

Brussel, 14.11.2012
COM(2012) 670 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG)

Stroomgebiedbeheerplannen

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2012) 379 final}

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG)

Stroomgebiedbeheerplannen

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

In de kaderrichtlijn water (KRW¹) werden in 2000 nieuwe en ambitieuze doelstellingen vastgesteld voor de bescherming en het herstel van aquatische ecosystemen, om op de lange termijn een duurzaam gebruik van water voor mensen, bedrijven en de natuur te waarborgen. De KRW is een juridisch bindend instrument dat de belangrijkste uitgangspunten voor een geïntegreerd stroomgebiedbeheer omvat en economische en ecologische zienswijzen ten aanzien van waterbeheer samenbrengt.

In de KRW werd voor de lidstaten een programma en een tijdschema opgenomen voor het opstellen van stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) in de periode tot 2009. In deze plannen moesten alle maatregelen worden verwerkt die in het stroomgebiedsdistrict nodig zouden zijn om de doelstellingen van de KRW te realiseren.

De uitvoering van de KRW is sinds 2001 ondersteund door een informele samenwerking in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie (GUS), onder leiding van waterdirecteuren uit de lidstaten en de Commissie. Hieraan werken alle relevante betrokken partijen mee. In het kader van de GUS werden richtsnoeren en een groot aantal beleidsdocumenten ontwikkeld. Het is een waardevol platform voor de uitwisseling van ervaringen en goede werkwijzen.

Dit uitvoeringsverslag van de Commissie is opgesteld op grond van artikel 18 van de KRW en is gebaseerd op de beoordeling door de Commissie van de SGBP's die door de lidstaten zijn ingezonden. Het gaat vergezeld van werkdocumenten van de diensten van de Commissie waarin een uitvoerige beoordeling van de SGBP's is opgenomen. Het ligt mede ten grondslag aan de mededeling van de Commissie over de "Blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren".

2. BELANGRIJKSTE ONDERDELEN VAN DE KRW

De belangrijkste doelstelling van de KRW is dat alle waterlichamen in 2015 in een goede toestand moeten verkeren. Dit betekent ook dat het oppervlaktewater in een goede ecologische en chemische toestand moet verkeren en dat het grondwater in een goede kwantitatieve en chemische toestand moet verkeren.

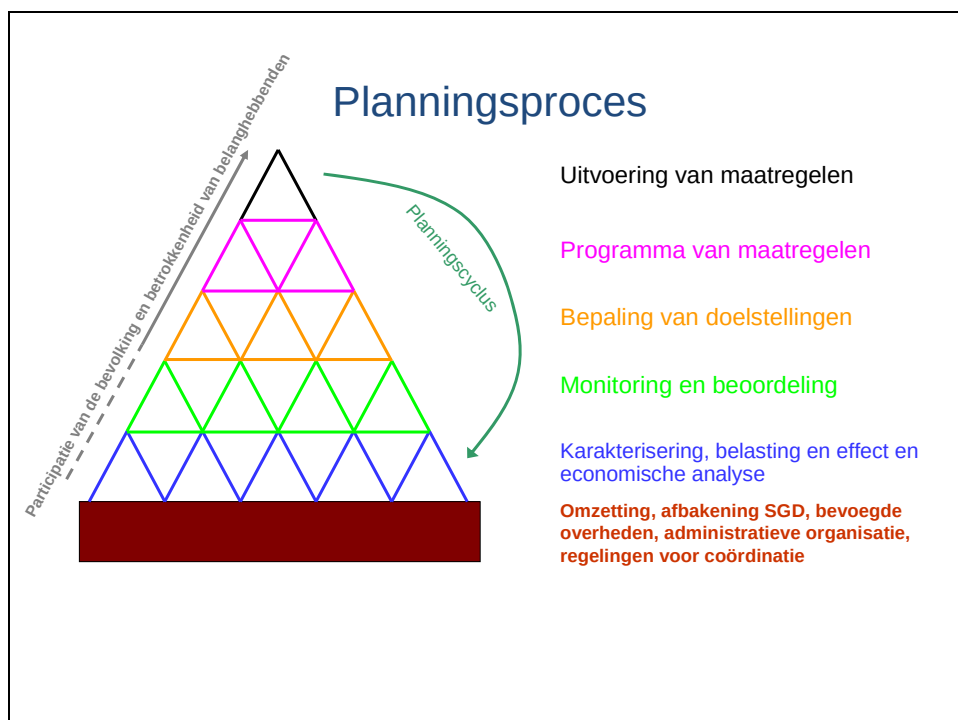
Het belangrijkste instrument voor de uitvoering van de KRW is het SGBP en het bijbehorende programma van maatregelen (PvM). Het planningsproces begint met de omzetting in nationale wetgeving en de administratieve regelingen, gevolgd door de karakterisering van het stroomgebiedsdistrict², de monitoring en beoordeling van de toestand, het bepalen van de doelstellingen en uiteindelijk het programma van maatregelen en de uitvoering ervan. De monitoring en beoordeling van de effectiviteit van maatregelen levert vitale informatie op, die de schakel tussen opeenvolgende planningscycli vormt. Het programma van maatregelen is

¹ Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, aangevuld met de Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG) en de Richtlijn milieukwaliteitsnormen (2008/105/EG).

