



Gezamenlijk advies

de tweede waterbeleidsnota

Het tijdschema en werkprogramma en het voorontwerp van de tweede waterbeleidsnota voor de opmaak van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen

Datum van goedkeuring	6 juni 2013
Volgnummer	2013 28
Coördinator + e-mailadres	ir. Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Annick Lamote, alamote@serv.be Kris Van Nieuwenhove, Kris.VanNieuwenhove@lv.vlaanderen.be

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Dossierbeschrijving	6
Aanbevelingen	9
1 Tijdschema en werkprogramma	9
2 De waterbeheerkwesties en de waterbeleidsnota hebben een verschillende finaliteit 10	
3 Het doel van de waterbeheerkwesties	11
3.1 Weinig evolutie in vergelijking met de waterbeheerkwesties 2006	11
3.2 De waterbeheerkwesties moeten de grote thema's vaststellen	12
3.3 De waterbeheerkwesties moeten gebaseerd zijn op volledige, correcte, traceerbare en transparante informatie	13
4 Een waterbeleidsnota moet prioriteiten voor de komende planperiode voorstellen	15
4.1 Welke zijn de krachtlijnen voor de komende planperiode?	15
4.2 Realiseer het PACT 2020	16
4.3 Objectiveer en motiveer de uitzonderingen op het bereiken van de milieudoelstellingen	18
4.4 Onderbouw de aanmerking van sterk veranderde waterlichamen	19
4.5 Stuur de governance bij	20
4.5.1 Aangekondigde Europese bijsturing	20
4.5.2 Voer de maatregelenprogramma's stipt uit	21
4.5.3 Versterk de integratie	22
4.5.4 Maak de CIW meer integrerend en meer participatief	24
4.5.5 Verbreed het instrumentenkader	25
4.6 Financiering van het waterbeleid	26
4.6.1 Werk eerst een visie en dan een financieringsplan uit	26
4.6.2 WAT financieren?	27
4.6.3 WIE financiert?	28
4.6.4 HOE financieren?	30
4.6.5 WANNEER financieren?	31
4.6.6 Nood aan consultatie	31
Lijst van tabellen	33
Referentielijst	34
Bijlage 1: Europees kader	36
Bijlage 2: Vlaams kader	39
Bijlage 3: Samenvattende overzichtskalender van Europese en Vlaamse verplichtingen	40

Krachtlijnen

Binnen de termijn van het openbaar onderzoek werden het tijdschema en werkprogramma voor de opmaak van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen en de tweede waterbeleidsnota aan Minaraad, SERV en SALV voor advies voorgelegd.

Door het eenzijdig vroeger agenderen van de waterbeheerkwesties was de toetsing van de analyse van de kenmerken van het stroomgebied (KRW, art. 5) niet beschikbaar om er bij de waterkwesties rekening mee te houden. Mede daardoor ontbreekt een duidelijke kijk op de geboekte vooruitgang, op de trends en op het aandeel van het niet bereiken van de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn voor de belangrijkste thema's. Als gevolg daarvan worden geen prioriteiten gelegd tussen en binnen de thema's. De Raden vragen dat die manco's alsnog worden ingevuld zodat de prioriteiten voorafgaandelijk aan de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen vastgelegd kunnen worden. De Raden menen dat de vervroegde agendering van de waterbeheerkwesties in het licht hiervan moet heroverwogen worden.

De Raden kunnen de inhoudelijke integratie van de waterbeleidsnota en de waterbeheerkwesties niet onderschrijven. Beide documenten hebben immers een verschillende finaliteit. De waterbeheerkwesties zijn een feitelijke analyse van de thema's waardoor de Vlaamse wateren het risico lopen de goede toestand niet te zullen halen, de waterbeleidsnota moet de visie van de Vlaamse Regering weergeven. Die logica moet vertaald worden in de geïntegreerde structuur van de Tweede waterbeleidsnota (incl. Waterbeheerkwesties).

De Raden pleiten voor het behoud van een krachtlijn m.b.t. het integratiebeleid omdat dit een knelpunt blijft. Vooreerst hebben een aantal integrerende acties doorlopend onze aandacht nodig en bovendien is krachtiger beleidsintegratie nodig op het Vlaamse, Belgische en internationale niveau. Binnen de CIW zijn nog meer inspanningen nodig om de belangen van administraties te overstijgen. Op het vlak van het betrekken van belanghebbenden moet het accent meer gelegd worden op de conceptuele fase van belangrijke processen.

