetailleerd moet zijn om de regelingen voor de terugwinning van de kosten van waterdiensten en de daarmee samenhangende verplichtingen te beschrijven en te rechtvaardigen (artikel 9). De analyse moet ook kunnen helpen bij het beoordelen van de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen met betrekking tot watergebruik die in het maatregelenprogramma moeten worden opgenomen (artikel 11).

watergebruik dat de grootste kostendruk uitoefent op de belangrijkste waterdiensten (d.w.z. watervoorziening en sanitaire voorzieningen).

Meer investeringen zijn van essentieel belang om de doelstellingen van de KRW te halen en de samenlevingen in de EU waterweerbaarder te maken. Voor lidstaten die langs elektronische weg verslagen hebben ingediend, is enige informatie beschikbaar over de financieringsbehoeften voor de KRW waaruit blijkt dat er vaak meer middelen nodig zijn om de bijbehorende maatregelen uit te voeren. Daartoe zou een aanvullende financiële bijdrage van de EU behoren. In sommige elektronische verslagen (van Estland, Letland en Nederland) is de informatie echter onvolledig of tegenstrijdig, of zelfs afwezig. Voor de tien lidstaten waarvoor informatie beschikbaar is, worden de cumulatieve financieringsbehoeften tussen 2022 en 2027 geraamd op 89,4 miljard EUR (ongeveer 15 miljard EUR per jaar), maar gezien de beperkte gegevens is dit waarschijnlijk een onderschatting.

Wat de financieringsbehoeften voor de uitvoering van de overstromingsrisicobeheerplannen betreft, hebben 16 lidstaten (tegenover 10 in de eerste overstromingsrisicobeheerplannen) enige informatie verstrekt over de geraamde kosten van de maatregelen. Volgens de raming zou het gaan om ongeveer 35 miljard EUR tussen 2022 en 2027 (ongeveer 6 miljard EUR per jaar), hoewel dat waarschijnlijk aan de lage kant is. De verstrekte informatie verschilde aanzienlijk zowel inhoudelijk als wat de details betreft en bestreek vaak niet alle maatregelen, zelfs niet binnen een bepaalde lidstaat.

Hoewel in veel van de SGBP's beperkte informatie wordt verstrekt, moet worden opgemerkt dat de financieringsinstrumenten van de EU, waaronder het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, een belangrijke rol hebben gespeeld bij de ondersteuning van de uitvoering van de maatregelen op het gebied van stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen in alle lidstaten. Voorts verleent de Commissie via het programma Horizon Europa uitgebreide steun voor onderzoek om de kennishiaten te dichten en de uitrol van innovatieve oplossingen te bevorderen, onder meer via de missie "Onze oceanen en wateren herstellen". Tot slot ondersteunt de Commissie de lidstaten via het instrument voor technische ondersteuning ook bij het ontwerpen, ontwikkelen en uitvoeren van hervormingen van het waterbeleid.

Niettemin blijkt uit de analyse — voor de EU als geheel — dat de jaarlijkse investeringsbehoeften, die op 77 miljard EUR per jaar worden geraamd, niet worden gedekt, waarbij het financieringstekort momenteel wordt geraamd op ongeveer 25 miljard EUR per jaar[88]. Dit bedrag is grotendeels gebaseerd op de behoeften aan watervoorziening en sanitaire voorzieningen, terwijl de kosten voor andere maatregelen in verband met de uitvoering van de KRW en de overstromingsrichtlijn mogelijk niet volledig in aanmerking zijn genomen. Helaas bevatten de SGBP's voor de meeste lidstaten geen duidelijk investeringsschema waarin rekening wordt gehouden met langetermijnprognoses van vraag naar en aanbod van water op basis van de meest recente klimaatscenario's en aanpassingsstrategieën. Meer in het algemeen tonen de gemelde economische analyses niet duidelijk aan hoe beoordelingen van de kosteneffectiviteit de selectie van maatregelen in de maatregelenprogramma's hebben beïnvloed (die idealiter veel meer investeringsmaatregelen zouden moeten omvatten). Verdere

[88] DG Milieu, Environmental investment needs, financing and gaps in the EU-27, Update 2024 (interne analyse). Er zij op gewezen dat het volgende verslag over de uitvoering van het milieubeleid, dat gepland staat voor het voorjaar van 2025, nadere openbare informatie en geactualiseerde gegevens over dit onderwerp zal bevatten.

vooruitgang bij de economische onderbouwing van het maatregelenprogramma zou de met water verband houdende besluiten en investeringen aanzienlijk vergemakkelijken.

8. GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING IN HET KADER VAN DE KADERRICHTLIJN WATER EN DE OVERSTROMINGSRICHTLIJN

Voor stroomgebieden die de nationale grenzen overschrijden, schrijft de KRW voor dat de lidstaten hun werkzaamheden onderling coördineren en daarnaast redelijke inspanningen verrichten met niet-EU-landen, indien van toepassing. Uit de analyse blijkt dat er, hoewel de mate van samenwerking verschilt, een stabiel institutioneel kader bestaat voor grensoverschrijdende coördinatiemechanismen in verschillende internationale stroomgebiedsdistricten (ISGD's)[89]. Er zijn enkele voorbeelden van bestaande regelingen die in vergelijking met de vorige cyclus verder zijn "opgewaardeerd".

Er zijn internationale SGBP's opgesteld voor de grootste ISGD's, die het kader vormen voor samenwerking tussen de lidstaten. Dat soort kaders is gericht op het delen van gegevens, gezamenlijke monitoring- en onderzoeksprojecten, gezamenlijke coördinatie bij de beoordeling van de toestand, de relevante prioriteitsindicatoren en de overeengekomen drempelwaarden. Deze samenwerking op het gebied van indicatoren en drempelwaarden betekent echter niet dat er sprake is van een volledige convergentie met betrekking tot de beoordelingsresultaten tussen de verschillende landen die de stroomgebieden delen.

Met uitzondering van het internationale SGBP voor de Donau, dat maatregelen van internationaal belang bevat, zijn in de andere internationale SGBP's hoofdzakelijk de door elke lidstaat opgestelde nationale maatregelen opgenomen; daarom is het onduidelijk in hoeverre de samenhang tussen de maatregelen van stroomopwaarts en stroomafwaarts gelegen landen is gewaarborgd. Zo zijn er bijvoorbeeld vispassages aangelegd in de stroomopwaarts gelegen delen van de Rijn, maar zijn soortgelijke maatregelen stroomafwaarts nog niet volledig uitgevoerd, wat de doeltreffendheid van de maatregelen stroomopwaarts belemmert. Evenzo wordt in het geval van een vermindering van de nutriëntenbelasting in het algemeen geen rekening gehouden met de bijdrage stroomopwaarts die nodig is om de doelstellingen van een goede toestand van stroomafwaarts gelegen waterlichamen te bereiken, in het bijzonder voor de kust- en overgangswateren die het gevoeligst zijn voor nutriënten.

Er wordt met bezorgdheid opgemerkt dat de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van grondwater zeer beperkt is. In vele internationale ISGD's zijn geen grensoverschrijdende grondwaterlichamen vastgesteld; daarom wordt de afbakening en karakterisering van grondwaterlichamen door elk land afzonderlijk uitgevoerd. Indien er grensoverschrijdende watervoerende lagen zijn vastgesteld (bv. Schelde, Wisła, Elbe en Donau), wordt de karakterisering afgehandeld via bilaterale gesprekken. Er is ook beperkte samenwerking op het gebied van de monitoring van de kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren voor de beoordeling van de toestand van het grondwater.

Aangezien de uitdagingen van droogte en waterschaarste in de hele EU steeds dringender worden, zullen kwantitatieve aspecten van waterbeheer in de context van internationale ISGD's waarschijnlijk aan belang winnen. Op enkele uitzonderingen na, zoals het Verdrag van Albufeira tussen Portugal en Spanje, is de samenwerking in het kader van de

[89] Voor de meeste ISGD's zijn internationale overeenkomsten gesloten en wordt vaak een internationale coördinerende instantie opgericht en, minder vaak, een gezamenlijk SGBP. Slechts enkele stroomgebieden in de EU hebben geen van beide.

internationale ISGD's inzake de aanpak van waterschaarste en droogte tot dusver beperkt gebleven en moet deze verder worden aangemoedigd.