² Deze karakterisering bestaat uit een analyse van belastingen en effecten, een economische analyse, een afbakening van waterlichamen, de vaststelling van typologie en referentieomstandigheden voor oppervlaktewaterlichamen en zou de basis zijn voor de beoordeling van de ecologische toestand.

het instrument waarmee de geconstateerde belastingen worden aangepakt om het stroomgebied/waterlichaam in een goede toestand te brengen.

De kwaliteit van het planningsproces en de relevantie en betrouwbaarheid van de SGBP's zijn afhankelijk van een goede uitvoering van alle tussenliggende stappen. Wanneer bijvoorbeeld een belangrijke belasting over het hoofd wordt gezien in de analyse van belastingen en effecten, zal deze belasting waarschijnlijk niet worden gemonitord en zal zij ook niet worden aangepakt in het programma van maatregelen.



Figuur 1: Schematische weergave van het KRW-planningsproces

3. BEOORDELING VAN STROOMGEBIEDBEHEERPLANNEN

Uitgangspunt voor de beoordeling van SGBP's zijn de rapportages van de lidstaten, die bestaan uit de gepubliceerde plannen met hun bijlagen³ en de elektronische rapportage via het Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE)⁴. De beoordeling van de plannen is niet eenvoudig. Zo moet bijvoorbeeld uitgebreide informatie in 21 talen worden verwerkt.

De beoordeling door de Commissie kan niet accurater zijn dan de rapportage van de lidstaten. Vast staat dat de rapportage een omvangrijke opgave voor de lidstaten is, en dan met name de elektronische rapportage via WISE. Er zijn voorbeelden van kwalitatief bijzonder goede rapportages, maar ook van rapportages die lacunes vertonen of tegenstrijdigheden bevatten.

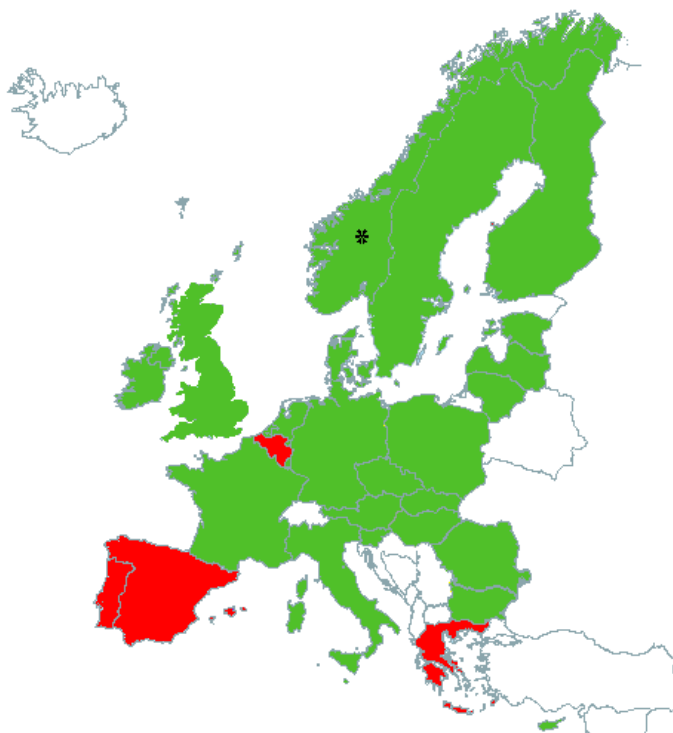
³ Zie http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps

⁴ Zie <http://water.europa.eu> en met name <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd>

4. STAND VAN ZAKEN MET DE VASTSTELLING EN AANMELDING VAN SGBP'S

23 lidstaten hebben al hun plannen vastgesteld en gemeld. 4 lidstaten (BE, EL, ES en PT) hebben ofwel geen plannen vastgesteld of slechts enkele plannen vastgesteld en gemeld. In totaal heeft de Commissie 124 (van de verwachte 174) SGBP's ontvangen. 75 % daarvan heeft betrekking op grensoverschrijdende stroomgebieden⁵.

In België hebben het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de federale regering (verantwoordelijk voor de kustwateren) plannen vastgesteld. Op de plannen voor het Waals Gewest wordt nog gewacht. In Spanje zijn de SGBP's van Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate en Cuencas Mediterraneas Andaluzas vastgesteld maar nog niet gemeld en is alleen het plan voor het stroomgebiedsdistrict Catalonië vastgesteld en gemeld. In Portugal en Griekenland zijn tot dusverre geen plannen vastgesteld of gemeld⁶.



Figuur 2⁷: Stand van zaken met de vaststelling van SGBP's: GROEN: vastgesteld. ROOD: niet of gedeeltelijk vastgesteld.

De vertraging bij de vaststelling van de SGBP's uit de eerste cyclus in een aantal lidstaten heeft gevolgen voor de tweede uitvoeringcyclus, zowel in de betrokken lidstaten als voor andere landen waarmee zij stroomgebieden delen.