De doelstellingen uit het PACT 2020 voor het waterbeleid worden in de waterbeleidsnota vermeld, maar dat levert geen aanzet tot realistische, meetbare en transparante doelstellingen van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen. Het ambitieniveau van de waterbeleidsnota voor de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen overtuigt niet als het instrument waarmee die doelstellingen van het PACT 2020 gehaald kunnen worden.

Daarom vragen de Raden verduidelijking over de manier waarop de milieudoelstellingen wel gehaald zouden worden.

De uitvoering van het maatregelenprogramma van de eerste stroomgebiedbeheerplannen loopt achterstand op. Dat maakt dat de *distance to target* relatief minder is afgenomen dan de termijn die daarvoor beschikbaar is. Daardoor wordt de inspanning wellicht nog zwaarder. De waterbeleidsnota moet aandacht besteden aan de oorzaken van de vertraging van uitvoering van de maatregelen en aan de impact op het halen van doelstellingen. De Raden vragen om de maatregelenprogramma's binnen de gestelde timing uit te voeren.

De Europese Commissie overweegt om de "*waterrekeningen*" omtrent de in- en uitstroom van water in een stroomgebied en het "*ecologisch verantwoord debiet*" als maatstaf van het kwantitatief waterbeheer in te voeren. De "*waterrekening*" heeft een vergelijkbaar concept als de waterbalans, die reeds geruime tijd door de Raden gevraagd wordt. Van die waterbalans moet nu werk gemaakt worden omdat ze moet dienen als beleidskader voor de afweging van prioriteiten in de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen.

Een financieringsplan van het waterbeleid en een investeringstraject voor de waterzuivering zijn al langer en vaker beloofd. De fase van aankondiging moet dringend evolueren naar realisatie. De grote financieringsbehoefte vereist prioritering. Criteria daarvoor zijn de kosteneffectiviteit en "*effectiviteit op meerdere fronten*".

De implementatie van artikel 9 van de Kaderrichtlijn is een prioriteit voor de Europese Commissie. De belangrijkste elementen daarvan zijn het doorrekenen van milieukosten en hulpbronkosten, de invulling van het begrip "waterdiensten" en een waterprijsbeleid met adequate prikkels. De Raden vragen dat het Vlaamse Gewest aan de Europese verplichtingen tegemoet komt.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	17 december 2012
Naam adviesvrager + functie	Frank Van Sevencoten, Voorzitter CIW
Rechtsgrond van de adviesvraag	DIW, art. 32, §3 voor de waterbeleidsnota en art. 37, §1, 3° voor de waterbeheerkwesties
Adviestermijn	Tot 18 juni 2013
Samenwerking	Met SERV en SALV
Overlegcommissie	WCMH
Vergaderingen: soort + datum	17 april, 8, 15, 22 en 29 mei 2013.

De Minaraad, SERV en SALV ontvingen de adviesvraag op 20 december 2012. De adviestermijn verloopt met het einde van het openbaar onderzoek, t.t.z. tot en met 18 juni 2013.

Dossierbeschrijving

- [1] In de adviesvraag wordt verwezen naar twee documenten die *downloadbaar* zijn op de website www.volvanwater.be:
- Tweede Waterbeleidsnota (incl. Waterbeheerkwesties¹), opgemaakt door de CIW.
 - Tijdschema en werkprogramma voor de opmaak van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen
- [2] De kern van de tweede waterbeleidsnota wordt gevat in vijf krachtlijnen van het toekomstige waterbeleid, waarin dan de waterbeheerkwesties als inleiding geïntegreerd zijn (behalve voor krachtlijn 5 waar geen kwestie aan verbonden is). Deze zijn:
- Krachtlijn 1 De kwaliteit van het watersysteem verder beschermen en verbeteren
 - Waterbeheerkwestie 1 "Het halen van de goede toestand van het oppervlaktewater vergt extra inspanningen"
 - Waterbeheerkwestie 2 "Bijkomende acties moeten worden ingezet om de goede chemische toestand van het grondwater te halen"
 - Krachtlijn 2 De watervoorraden duurzaam beheren en een duurzame watervoorziening garanderen
 - Waterbeheerkwestie 3 "Het waterverbruik verder in de juiste richting sturen"
 - Krachtlijn 3 Het watertekort en de wateroverlast in samenhang aanpakken
 - Waterbeheerkwestie 4 "De schade van wateroverlast en watertekort moet verder geminimaliseerd worden"
 - Krachtlijn 4 De visie op de financiering voor het waterbeheer verder ontwikkelen
 - Waterbeheerkwestie 5 "Grote uitdagingen met beperkte middelen"
 - Krachtlijn 5 Het multifunctioneel gebruik van water verder stimuleren

¹ Waterbeheerkwesties zijn de grote thema's waardoor de Vlaamse wateren het risico lopen de goede toestand niet te zullen halen (Voorontwerp Tweede waterbeleidsnota, p.11).