De procedure van artikel 12 KRW voor **problemen die niet op het niveau van de lidstaten kunnen worden geregeld**, is eenmaal ingeroepen. In 2019 uitte Tsjechië zijn bezorgdheid over de uitputting van de grondwaterstanden als gevolg van de grensoverschrijdende gevolgen van de bruinkoolmijn in het Poolse Turów. De procedure werd in februari 2022 stopgezet na een overeenkomst tussen Polen en Tsjechië in het kader van een zaak die aanhangig was gemaakt bij het Hof van Justitie (dat de procedure uit hoofde van artikel 12 zelf had geschorst).

Hoewel de ramp met de rivier de Oder, een van de grootste milieurampen in de recente geschiedenis van Europa, die in juli en augustus 2022 tot massale vissterfte leidde, niet rechtstreeks verband houdt met de activering van artikel 12, heeft deze ramp de aangetoond wat de gevolgen zijn van een gebrekkige communicatie tussen buurlanden onderling en tussen deze landen en de Europese Commissie. Het incident onderstreepte het belang van doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking om te zorgen voor een tijdige en adequate respons bij dergelijke rampen. De Commissie stelde vanaf het begin steun en expertise beschikbaar en stelde in samenwerking met het EEA een verslag op waarin de oorzaken van de ramp werden geanalyseerd en belangrijke aanbevelingen werden gedaan om toekomstige milieurampen in de rivieren van de EU te voorkomen[90].

Op grond van de overstromingsrichtlijn moeten de lidstaten, net als bij de KRW, hun inspanningen binnen grensoverschrijdende stroomgebieden coördineren, ook met niet-EU-landen. Indien er coördinatieorganisaties voor het hele stroomgebied zijn, leidt de ontwikkeling van een internationaal overstromingsrisicobeheerplan steevast tot het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen op hoog niveau en, in bijna alle gevallen, tot het uitwerken van een aantal gecoördineerde en gemeenschappelijke maatregelen[91]. Binnen die stroomgebiedsorganisaties volgen speciaal voor dat doel opgerichte werkgroepen de uitvoering van internationale overstromingsrisicobeheerplannen op nationaal niveau. Er vonden uitgebreide openbare raadplegingen plaats over sommige stroomgebieden, zoals de Donau en de Rijn. Bovendien is het feit dat er strategieën voor aanpassing aan de klimaatverandering op stroomgebiedniveau zijn die rechtstreeks verband houden met de overstromingsrichtlijn, voor deze inspanningen[92] van groot belang.

9. CONCLUSIES EN VOORUITBLIK

In het algemeen blijkt uit de beoordeling dat de kennis over en de monitoring van waterlichamen in de EU aanzienlijk zijn verbeterd ten opzichte van de vorige cyclus. Wanneer we de geaggregeerde cijfers bekijken, blijkt helaas dat de toestand van de waterlichamen in de EU niet noemenswaardig is verbeterd. Er zijn duidelijk positieve dalingen van bepaalde belastende factoren doordat de lidstaten hun uitgaven voor water hebben verhoogd of aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt bij de uitvoering van andere toepasselijke

[90] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132271.

[91] Zoals het delen van hydrologische gegevens, het uitwisselen van nationale praktijken inzake pluviale overstromingen en het uitvoeren van studies over het verbeteren van hoogwatervoorspellingen in het hele stroomgebied, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het aanleggen van dijken ter bescherming tegen overstromingen.

[92] De strategie voor de Rijn dateert van 2015 en de strategie voor de Donau van 2018.

wetgeving[93]. De grote meerderheid van de grondwaterlichamen verkeert in een goede kwantitatieve en chemische toestand, met een positieve trend sinds de vorige verslagleggingscyclus.