⁵ Noorwegen voert de kaderrichtlijn water uit in het kader van de overeenkomst inzake de Europese economische ruimte en volgt daarbij het speciale tijdschema dat in die overeenkomst is opgenomen. Derhalve heeft Noorwegen bij wijze van proef negen SGBP's vastgesteld.

⁶ Het Hof heeft België, Griekenland en Portugal veroordeeld vanwege het feit dat zij de plannen niet hebben vastgesteld en gemeld. De zaak tegen Spanje loopt nog. Dit betreft de volgende zaken: [Griekenland - C-297/11](#), [België - C-366/11](#), [Portugal - C-223/11](#)

⁷ Een actueel overzicht is te vinden op http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm

5. BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE: BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN EN AANBEVELINGEN

5.1. Wordt de beoogde goede toestand in 2015 bereikt?

De goede toestand die met de KRW wordt beoogd, is noodzakelijk om op de lange termijn de beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit te garanderen. Als alle wateren in een goede toestand komen, kunnen aquatische ecosystemen zich herstellen en de ecosysteemdiensten leveren die noodzakelijk zijn voor de ondersteuning van het leven en de economische bedrijvigheid die van water afhankelijk zijn.

Uit de beoordeling van de SGBP's blijkt dat er op weg naar dit doel vooruitgang wordt geboekt, maar dat een groot deel van de waterlichamen niet in 2015 in een goede toestand zal verkeren. Hiervoor is een aantal redenen te noemen. In de beoordeling van de SGBP's door de Commissie⁸ worden de belangrijkste belemmeringen in kaart gebracht die in de afzonderlijke lidstaten een rol spelen, en wordt benadrukt dat hydromorfologische belastingen, verontreiniging en overmatige onttrekking de belangrijkste belastingen voor het watermilieu blijven.

	Aantal lidstaten	Aantal waterlichamen	% waterlichamen in goede toestand of met goed potentieel in 2009	% waterlichamen in goede toestand of met goed potentieel in 2015	Vooruitgang 2009-2015 in %	Onbekende toestand in 2009 in % ⁹
Ecologische toestand oppervlaktewateren	21 ¹⁰	82 684	43	53	10	15
Chemische toestand oppervlaktewateren	Informatie niet duidelijk genoeg voor vaststelling basislijn 2009 ¹¹					40
Kwantitatieve toestand grondwater¹²	24	5 197	85	92	7	6
Chemische toestand grondwater¹²	24	5 197	68	77	9	3

Bron: Opgaven van de lidstaten, 2012

De informatie in de SGBP's over de chemische toestand van oppervlaktewateren is onvoldoende duidelijk om een basislijn voor 2009 te kunnen vaststellen. De chemische kwaliteit van waterlichamen is in de afgelopen 30 jaar aanzienlijk verbeterd maar de situatie met betrekking tot deze prioritaire stoffen uit de KRW blijft achter bij de doelstellingen. Voor een groot deel van de oppervlaktewaterlichamen wordt gemeld dat de chemische toestand onbekend is. Daarnaast blijkt uit de eerste SGBP's dat de uitvoering van Richtlijn

⁸ Zie de bijgaande werkdocumenten van de diensten van de Commissie.

⁹ Exclusief ES, PT en EL vanwege ontbrekende SGBP's.

¹⁰ Ecologische toestand: landen die geen SGBP's of vrijstellingen hebben gemeld of waar vaak een onbekende toestand wordt opgegeven, zijn hierin niet meegenomen.

¹¹ Chemische toestand: Voor meer dan 40 % van de oppervlaktewaterlichamen wordt "chemische toestand onbekend" gemeld en voor de rest van de WL is de beoordeling niet vergelijkbaar.

¹² De cijfers zijn exclusief FI en SE, die een groot aantal kleine WL in goede toestand hebben.

2008/105/EG inzake milieukwaliteitsnormen niet overal even ver gevorderd is, waardoor de beoordelingen van de chemische toestand in de lidstaten moeilijk vergelijkbaar zijn.

In de KRW wordt erkend dat er meer tijd nodig kan zijn om in bepaalde waterlichamen een goede toestand te bereiken. Daarom mogen lidstaten gebruik maken van een uitzonderingsbepaling op basis van de natuurlijke omstandigheden van het waterlichaam, en de termijn verlengen tot 2027 of later¹³.

De termijn voor het bereiken van een goede toestand kan onder meer ook worden verlengd indien het technisch onhaalbaar of onevenredig duur is om het waterlichaam in 2015 weer in een goede toestand te hebben hersteld¹⁴. Wanneer van de uitzonderingsbepaling gebruik wordt gemaakt, moeten de lidstaten volgens de KRW het besluit daartoe in de SGBP's motiveren en toelichten. Er moet dan worden uitgelegd op welke basis de beoordelingen van natuurlijke omstandigheden, onevenredige kosten en/of technische onhaalbaarheid zijn gemaakt en hoe wél wordt toegewerkt naar het bereiken van een goede toestand. Deze motivering is essentieel voor de transparantie en de verantwoording van de besluitvorming.

Veel te vaak wordt in de SGBP's de uitzonderingsbepaling gebruikt om bestaande vormen van watergebruik en beheerpraktijken te rechtvaardigen zonder dat er een plan is om de KWR-doelstellingen te halen.