Per krachtlijn wordt onder “Visie en inzet” beschreven hoe aan de krachtlijn kan voldaan worden. Daarvoor wordt ingegaan op een algemene aanpak en waar dat relevant is, is er een differentiatie per stroomgebied.

- [3] De publicatie van een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan, met inbegrip van de vermelding van de te nemen *raadplegingsmaatregelen* en van een tussentijds overzicht van de belangrijke waterbeheerkwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, worden opgelegd in de Kaderrichtlijn Water². Deze Kaderrichtlijn legt aan de Lidstaten, behoudens de hiervoor vermelde nog een aantal verplichtingen, doelstellingen en termijnen op, die in bijlage 1 bij onderhavig advies belicht worden.
- [4] Wat dit aangaat hebben de Raden ook rekening gehouden met het door de Europese Commissie gepubliceerde verslag over de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water door de Lidstaten (zie bijlage 1, art. 18), de “Blauwdruk” (*Blueprint*)³. Naar aanleiding van de “Blauwdruk” publiceerde de Europese Commissie ook een evaluatie van de stroomgebiedbeheerplannen van de Lidstaten, inclusief adviezen voor de volgende generatie plannen. Een werkversie van het verslag over de uitvoering van de richtlijn door België⁴ werd eveneens in de voorbereiding van het voorliggende advies meegenomen.

De waterbeleidsnota (p.9) geeft aan dat al rekening gehouden werd met de aanbevelingen van de “Blauwdruk”, maar niet met de evaluatie van de stroomgebiedbeheerplannen van de Schelde en van de Maas, die niet tijdig bekend en/of verwerkt konden worden.

- [5] Het Decreet betreffende het Integraal Waterbeleid (DIW) neemt de Europese verplichtingen betreffende tijdschema en werkprogramma en inzake de formulering van belangrijke waterbeheerkwesties over. Het voert ook de waterbeleidsnota in en koppelt ze met de waterbeheerkwesties, waardoor deze laatste vroeger gepland zijn dan voorzien in de Kaderrichtlijn. In bijlage 2 bij dit advies worden de verplichtingen vanuit het Vlaamse Decreet verder toegelicht.

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.

³ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren, COM(2012) 673 final, 14 november 2012.

⁴ Diensten van de Commissie, Werkdocument Begeleidend document bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, inzake de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) Stroomgebiedbeheerplannen voor de Lidstaat: België, http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/CWD-2012-379_EN-Vol4_BE_nl.pdf

- [6] De Raden toetsen de voorliggende documenten ook aan het PACT 2020. In het PACT 2020 legde de Vlaamse overheid samen met de sociale partners en het georganiseerde middenveld de concrete doelstellingen voor Vlaanderen in Actie (ViA) vast. ViA is het toekomstproject van Vlaanderen. Vlaanderen wil tegen 2020 uitmunten als een economisch innovatieve, duurzame en sociaal warme samenleving.

Aanbevelingen

1 Tijdschema en werkprogramma

[7] Met het voor advies voorgelegde document worden de waterbeheerkwesties “om redenen van efficiëntie en transparantie” tegelijkertijd met het tijdschema en het werkprogramma voorgelegd aan het publiek. Voor de waterbeheerkwesties is dat een jaar eerder dan voorzien in het Decreet Integraal waterbeleid (art. 37 §1 2°). Dit was ook al het geval bij het openbaar onderzoek in 2006-2007 over de eerste reeks waterbeheerkwesties, weliswaar toen in één brochure en nu in twee brochures. SERV en Minaraad vonden dat toen “een goede zaak”⁵. In het kader van de voorliggende documenten hebben de Raden geen bezwaar tegen de vroegere agendering van de waterbeheerkwesties, maar ze formuleren wel een aantal kritische bedenkingen (zie [8] en [15]) hierover. De Raden menen dat de vervroegde agendering van de waterbeheerkwesties in het licht hiervan moet heroverwogen worden.