De oppervlaktewateren daarentegen verkeren in een zeer kritieke toestand. Minder dan de helft (39,5 %) van de beoordeelde oppervlaktewaterlichamen in de EU verkeert in een goede ecologische toestand en minder dan een derde (26,8 %) in een goede chemische toestand. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Voor chemische stoffen gaan sommige positieve trends schuil achter historische wijdverbreide verontreiniging met kwik en andere alomtegenwoordige bioaccumulerende en toxische verontreinigende stoffen of worden deze overschaduwd door nieuwe opkomende verontreinigingsproblemen. Voor de ecologische toestand zijn bepaalde biologische kwaliteitselementen enigszins verbeterd. De rivieren, meren en kustwateren in de EU zijn echter nog steeds onderhevig aan aanzienlijke belastende factoren en zelfs wanneer doeltreffende maatregelen worden genomen, is de vooruitgang bij monitoring mogelijk niet snel zichtbaar, aangezien de natuur voldoende tijd nodig heeft om zich te herstellen. Het is bemoedigend dat het aantal waterlichamen met een "onbekende toestand" is afgenomen, maar er zijn nieuwe uitdagingen in verband met de vergelijkbaarheid van gegevens, wat objectieve beoordelingen belemmert. Er moet dan ook worden nagedacht over de wijze waarop de kwaliteit en de vergelijkbaarheid van de gegevens kunnen worden verbeterd.

Ondanks deze problemen met de gegevens moet nog veel worden gedaan om de doelstellingen van de KRW en de daarmee verband houdende richtlijnen volledig te verwezenlijken. De verantwoordelijkheid ligt in de eerste plaats bij de lidstaten, die het ambitieniveau moeten verhogen en sneller actie moeten ondernemen.

Uit de prognoses van de lidstaten blijkt reeds dat de volledige naleving van de KRW-doelstellingen tegen 2027 niet zal worden bereikt met het in de derde SGBP's vastgestelde maatregelenprogramma.

Aangezien de mogelijkheden voor vrijstellingen beperkt zijn, zullen met name het aanpakken van de grote financieringstekorten en het beter integreren van het waterbeleid in andere beleidsgebieden van zeer groot belang zijn. Verscheidene maatregelen die in het kader van de Europese Green Deal zijn overeengekomen (bv. de herziene richtlijnen inzake industriële emissies en inzake de behandeling van stedelijk afvalwater) kunnen helpen om snel vooruitgang te boeken als ze in een vroeg stadium worden uitgevoerd. Het is zorgwekkend dat verscheidene lidstaten reeds hebben aangegeven dat zij voornemens zijn in 2027 uitgebreid gebruik te maken van vrijstellingen, hetzij door minder strenge milieudoelstellingen toe te passen hetzij door de termijn te verlengen. De Commissie zal ook proactief met de medewetgevers blijven samenwerken om de maatregelen ter bestrijding van waterverontreiniging te versterken, onder andere door meer aandacht te besteden aan nieuwe opkomende verontreinigende stoffen, zoals PFAS, microplastics en geneesmiddelen.

Wat de overstromingsrichtlijn betreft, bouwen de lidstaten voort op hun ervaringen uit de eerste cyclus en hebben zij hun benadering van overstromingsrisicobeheer stapsgewijs gewijzigd. Drie ontwikkelingen springen in het oog: a) een aanzienlijke toename op EU-niveau van het aantal gebieden waarvoor een potentieel significant overstromingsrisico is vastgesteld; b) de goedkeuring door bijna alle lidstaten van op GIS gebaseerde

[93] Dit betreft met name de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, de nitratenrichtlijn en de richtlijn inzake industriële emissies alsmede de EU-wetgeving over chemische stoffen.

internetviewers om hun overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten te publiceren, waardoor deze veel toegankelijker worden; en c) een verbetering van de manier waarop rekening wordt gehouden met klimaatverandering, bijvoorbeeld door gebruik te maken van modellering en scenario's. Om de potentiële negatieve gevolgen van grote overstromingen verder terug te dringen, zullen de lidstaten onverminderd inspanningen moeten leveren om de planningscapaciteit te vergroten, in het bijzonder door een betere monitoring van de vooruitgang bij het bereiken van hun doelstellingen om overstromingsrisico's te beperken. Verder moeten zij maatregelen plannen en uitvoeren om het hoofd te bieden aan toekomstige klimaatomstandigheden, onder meer door de natuurlijke waterretentie te verhogen (of te herstellen), door overstromingsvlakten te herstellen en weer met elkaar te verbinden, en door ervoor te zorgen dat maatregelen ter voorkoming van overstromingen worden afgestemd op toekomstige overstromingsomstandigheden. Zij moeten tevens zorgen voor voldoende middelen om de overstromingsrisicobeheerplannen doeltreffend uit te voeren.