Aanbevelingen aan de lidstaten:

- *De belemmeringen beoordelen die de tenuitvoerlegging in de eerste cyclus hebben verhinderd en actie ondernemen om deze belemmeringen in de tweede cyclus weg te nemen.*
- *Meer ambitie aan de dag leggen bij het nemen van maatregelen om de goede toestand te bereiken. Bij twijfel aan de effectiviteit maatregelen nemen die in ieder geval geen kwaad kunnen.*

5.2. Monitoring en beoordeling: deugdelijke kennis voor geïnformeerde besluiten

Goed waterbeheer is alleen mogelijk wanneer de toestand van waterlichamen volledig wordt beoordeeld door middel van deugdelijke monitoring en volgens degelijke methoden. De kosten van monitoring zijn veel lager dan die van onjuiste besluiten.

De KRW voorziet in de mogelijkheid van flexibele monitoringprogramma's, die kunnen worden gebruikt om prioriteit te geven aan monitoring waar deze het hardst nodig is. Slimme monitoringprogramma's behoren volledig deel uit te maken van de onderbouwing voor de ontwikkeling en uitvoering van maatregelen. Bij veel monitoringprogramma's is niet duidelijk of en hoe de informatie over karakterisering en belastingen wordt gebruikt bij de verdere ontwikkeling van SGBP's.

Uit de informatie die aan de Commissie is gerapporteerd, komt een duidelijke lacune in de monitoring naar voren. Uit die informatie blijkt namelijk dat van circa 15 % van de oppervlaktewaterlichamen in de EU de ecologische toestand onbekend is, en van 40 % de

¹³ Artikel 4, lid 4, onder c).

¹⁴ Artikel 4, leden 4, 5 en 7.

chemische toestand. In sommige lidstaten is van meer dan 50 % van de waterlichamen de ecologische en chemische watertoestand onbekend. Hier moet beslist iets aan worden gedaan.

De ecologische toestand zoals omschreven in de KRW is een graadmeter voor de kwaliteit van de structuur en de werking van aquatische ecosystemen. Bij de KRW-intercalibratie werden de methoden van de lidstaten voor het beoordelen van de ecologische toestand vergeleken, om te zorgen dat zij in overeenstemming zijn met de definities uit de KRW voor het waarborgen van de vergelijkbaarheid van resultaten uit alle lidstaten. Dit heeft een uitgebreide uitwisseling van informatie bevorderd, zodat landen met minder ervaring met het beoordelen van de ecologische toestand gebruik konden maken van de kennis van andere lidstaten.

Hoewel aanzienlijke vooruitgang is geboekt, is in sommige landen nog sprake van flinke tekortkomingen bij de ontwikkeling en de toepassing van beoordelingsmethoden. Vaak werd de intercalibratie beschouwd als een wetenschappelijke exercitie en niet gebruikt voor waterbeheer. De tekortkomingen zijn aanzienlijk voor overgangswateren en kustwateren, en voor biologische beoordelingsmethoden die gevoelig zijn voor hydromorfologische belastingen. Het zijn deze belastingen die met name verhinderen dat waterlichamen een goede ecologische toestand bereiken.

Uit de beoordeling van de chemische toestand blijkt dat de toestand van een groot deel van de waterlichamen onbekend is. In veel lidstaten is de monitoring van de chemische toestand ontoereikend. Niet alle prioritaire stoffen worden gemonitord of er wordt maar een beperkt aantal waterlichamen gemonitord.

Aanbevelingen aan de lidstaten:

- *Werken aan verbetering en uitbreiding van monitoring- en beoordelingsinstrumenten om te komen tot een statistisch deugdelijk algeheel beeld van de toestand van het watermilieu met het oog op verdere planning.*

5.3. Wettelijk kader en bestuur

Een robuust wettelijk kader en passende bestuursstructuren zijn wezenlijke randvoorwaarden voor een succesvol geïntegreerd stroomgebiedbeheer.

Met de KRW kwam er een nieuwe focus op waterbeheer omdat de bescherming van het aquatische milieu en ecologische doelstellingen een centrale plaats kregen in een geïntegreerde benadering van waterbeheer op stroomgebiedniveau. Daarvoor werd een aanpassing van bestaande wettelijke kaders en bestuursvormen voor waterbeheer verwacht.

Hoewel er aanzienlijke vooruitgang is geboekt, zijn de meeste lidstaten nog niet zo ver en is de status quo daar blijven bestaan. De milieudoelstellingen van de KRW lijken als aanvullende doelen te zijn opgenomen, maar werden niet echt geïntegreerd in beleidsbeslissingen.