[8] Het “tijdschema en werkprogramma” maakt geen melding van een aantal verplichtingen waaraan de Lidstaten volgens de Kaderrichtlijn moeten voldoen. De Raden verwijzen naar de toetsing van de analyse van kenmerken, effectenbeoordeling van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater en een economische analyse van het watergebruik (art. 5), en de operationalisering van alle maatregelen (art. 11). Die verplichtingen vallen inzake periodiciteit binnen het tijdschema van de opmaak van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen. De uitvoering ervan is noodzakelijk voor de opmaak van de waterbeleidsnota en de waterbeheerkwesties en bijgevolg ook voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen.

Zo stellen de Raden vast dat het eerder agenderen van de waterbeheerkwesties tot gevolg heeft dat deze nu de vereiste analyse van kenmerken, effectenbeoordeling van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater en een economische analyse van het watergebruik met een jaar voorafgaat. Nochtans geeft de Gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie (GUS) duidelijk aan dat precies deze analyse nodig is voor het opmaken van de waterbeheerkwesties⁶. De Raden gaan hierop verder in bij de behandeling van de waterkwesties (zie ook [15]).

⁵ Gezamenlijk advies van Minaraad en SERV van 26 april 2007 over het voorbereidend document voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen (de waterbeheerkwesties) (2007|16)

⁶ Europese Commissie, Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance document n.o 8 Public Participation in relation to the Water Framework Di-

- [9] Verder stellen de Raden vast dat het openbaar onderzoek over de ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen met een half jaar zal vervroegd worden, en dus halfweg 2014 van start zal gaan, om meer ruimte te kunnen geven aan de besluitvorming over de definitieve stroomgebiedbeheerplannen. De Raden hebben hiermee geen problemen. Maar indien het de bedoeling zou zijn om deze bijstelling van het proces aan te houden in het tijdschema en werkprogramma van de volgende stroomgebiedbeheerplannen, dan vragen ze wel dat de impact van deze aanpassing van het proces, bijvoorbeeld op de beschikbaarheid van voldoende recente informatie, wordt geëvalueerd.
- [10] Door de decretaal verankerde integratie van de waterbeheerkwesties en de waterbeleidsnota (nog in procedure⁷, zie [bijlage 2](#)) worden die nu samen voorgelegd in het openbaar onderzoek. In de procedure voor de 1^{ste} generatie stroomgebiedbeheerplannen werd de waterbeleidsnota begin 2005 aan de Raden voorgelegd en de waterbeheerkwesties werden eind november 2006 aan de Raden overgemaakt. De Raden aanvaardden de integratie van de waterbeleidsnota en de waterbeheerkwesties wat betreft het tijdschema ervan. Dat neemt niet weg dat er een verschil is in finaliteit tussen de analyse in de waterbeheerkwesties en het maken van beleidskeuzes in de waterbeleidsnota, zoals verder in dit advies aan bod komt (zie [11]).

2 De waterbeheerkwesties en de waterbeleidsnota hebben een verschillende finaliteit

- [11] De waterbeleidsnota en waterbeheerkwesties werden geïntegreerd (zie [10]). Overeenkomstig de omschrijving in de waterbeleidsnota (p.11) zijn de waterbeheerkwesties de grote thema's waardoor de Vlaamse wateren het risico lopen de goede toestand niet tijdig te zullen halen. Voor de Raden moeten de waterbeheerkwesties de analyse van de feitelijke toestand van de waterlichamen voor de grote thema's bevatten.

De waterbeleidsnota daarentegen moet *"de krachtlijnen van de visie van de Vlaamse Regering op het integraal waterbeleid voor het Vlaamse Ge-*

rective", Section 4 – Consultation, 4.5 Consultation on "significant water management issues", p. 40/201

[https://circabc.europa.eu/sd/d/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20\(WG%202.9\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/d/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20(WG%202.9).pdf)

⁷ Op 17 mei 2013 gaf de Vlaamse Regering haar definitieve goedkeuring aan het ontwerpdecreet dat het decreet integraal waterbeleid wijzigt. Het ontwerpdecreet is intussen ingediend bij het Vlaams Parlement.

west in zijn geheel en per stroomgebied afzonderlijk” vastleggen (DIW, art. 32, §1). Zij geeft richting aan de opmaak van de waterbeheerplannen door de prioriteiten aan te geven (p.11). Daarom moet de waterbeleidsnota duidelijk maken welke doelstellingen het Vlaamse Gewest in de volgende planperiode wil bereiken en welke paden het daarvoor wil bewandelen. Deze aanzet is ook belangrijk om tegemoet te komen aan de vraag van de Europese Commissie⁸, met name om een duidelijk verband te leggen tussen het maatregelenprogramma en de toestandbeoordeling.