In dit verslag en de begeleidende werkdocumenten van de diensten van de Commissie doet de Commissie enkele algemene en landspecifieke aanbevelingen over de wijze waarop de lidstaten verdere vooruitgang kunnen boeken bij de verbetering van de uitvoering van zowel de kaderrichtlijn water als de overstromingsrichtlijn, om zo de waterweerbaarheid van de EU te helpen vergroten.

Deze aanbevelingen zullen de basis vormen voor een gestructureerde dialoog met de lidstaten waarmee de Commissie snel een begin zal maken. Deze dialogen zullen een betere uitvoering en, in voorkomend geval, een betere handhaving van de vereisten van de KRW en de overstromingsrichtlijn mogelijk maken, in nauwe coördinatie met de handhavingsinspanningen met betrekking tot de belangrijkste factoren die het aquatisch milieu belasten.

De Commissie zal niet alleen met de lidstaten, maar ook met het publiek en alle belanghebbenden blijven samenwerken om de naleving te bevorderen. Dit zal ook tot uiting komen in de volgende evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid in 2025.

De Commissie zal, in overleg met de lidstaten en het EEA, de uit deze verslaglegging getrokken lessen verzamelen en nagaan welke mogelijkheden er zijn om de administratieve lasten te vereenvoudigen en te verminderen en het gegevensbeheer, met name de vergelijkbaarheid van gegevens, te verbeteren en tegelijkertijd de efficiëntie van het elektronische verslagleggingsplatform te vergroten.

Tot slot zal de Commissie de lidstaten blijven ondersteunen bij hun uitvoeringsinspanningen door het gebruik van beschikbare en toekomstige financiering te vergemakkelijken, de beschikbaarheid van ter zake doende gegevens, informatie en kennis te vergroten en de uitwisseling van goede praktijken in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie te bevorderen.

De bevindingen van deze beoordeling zullen ook worden meegenomen in de voorbereiding van de aangekondigde strategie voor waterweerbaarheid.

10. AANBEVELINGEN

Hoewel landspecifieke aanbevelingen zijn opgenomen in de afzonderlijke landenbeoordelingen, zijn de onderstaande aanbevelingen voor alle EU-lidstaten van belang.

KADERRICHTLIJN WATER

1. Alle lidstaten moeten **hun ambitieniveau verhogen** en **sneller actie ondernemen** om de **nalevingskloof** tegen 2027 zoveel mogelijk te verkleinen. Dit houdt het volgende in:
    a. het **ontwikkelen van robuustere maatregelenprogramma's** op basis van een duidelijkere beoordeling van de kloof die moet worden overbrugd om een goede toestand te bereiken en een duidelijkere prioritering van de maatregelen;
    b. het voortvarend **aanpakken van structurele belemmeringen die bij de uitvoering van maatregelen in kaart zijn gebracht**, zoals ontoereikende administratieve capaciteit en middelen;
    c. het **versterken van de governance** door verbetering van **openbare raadplegingen** en **de coördinatie tussen de verschillende bestuurlijke niveaus en autoriteiten** die zich bezighouden met de uitvoering van andere toepasselijke EU-wetgeving, in het bijzonder de overstromingsrichtlijn, de kaderrichtlijn mariene strategie en de nitratenrichtlijn;
    d. het volledig naleven van de KRW-bepalingen inzake de **periodieke toetsing van vergunningen/beheersingsmaatregelen** voor alle activiteiten die gevolgen hebben voor waterlichamen (met inbegrip van onttrekking, opstuwing en lozingen) en **doeltreffende, afschrikkende en evenredige sanctieregelingen**; het overwegen, in voorkomend geval, van herzieningen van bestaande vrijstellingen voor kleine onttrekkingen van registratie- en vergunningsvereisten, zodat cumulatieve effecten beter worden beheerd.