Goede coördinatie van de besluitvorming in alle sectoren is essentieel. Besluiten over economische activiteiten waarin geen rekening wordt gehouden met de huidige en toekomstige beschikbaarheid van waterbronnen, kunnen leiden tot niet-duurzame praktijken, zoals de overexploitatie van hulpbronnen, met negatieve gevolgen voor het milieu, de

bevolking en andere economische sectoren. Na het aannemen van de KRW wordt van de lidstaten verwacht dat zij in de SGBP's maatregelen voor al het watergebruik opnemen en zorgen voor samenhang tussen SGBP's en andere instrumenten voor ruimtelijke ordening. Met de komst van de KRW werd ook afgeweken van de traditionele op watergebruik gebaseerde benaderingen en gekozen voor een meer geïntegreerde benadering die ook op bestuurlijk vlak tot uiting zou moeten komen. Dit is niet altijd even goed uit de verf gekomen. In sommige gevallen werd de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de KRW ondergebracht bij speciale eenheden zonder duidelijke relatie met het dagelijkse waterbeheer of feedback op stroomgebiedniveau. Hierdoor ontstonden overlappende benaderingen, en werden soms besluiten en maatregelen genomen die niet in overeenstemming met de doelstellingen van de KRW zijn.

Grensoverschrijdende samenwerking en coördinatie van uitvoeringsprocessen zijn ook van wezenlijk belang voor de toepassing van het beginsel uit de KRW dat beheer plaatsvindt op stroomgebiedniveau, met name omdat de meeste stroomgebieden in de EU grensoverschrijdend zijn. Door het aannemen van de KRW is de internationale samenwerking aanzienlijk versterkt en verbeterd. In sommige gevallen is zij van een uitwisseling van informatie uitgegroeid tot een gezamenlijke analyse van problemen en gezamenlijke besluiten over grensoverschrijdende maatregelen. Er zijn gezamenlijke stroomgebiedbeheerplannen voor grote grensoverschrijdende stroomgebieden opgesteld, maar er moet nog steeds worden gewerkt aan de coördinatie van maatregelen.

Betrokkenheid van overheid en gebruikers bij waterbeheer is een ander belangrijk onderdeel van de KRW. Een proactieve benadering kan leiden tot optimale besluiten, die een groter draagvlak hebben en in de praktijk beter worden uitgevoerd. Transparantie over de manier waarop rekening wordt gehouden met de uitkomsten van inspraakprocedures is belangrijk, en in dit verband zijn enkele goede voorbeelden te noemen.

Aanbevelingen aan de lidstaten:

- *Doorgaan met de versterking van geïntegreerd multidisciplinair waterbeheer. Zoeken naar oplossingen die een evenwicht bieden tussen bescherming van het milieu en duurzame economische ontwikkeling op de lange termijn en, indien nodig, juridische en administratieve benaderingen aanpassen.*
- *Bij het opstellen van SGBP's in een vroeg stadium zorgen voor afstemming met landen in gedeelde stroomgebieden, grensoverschrijdende maatregelen ontwikkelen en deze uitvoeren.*
- *Belanghebbenden en overheden vanaf het begin bij het planningsproces betrekken en transparantie betrachten.*

5.4. Verwerking van kwantitatieve en kwalitatieve aspecten in het waterbeheer

Kwalitatieve en kwantitatieve aspecten behoren deel uit te maken van een goed waterbeheer: de doelstellingen van de KRW kunnen alleen worden bereikt indien voldoende schoon water beschikbaar is voor de aquatische ecosystemen. Daarom moeten ecologische stroomregimes de ecologische toestand ondersteunen en de beschikbaarheid van water voor verschillende gebruiksvormen waarborgen. De relevantie van vraagstukken met betrekking tot waterkwantiteit wordt in veel stroomgebieden overal in Europa erkend. In SGBP's worden

maatregelen omschreven waarmee waterschaarste en droogte worden aangepakt. Deze problemen zullen naar verwachting toenemen als gevolg van klimaatverandering¹⁵. De kwaliteit en beschikbaarheid van gegevens en de samenhang van de maatregelen in de SGBP's vertoonden echter tekortkomingen.

In een aantal SGBP's is informatie opgenomen over de effecten van klimaatverandering. In de meeste gevallen is deze informatie echter niet van invloed op de keuze van maatregelen en wordt een grondiger aanpak doorgeschoven naar de volgende SGBP-planningscyclus.

Het beheer van overstromingsrisico's is inherent aan geïntegreerd waterbeheer. Daarom komen overstromingsgerelateerde vraagstukken overal in de EU in de SGBP's aan de orde. Meestal worden zij dan aangevoerd als reden voor ingrijpende wijzigingen in waterlichamen. De tweede cyclus van SGBP's zal moeten worden afgestemd op de eerste overstromingsrisicobeheerplannen.

Aanbevelingen aan de lidstaten:

- *Ecologische stroomregimes toepassen om te zorgen dat overheden en gebruikers weten hoeveel water en welk stroomregime nodig zijn om de beoogde goede ecologische toestand te bereiken.*
- *De gegevens over kwantiteit en beschikbaarheid van water verbeteren en vragen om prognoses voor trends om samenhangende en effectieve pakketten van maatregelen te kunnen ontwikkelen.*
- *Overwegingen met betrekking tot klimaatverandering opnemen in de SGBP's.*
- *De voorbereiding van en raadpleging over overstromingsrisicobeheerplannen afstemmen op de tweede SGBP's om hun samenhang te waarborgen.*

5.5. Cruciale rol van wetgeving van vóór de KRW bij het bereiken van de KRW-doelstellingen

Voordat de KRW werd aangenomen, werden in het waterbeleid van de EU de belangrijkste belastingen van het watermilieu aangepakt door middel van de Richtlijn stedelijk afvalwater (RSA) en de Nitratenrichtlijn¹⁶. Deze richtlijnen beschermen het water tegen de belasting door nutriënten uit de landbouw en stedelijke ontwikkeling en leveren een bijdrage aan het halen van de KRW-doelstellingen.