De Raden concluderen bijgevolg dat de decretaal verankerde integratie van de waterbeleidsnota en de waterbeheerkwesties in hetzelfde document niet mag leiden tot een inhoudelijke integratie van beide documenten. Voor de Raden vormt de objectieve analyse van de waterbeheerkwesties de basis waarop de krachtlijnen van de visie van de Vlaamse Regering gefundeerd worden. Ze vragen dan ook dat deze logica vertaald zou worden in de geïntegreerde structuur van de waterbeheerkwesties en de waterbeleidsnota, zoals die nu voorligt.

Om die reden gaan de Raden afzonderlijk in op de waterbeheerkwesties en op de waterbeleidsnota.

3 Het doel van de waterbeheerkwesties

3.1 Weinig evolutie in vergelijking met de waterbeheerkwesties 2006

[12] Uit de vergelijking de vorige en de voorgestelde waterbeheerkwesties (zie Tabel 1: Vergelijking van de waterbeheerkwesties van 2006 en van 2012) lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat weinig vooruitgang werd geboekt en dat de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water dus niet bereikt zijn.

Tabel 1: Vergelijking van de waterbeheerkwesties van 2006 en van 2012

Nr en formulering in 2006		Nr en formulering in 2012	
1	Het beschermen en verbeteren van de toestand van het oppervlaktewater	1	Het halen van de goede toestand van het oppervlaktewater vergt extra inspanningen
2	Het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van het grondwater	2	Bijkomende acties moeten worden ingezet om de goede chemische toestand van het grondwater te halen
3	Het duurzaam beheren van water-voorraden	3	Het waterverbruik verder in de juiste richting sturen
4	Het in samenhang aanpakken van wa-	4	De schade van wateroverlast en waterte-

⁸ Zie voetnoot 4, p.51

	teroverlast en watertekort		kort moet verder geminimaliseerd worden
5	Het verstandig investeren	5	Grote uitdagingen met beperkte middelen

- [13] In de waterbeheerkwesties zou ook gereflecteerd moeten worden over de (verwachte) vooruitgang die de 1^{ste} generatie stroomgebiedbeheerplannen zullen opleveren. De doelstelling dat met de 1^{ste} generatie stroomgebiedbeheerplannen (2009-2015) zeven Vlaamse oppervlaktewaterlichamen tot een goede toestand kunnen komen en zeven grondwaterlichamen tot een goede toestand zullen komen, was niet ambitieus⁹ in vergelijking met de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water en het PACT 2020. Aan die doelstelling wordt herinnerd in de waterbeleidsnota, maar of het Vlaamse Gewest die doelstelling zal halen in 2015, wordt, in het kader van de voorliggende waterbeheerkwesties, niet vermeld.
- [14] Vanwege de toepassing van het beginsel "*one out, all out*"¹⁰ wordt de vooruitgang van de toestand van onze waterlichamen weinig zichtbaar. Daardoor wordt de indruk versterkt dat door de uitvoering van het maatregelenprogramma van de 1^{ste} generatie stroomgebiedbeheerplannen weinig vooruitgang werd geboekt of zal geboekt worden. Indien de communicatie hierover naar de doelgroepen niet verstandig gebeurt, kan dit het draagvlak voor het waterbeleid bij de doelgroepen ondergraven. De Raden pleiten niet voor een meer gunstige voorstelling van de feiten dan ze zijn, maar achten het zinvol om per thema aan te geven welke vooruitgang dan wel effectief geboekt werd, kan of zal worden in de richting van het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

3.2 De waterbeheerkwesties moeten de grote thema's vaststellen

- [15] Bij de opmaak van de waterbeheerkwesties kon er geen rekening gehouden worden met (de actualisering van) de analyse van kenmerken, effectenbeoordeling van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater en een economische analyse van het watergebruik, elementen die nochtans moeten meegenomen worden, zoals de Europese Commissie voorhoudt¹¹ (zie ook [8]). Deze analyse is cruciaal om de keuzes voor prioriteiten in de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen te onderbouwen.

⁹ Zie ook "*speerpuntgebieden*" in [32].

¹⁰ Daarbij wordt de eindbeoordeling over de toestand van een waterlichaam bepaald door de minst goede score. M.a.w. van zodra één parameter niet voldoet, voldoet het waterlichaam niet.