2. Alle lidstaten moeten **meer investeren en zorgen voor voldoende financiering om de maatregelenprogramma's doeltreffend** uit te voeren teneinde de doelstellingen te bereiken. Het gaat hierbij in het bijzonder om:
    a. het opstellen van **investeringsplannen voor de lange termijn** en het duidelijk aanduiden van de financieringsbron voor elke maatregel, met inbegrip van het doeltreffende gebruik van EU-financiering uit hoofde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het cohesiebeleid 2021-2027 en de herstel- en veerkrachtfaciliteit;
    b. het opvoeren van de inspanningen om het **beginsel van terugwinning van de kosten** voor waterdiensten volledig toe te passen, zodat alle belangrijke watergebruikers en watergebruikssectoren een passende bijdrage leveren aan de kosten van waterdiensten;
    c. het beter en ruimer gebruikmaken van het **beginsel dat de vervuiler betaalt**, het afschaffen van schadelijke milieusubsidies en het invoeren van voor **alle** watergebruikers **betaalbare, rechtvaardige en billijke mechanismen voor prijsstelling** in overeenstemming met artikel 9 van de KRW.

3. Alle lidstaten moeten **aanvullende maatregelen ter vermindering van bestaande hardnekkige milieuproblemen (belastende factoren)** treffen die zijn gebaseerd op robuuste analyses van de lacunes.
   Hiertoe behoren:
    a. het **opvoeren van de maatregelen om nutriëntenverontreiniging te verminderen**, onder meer door in alle stroomgebiedsdistricten een maximale nutriëntenbelasting vast te stellen en te bereiken, niet alleen in overeenstemming met de KRW, maar ook met de kaderrichtlijn mariene strategie en de nitratenrichtlijn;
    b. het versterken van de **maatregelen tegen verontreiniging door pesticiden** door het gebruik van chemische pesticiden te verminderen, geïntegreerde

gewasbescherming en duurzamere praktijken (bv. precisielandbouw) te bevorderen, voor chemische pesticiden in alle stroomgebiedsdistricten een maximale belasting vast te stellen en te verwezenlijken, en strengere beperkingen in te voeren in beschermde gebieden voor drinkwaterwinning;

c. het verder **verminderen van puntbronverontreiniging** om nutriënten, prioritaire stoffen en rivierspecifieke verontreinigende stoffen aan te pakken, bijvoorbeeld door bestaande vergunningen voor puntbronemissies te toetsen teneinde de belasting door verontreinigende stoffen te verminderen of door verplichtingen in te voeren om lozingen in noodsituaties tijdelijk op te schorten of te beperken, rekening houdend met de nieuwe verplichtingen uit hoofde van de herziene richtlijn inzake industriële emissies en de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater;
d. het opvoeren van de inspanningen op het gebied van **op de natuur gebaseerde oplossingen**, met inbegrip van herstel van natuurlijke waterlopen en ecosystemen teneinde de **hydromorfologische belastende factoren** te verminderen;
e. het opvoeren van de inspanningen ter **verbetering van de continuïteit van rivieren**, de algemene hydrologische toestand en de bescherming van aquatische soorten, waaronder trekvogels;
f. het **vaststellen van ecologische stromen (d.w.z. het waterpeil dat in het waterlichaam moet achterblijven wil het ecosysteem naar behoren functioneren)** voor alle SGD's en het **doeltreffend toepassen** ervan bij de besluitvorming over de toewijzing van water, en het afgeven of periodiek toetsen van vergunningen voor onttrekkingen en opstuwingen overeenkomstig artikel 11 van de KRW.
g. het systematischer **rekening houden met de waterbehoeften van grondwaterafhankelijke ecosystemen** (zowel terrestrische als aquatische) bij de beoordeling van de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen.

4. In het licht van **waterschaarste** in de hele EU moeten de lidstaten:
   a. de **maatregelen ter verbetering van de klimaatbestendigheid** in de maatregelenprogramma's verbeteren en, in voorkomend geval, passende maatregelen of plannen uitwerken om de weerbaarheid te versterken;
   b. op proactieve wijze **voor alle stroomgebieden nauwkeurige waterbalansen opstellen of verbeteren, regelmatig actualiseren en monitoren**, rekening houdend met de totale watertoevoer en wateronttrekkingen, natuurlijke verliezen en de behoeften van waterafhankelijke ecosystemen; hiertoe moet onder andere meer gebruik worden gemaakt van directe monitoring en meting van alle vormen van watergebruik, waarbij de registers van wateronttrekkingen doorlopend worden geactualiseerd en niet-toegestane en onrechtmatige wateronttrekkingen worden geïnspecteerd;
   c. doeltreffende maatregelen treffen om **waterhergebruik, -circulariteit en -efficiëntie** te bevorderen en tegelijkertijd het gebruik **van op de natuur gebaseerde oplossingen** voor duurzamere wateropslag in bodems en ecosystemen te maximaliseren;
   d. bij het plannen van nieuwe **dammen** en **reservoirs** de milieueffecten ervan zorgvuldig beoordelen, onder meer aan de hand van de KRW-doelstellingen, en ervoor zorgen dat dergelijke maatregelen deel uitmaken van geïntegreerd waterbeheer en van samenhangende **strategieën voor de waterweerbaarheid**,

waarbij terdege rekening wordt gehouden met **klimaatscenario's voor de lange termijn**.