Met de uitvoering van de nitratenrichtlijn is naar verhouding veel vooruitgang geboekt in de oude lidstaten (EU-15), maar aanzienlijk minder in de lidstaten die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden (EU-12) en waarvoor overgangstermijnen gelden. Gebrek aan financiële steun en goede planning zijn de belangrijkste obstakels.

¹⁵ Mededeling over de herziening van het Europese beleid met betrekking tot waterschaarste en droogte.

¹⁶ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135 van 30.5.1991) en Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991).

Uit de laatste rapportage¹⁷ in het kader van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (RSA) blijkt dat er verzamelstelsels voor afvalwater aanwezig waren voor 99 % van de totale vervuilingsbelasting van de EU-15 en voor 65 % van de totaal gegenereerde belasting van de EU-12. Voor 96 % van de belasting voor de EU-15 en voor 48 % van de belasting voor de EU-12 was secundaire zuivering aanwezig. Verdere zuivering was aanwezig voor 89 % van de belasting in de EU-15 en voor 27 % van de gegenereerde belasting in de EU-12. De beschikbaarheid van middelen voor de investeringen blijft een bottleneck in de naleving. Daarom moeten kosteneffectieve innovatieve technische oplossingen worden bevorderd.

Voor verontreiniging door industriële uitstoot gelden de bepalingen van de IPPC-richtlijn¹⁸. Uit het laatste uitvoeringsverslag van deze richtlijn blijkt dat de IPPC weliswaar de milieuwetgeving voor de industrie in veel lidstaten aanzienlijk heeft gestroomlijnd maar dat de maximale uitstootwaarden (*Emission Limit Values* – ELV's) in veel vergunningen niet in overeenstemming waren met de beste beschikbare technieken (BBT's) en veel vergunningen het watermilieu onvoldoende beschermen.

Aanbevelingen aan de lidstaten:

- *Actieprogramma's voor de nitratenrichtlijn versterken en meer kwetsbare zones aanwijzen, meer afvalwater zuiveren door het opstellen van goede investeringsplannen en waarborgen van de naleving van ELV's door middel van BAT.*

5.6. Bevorderen van verstandig gebruik door een juiste prijsstelling voor water

Transparantie in de vorm van goede informatie over de kosten van water is de basis voor de ontwikkeling van een beleid voor de prijsstelling van water dat gebruikers op de juiste wijze stimuleert om water doelmatig te gebruiken in overeenstemming met de KRW. Met de invoering van transparant prijsbeleid is echter tot dusverre weinig vooruitgang geboekt.

Doelmatig watergebruik is alleen mogelijk wanneer het waterverbruik wordt gemeten. Vaste all-intarieven, tarieven op basis van het geïrrigeerde areaal of gezamenlijke nota's voor gebruikers bieden weinig stimulans voor duurzaam watergebruik. In sommige lidstaten is de bemetering van het watergebruik in sommige sectoren (waaronder de landbouw of huishoudens) niet volledig ingevoerd.

Doorberekenen van financieringskosten voor waterdiensten (waaronder kapitaalkosten) waarborgt de noodzakelijke houdbaarheid van de investeringen op de lange termijn. Ook is het van wezenlijk belang dat milieu- en bronkosten worden doorberekend, om te waarborgen dat externe kosten door het gebruik en de lozing van afval op een juiste manier worden

¹⁷ 6th Commission Summary on the Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive – werkdocument van de diensten van de Commissie (SEC(2011) 1561 final (referentiejaar 2007/2008).

¹⁸ Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 24 van 29.1.2008, blz. 8-29). Deze wordt met ingang van 7 januari 2014 vervangen door Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (IED). Zie http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm

teruggewonnen. Bovendien moet bij het doorberekenen van de kosten van waterdiensten worden uitgegaan van het beginsel dat de vervuiler betaalt¹⁹.

Bijzonder weinig lidstaten kennen een transparante doorberekening van milieu- en bronkosten. Kosten worden in meer of mindere mate doorberekend aan huishoudens en de industrie. Aan de landbouw wordt water in veel gebieden slechts beperkt in rekening gebracht.

Uit het onderzoek van de SGBP's blijkt dat de beoordeling van kosten en baten van matige kwaliteit is. Een sterke verbetering op dit gebied en het vaststellen van een gezamenlijke methodiek voor de berekening van kosten (met inbegrip van milieu- en bronkosten) en baten (met inbegrip van ecosysteemdiensten) is noodzakelijk. Anders kan de invoering van effectief prijsbeleid niet worden gewaarborgd en kunnen onevenredige en ontoereikende maatregelen niet worden voorkomen.

Aanbevelingen aan de lidstaten:

- *Transparantie en billijkheid van waterprijsbeleid waarborgen en dit op bemetering baseren.*
- *De kosten-batenanalyse verbeteren om doorberekening van kosten mogelijk te maken.*

5.7. Financiering van maatregelen

De programma's van maatregelen van de lidstaten voorzien in verschillende (wettelijke, administratieve, technische, infrastructurele en opleidings-) instrumenten en kunnen op verschillende manieren worden gefinancierd. Verwacht wordt dat een deel van de maatregelen met overheidsgeld wordt gefinancierd, maar ook van private partijen wordt een bijdrage verwacht, bijvoorbeeld door het doorberekenen van kosten. Europese fondsen (structuur-, cohesie- of GLB-fondsen) kunnen ook bijdragen aan de bekostiging van bepaalde KRW-maatregelen.

Het voorstel van de Commissie voor een nieuwe LIFE-verordening voor de periode 2014-2020 voorziet in de mogelijkheid van medefinanciering van gezamenlijke projecten van verschillende EU-fondsen en andere financieringsbronnen in één enkel grootschalig project voor de uitvoering van maatregelen in het kader van de KRW.

Het voorstel van de Commissie voor cohesiebeleid in de periode 2014-2020 bouwt voort op belangrijke onderdelen van de KRW en voorziet in voorafgaande toetsing van het gebruik van cohesie- en structuurfondsen in de watersector. Cohesiebeleid biedt de kans om de behoefte aan beheer van watergebruik te combineren met de uitvoering van waterbeleid.

Financieringsbesluiten moeten aansluiten bij de prioriteiten uit de SGBP's. In de meeste SGBP's is geen gedetailleerde informatie opgenomen over de kosten voor de uitvoering van maatregelen en de manier waarop zij zullen worden gefinancierd. Financieringsregelingen en de beschikbaarheid van middelen moeten in kaart worden gebracht op het moment dat een

¹⁹ De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid tegen negen lidstaten die een nauwe interpretatie hanteren van waterdiensten die zich beperken tot drinkwater en waterzuivering.

keuze wordt gemaakt voor bepaalde maatregelen. Anders is het onzeker of de uitvoering haalbaar is.

Aanbevelingen aan de lidstaten:

- *Financieringsbesluiten (ook uit EU-fondsen) afstemmen op de prioriteiten en maatregelen van de SGBP's. Dit betreft ook de naleving van de EU-wetgeving voor water.*
- *In de SGBP's en programma's van maatregelen aangeven wat de kosten van de maatregelen zullen zijn, welke overheden verantwoordelijk zijn en wie de kosten zal dragen.*

5.8. Integratie met ander beleid

Ruimtelijke ordening, landbouw, stadsontwikkeling, opwekking van energie uit waterkracht, scheepvaart en bescherming tegen overstromingen kunnen allemaal grote gevolgen voor waterbronnen hebben. Het SGBP-proces biedt een unieke kans om met deze sectoren samen te werken en een kader te ontwikkelen waarbinnen deze activiteiten op duurzame wijze worden ontplooid. Voor de uitvoering van de KRW moeten doelstellingen voor waterbeleid worden geïntegreerd in de ontwikkeling en planning van economische activiteiten waarvoor water benodigd is.

Uit meer dan 90 % van de beoordeelde SGBP's blijkt dat de landbouw een grote belasting voor een stroomgebied vormt, onder meer door verspreide of lokale verontreiniging van bronnen met organisch materiaal, nutriënten, bestrijdingsmiddelen en hydromorfologische effecten.

Hoewel een breed scala van technische, niet-technische of economische instrumenten in de programma's van maatregelen zijn opgenomen, ontbreken er belangrijke elementen (omvang, tijdschema's en financiering). In algemene zin voorzien de SGBP's niet in doortastende maatregelen om de belasting door de landbouw aan te pakken en worden boeren ook niet op bevredigende wijze bij het KRW-proces betrokken²⁰. Bovendien zijn zij niet erg gedetailleerd over de manier waarop de kansen van de programma's voor plattelandontwikkeling worden benut.

De voorstellen van de Commissie voor de hervorming van het GLB²¹ bevatten een aantal onderdelen die de interactie tussen landbouw en waterbeleid aanzienlijk zouden kunnen verbeteren. Daartoe behoren onder meer het, onder bepaalde voorwaarden, opnemen van de KRW in de milieuvoorwaarden, het groener maken van de eerste pijler van het GLB en een programmeringsstelsel met beleid voor plattelandontwikkeling waarin doelmatig watergebruik en waterbeheer expliciet worden genoemd als sub-prioriteiten die worden aangepakt door middel van programma's voor plattelandontwikkeling.

Artikel 4, lid 7, van de KRW over nieuwe projecten en veranderingen van waterlichamen beschrijft de voorwaarden waaronder compromissen tussen waterbescherming en

²⁰ Zie op de website van het DG ENV in alle EU-talen: "[Guidance for administrations on making WFD agricultural measures clear and transparent at farm level](#)" en "[Handbook on Farm Advisory Systems and water protection](#)"

²¹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

economische ontwikkelingen tot stand kunnen komen. Op grond van dit artikel moeten nieuwe veranderingen specifiek worden toegelicht in het SGBP. Van de 116 beoordeelde plannen waarin onder meer een beroep op de uitzonderingsbepaling wordt gedaan, verwijzen slechts 12 plannen naar projecten die onder artikel 4, lid 7, vallen. Hoewel duidelijk is dat er meer lopende en geplande projecten zijn die de toestand van waterlichamen kunnen aantasten, worden deze niet in de SGBP's genoemd.