5. Om de KRW-doelstellingen te verwezenlijken en de waterweerbaarheid te vergroten, **moeten de lidstaten de grensoverschrijdende samenwerking verder verbeteren**, met name op het gebied van:
    a. **de afbakening** en **karakterisering** van waterlichamen, **gezamenlijke of gecoördineerde monitoringprogramma's** en **methoden voor de beoordeling van de toestand** (bv. gezamenlijk overeengekomen referentieomstandigheden voor biologische kwaliteitselementen en milieukwaliteitsnormen voor verontreinigende stoffen);
    b. de **kwantitatieve aspecten** van waterbeheer via relevante internationale samenwerkingsmechanismen en -instanties.

6. Indien de KRW-doelstellingen voor een specifiek waterlichaam niet haalbaar zijn en er een beroep wordt gedaan op vrijstellingen, moeten de lidstaten dit doen in overeenstemming met de **restrictieve interpretatie** die voortvloeit uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en voldoende **gedetailleerde motiveringen** verstrekken, en erop toezien dat de **toepassing ervan regelmatig wordt getoetst**. Dit betekent dat:
    a. ervoor moet worden gezorgd dat de reductiedoelstellingen (zie artikel 4, lid 5, van de KRW) **terdege worden gedocumenteerd en gemotiveerd**, vooral wat betreft onevenredig hoge kosten en gebrek aan haalbaarheid, en rekening houdend met de tekortkomingen in de uitvoering tot nu toe, in plaats van de vrijstelling aan te vragen als standaardoptie voor het niet-bereiken van de doelstellingen tegen 2027;
    b. moet worden erkend dat de **mogelijkheden tot verlenging van de termijnen** (artikel 4, lid 4, van de KRW) **uiterst beperkt zijn**;
    c. veel betere informatie moet worden verstrekt over de **vrijstellingen** voor nieuwe projecten in het kader van artikel 4, lid 7; dit houdt in dat het gebruik van deze vrijstellingen beter wordt gemotiveerd door cumulatieve effecten nader te omschrijven, alternatieve, milieuvriendelijkere opties te beoordelen en informatie te verstrekken over de maatregelen die zijn getroffen om mogelijke negatieve effecten te beperken.

7. Met betrekking tot **monitoring, beoordeling, gegevensbeheer en verslaglegging moeten de lidstaten**:
    a. in samenwerking met de Commissie en het EEA zorgen voor **tijdige en volledigere elektronische verslaglegging** voor toekomstige cycli, waarbij beter gebruik wordt gemaakt van de kansen die voortvloeien uit digitalisering en aardobservatie om de administratieve lasten te verlichten en de nauwkeurigheid te vergroten;
    b. de **kwaliteit en vergelijkbaarheid van de gegevens verder verbeteren** door de methoden voor gegevensverzameling in alle SGD's inzake monitoring, beoordelingen, prognoses enz. te harmoniseren en alle gegevens openbaar te maken door deze tijdig te publiceren in overeenstemming met de vereisten van de Inspire-richtlijn, de richtlijn open data en de richtlijn overheidsinformatie en

de hoogwaardige datasets van de overheid[94], waardoor de verslagleggingslast wordt verminderd;

c. de **monitoringsystemen verder versterken** om lacunes in zowel de geografische dekking als de geanalyseerde parameters te dichten, teneinde het **vertrouwen in de beoordelingen van de toestand** te vergroten, de afhankelijkheid ten aanzien van het oordeel van deskundigen of de groepering van verschillende waterlichamen te verminderen, en de werkzaamheden voor het vaststellen van referentieomstandigheden voor alle soorten water te voltooien;
d. methoden ontwikkelen voor een meer geharmoniseerde definitie van **goed ecologisch potentieel** om de toestand van sterk veranderde waterlichamen en kunstmatige waterlichamen snel te verbeteren.

8. Er moet proactief **gebruik worden gemaakt van de nieuwe beleidsmaatregelen en rechtsinstrumenten die in het kader van de Europese Green Deal zijn overeengekomen** om de uitvoeringsinspanningen op te voeren die ten goede komen aan de KRW, met bijzondere aandacht voor de nevenvoordelen die voortvloeien uit onder meer de herziene **richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, de richtlijn inzake industriële emissies** en de nieuwe **verordening natuurherstel**.

OVERSTROMINGSRICHTLIJN

1. De lidstaten moeten hun **overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten** blijven verbeteren, in het bijzonder door:
   a. steeds duidelijk rekening te houden met wateronttrekkingsgebieden, recreatiewateren en Natura 2000-gebieden;
   b. meer rekening te houden met pluviale overstromingen, gezien de toegenomen frequentie en intensiteit van zware neerslag;
   c. de op GIS gebaseerde viewers voor overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten te verbeteren waarin alle ter zake doende informatie wordt geïntegreerd en die gemakkelijk door het grote publiek kunnen worden gebruikt.

2. De lidstaten moeten **verdere inspanningen blijven leveren om hun overstromingsrisicobeheerplannen** te verbeteren, in het bijzonder door:
   a. in toekomstige overstromingsrisicobeheerplannen bijzonderheden op te nemen over de wijze waarop de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten de keuze van doelstellingen en maatregelen hebben beïnvloed;
   b. ervoor te zorgen dat de **doelstellingen van de overstromingsrisicobeheerplannen specifiek zijn, waar mogelijk een termijn hebben** en gekoppeld zijn aan **kwantitatieve voortgangsindicatoren**;
   c. in de overstromingsrisicobeheerplannen een beoordeling op te nemen van de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het vorige overstromingsrisicobeheerplan.

3. Om de **doeltreffendheid van de getroffen maatregelen** te verbeteren, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er een **duidelijk verband bestaat tussen de doelstellingen**

[94] Uitvoeringsverordening (EU) 2023/138 van de Commissie tot vaststelling van een lijst met specifieke hoogwaardige datasets en de regelingen voor publicatie en hergebruik van die gegevens.

van het overstromingsrisicobeheerplan en de bijbehorende maatregelen, en informatie verstrekken over de **methoden aan de hand waarvan prioriteit wordt toegekend aan de maatregelen**. Waar mogelijk moet een **kosten-batenanalyse** van de maatregelen worden uitgevoerd en worden meegewogen bij het prioriteren ervan. Daarnaast moet in het overstromingsrisicobeheerplan informatie worden verstrekt over de totale kosten van de voorgenomen maatregelen.

4. In het overstromingsrisicobeheerplan moeten de **methoden voor het monitoren van de vooruitgang** bij de concrete uitvoering van de maatregelen worden beschreven.

5. Alle lidstaten moeten in hun overstromingsrisicobeheerplannen rekening houden met **toekomstige klimaatscenario's**.

6. Alle lidstaten moeten meer doen om op de natuur gebaseerde oplossingen op grotere schaal uit te voeren, hetzij afzonderlijk hetzij in combinatie met traditionele infrastructuur.

7. Alle lidstaten moeten niet alleen investeren in overstromingspreventie en -bescherming, maar ook de kosten van overstromingen voor de overheidsbegroting in overweging nemen; **verzekeringen** moeten in overweging worden genomen als een mogelijkheid om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen.

8. Bepalingen voor de **bescherming van cultureel erfgoed** tegen overstromingsrisico's moeten systematisch in het overstromingsrisicobeheerplan worden verwerkt.

9. Wat de **governance** betreft, moeten alle lidstaten in hun overstromingsrisicobeheerplannen duidelijk aangeven hoe de coördinatie met de KRW vorm zal krijgen en nadere bijzonderheden verstrekken over de openbare raadpleging en de participatie van belanghebbenden, met inbegrip van de wijze waarop rekening is gehouden met mogelijke opmerkingen. Voor de raadplegingen moeten zes maanden worden uitgetrokken.