Het gebrek aan verwijzingen naar nieuwe projecten en programma's in de meeste SGBP's wijst op een gemiste kans voor duurzame ontwikkeling van economische activiteiten in een kader van werkelijk geïntegreerd waterbeheer.

In het kader van artikel 4, lid 7, verdient de ontwikkeling van energie uit waterkracht bijzondere aandacht. De grote milieueffecten van waterkrachtcentrales moeten goed worden beoordeeld. Renovatie en uitbreiding van bestaande installaties moet voorrang krijgen boven nieuwe ontwikkelingen, waaraan een strategische beoordeling op stroomgebiedniveau ten grondslag moet liggen, en vanuit een oogpunt van energieproductie met zo klein mogelijke milieueffecten optimale locaties moeten worden gekozen²².

Ook de binnenvaart, die weliswaar in potentie een vervoerswijze met een lage koolstofuitstoot is, kan schadelijke effecten op het watermilieu hebben. In het kader van de GUS en andere processen is uitgebreide informatie ontwikkeld²³ die moet worden gebruikt voor een duurzame ontwikkeling van de binnenvaart zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de KRW.

Belastingen in het binnenland zijn van invloed op de toestand van het mariene milieu. De maatregelen die in het kader van de SGBP's worden genomen, zullen er mede voor zorgen dat een goed milieu tot stand komt in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie (KRMS)²⁴. In de KRMS is vastgelegd dat in 2015 een programma van maatregelen moet zijn opgesteld. Afstemming met de SGBP's die in 2015 in het kader van de tweede cyclus zijn opgesteld, zou dergelijke programma's ten goede komen.

Aanbevelingen aan de lidstaten:

- *Het SGBP-proces benutten om een duidelijk kader te bieden voor de ontwikkeling van economische activiteiten waarvoor water benodigd is.*
- *De samenwerking met de landbouwgemeenschap bij het opstellen van de programma's van maatregelen verbeteren om haalbaarheid en draagvlak te waarborgen. Het bedrijfsadviseringssysteem een proactieve rol laten vervullen en de mogelijkheden van programma's voor plattelandontwikkeling benutten.*

²² GUS-beleidsdocument over KRW en hydromorfologische belastingen. Aanbevelingen voor een betere integratie van beleid (2006).
http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/ EN 1.0 &a=d

²³ Ibidem; zie ook de gezamenlijke verklaring over de binnenvaart en een duurzaam milieu in het stroomgebied van de Donau (2007), het handboek van het PLATINA-project met goede praktijkvoorbeelden van duurzame planning van waterwegen (2011), de richtsnoeren van de Commissie over duurzame ontwikkeling en beheer van binnenwateren in het kader van de EU-natuurwetgeving (2012).

²⁴ Richtlijn 2008/56/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu, PB L 174 van 25.6.2008.

- *Zoeken naar een evenwicht tussen vrijwillige en verplichte maatregelen in de landbouw, om een deugdelijke basislijn te bepalen voor programma's voor plattelandontwikkeling en watergerelateerde eisen voor milieucompatibiliteit. Meer vertrouwen op multifunctionele natuurlijke maatregelen voor wateropvang.*
- *Coördineren en integreren van programma's, plannen en projecten voor het watermilieu (waaronder scheepvaart, waterkracht of maatregelen ter bescherming tegen overstromingen) in de SGBP's.*

6. CONCLUSIES

- Er is veel gedaan aan het voorbereiden en opstellen van de SGBP's. Wij weten meer dan ooit tevoren over de toestand van de wateren in de EU en de activiteiten die daarop van invloed zijn. Uit de beoordeling van de Commissie blijkt echter dat er nog meer moet gebeuren om de doelstellingen van de KRW voor de cycli van 2015, 2021 en 2027 te halen.
- Er zijn goede voorbeelden van de uitvoering van alle aspecten van de KRW. Lidstaten die achterlopen met de goedkeuring en uitvoering van hun SGBP's, kunnen dus van andere landen leren, om hun achterstand in te lopen.
- Bij de uitvoering moet het waterbeheer worden gebaseerd op een beter inzicht in de belangrijkste risico's en belastingen van een stroomgebied, op basis van een goede monitoring. Zo kunnen kosteneffectieve maatregelen worden genomen, om ook op de lange termijn een duurzame watervoorziening voor mensen, bedrijven en de natuur te waarborgen.
- De Commissie zal in het kader van de GUS blijven streven naar een vruchtbare informele samenwerking met lidstaten en belanghebbenden, en deze ook bevorderen.
- Daarnaast zal de Commissie bilateraal met de lidstaten nadere afspraken maken over de uitvoering van de aanbevelingen die zij in dit uitvoeringsverslag en de bijbehorende documenten doet, maar tegelijkertijd indien nodig ook de naleving van de KRW-verplichtingen handhaven.
- De bevindingen uit dit verslag zijn gebruikt voor beleidsvoorstellen die zijn opgenomen in de mededeling van de Commissie over de "Blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren" en zullen nader worden besproken in het kader van de GUS.