¹¹ Zie voetnoot 6

Omdat de Raden er van uitgaan dat het opmaken van dergelijke analyses een permanent proces is, vragen zij dat waterbeleidskwesties bijgesteld worden op basis van de huidige stand van de actualisering van de analyse. Ze vragen ook dat deze voorlopige analyses gepubliceerd worden.

- [16] De Raden stellen desondanks vast dat de gezamenlijke waterbeheerkwesties acceptabel zijn als synthese van de toestand van de waterlichamen in Vlaanderen. Ze merken echter wel dat de formulering van de waterbeheerkwesties 1 tot 4 (zie [2]) geen echte verheldering biedt over de grote thema's waardoor de goede toestand niet bereikt wordt. De echte thema's zijn, volgens de Raden, de waterverontreiniging, het niet-duurzaam gebruik, de grond- en oppervlaktewateronttrekking, verharde oppervlakte, het teveel aan sediment dat afgezet wordt in de waterlopen, evenals grensoverschrijdende problemen ... De indeling en formulering van de waterbeheerkwesties had ook op basis van die thema's kunnen uitgewerkt worden. Waterbeheerkwestie 5 "Grote uitdagingen met beperkte middelen" zit wel goed inzake invalshoek.

De Raden missen ook duiding omtrent het afzonderlijk aandeel van de gespreid in de waterbeheerkwesties vermelde thema's in het totale risico om de goede toestand niet te bereiken. Door het ontbreken van dat reliëf tussen de thema's is het niet mogelijk om er de beleidsprioriteiten op te funderen (naast o.a. op de kosten-baten analyse). Het reliëf tussen de thema's kan gebeuren op niveau van de probleemparemeters maar kan ook gebiedsgericht vertaald worden. Door het gebrek aan reliëf in de analyse is het ook onmogelijk om op basis van de waterbeheerkwesties een evolutie te zien als gevolg van het gevoerde beleid.

De Raden vragen om in de aanloop van de opmaak van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen:

- Het aandeel te duiden dat de verschillende waterbeheerkwesties vertegenwoordigen in het niet bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn,
- de evolutie van de waterbeheerkwesties te duiden,
- de prioriteiten in de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen vast te leggen.

3.3 De waterbeheerkwesties moeten gebaseerd zijn op volledige, correcte, traceerbare en transparante informatie

- [17] Voor de feitelijke onderbouwing van alle waterbeheerkwesties wordt verwezen naar de stroomgebiedbeheerplannen van Schelde en Maas (2009-2015) en naar het "MIRA" als bronnenmateriaal. In dit geval staat "MIRA"

voor het geheel van de diverse rapporten en de daarbij horende achtergronddocumenten.

Aangezien de waterbeleidsnota geen gedetailleerd cijfermateriaal opneemt, dient wel specifiek te worden vermeld waar de achterliggende cijfers, om relevante aannames op te baseren, te vinden zijn. In dat opzicht schiet een algemene verwijzing naar de MIRA-rapporten te kort.

De Raden bevelen derhalve aan dat de waterbeheerkwesties voor de 3^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen vergezeld zouden worden van een specifiek onderbouwend achtergronddocument. Die onderbouwing kan in bepaalde gevallen beperkt worden tot een verwijzing naar MIRA of een ander rapport en waar dat niet kan, dient ze verder uitgewerkt te worden.

- [18] Omtrent de monitoring van de oppervlakte- en grondwaterlichamen scoort Vlaanderen relatief goed in het Europees evaluatieverslag over de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn Water voor België¹². Maar het verslag stelt ook dat trends soms ontbreken, bijvoorbeeld voor concentraties van verontreinigende stoffen voor grondwater, grondwateronttrekkingen, prioritaire stoffen in sediment en biota. Tenslotte geeft de Europese Commissie als concrete aanbeveling dat het Vlaamse Gewest vanaf de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen trendbeoordelingen moet uitvoeren voor de beoordeling van de grondwatertoestand.

De Raden stellen vast dat sommige trends niet kunnen weergegeven worden omdat bepaalde parameters onvoldoende lang gemonitord worden om een trendanalyse op te maken (bijvoorbeeld rond wateronttrekkingen¹³). Over het algemeen is de kennis van de parameter oppervlaktewaterkwantiteit zeer gebrekkig. Dit is niet enkel een hinderpaal voor de trendanalyse maar ook voor de rapportering.

Indien de monitoringresultaten wel beschikbaar zijn, is het ook mogelijk dat de bestaande rapportering (bv. de MIRA-rapporten) de indicatoren anders invult, waardoor de focus niet altijd overeenstemt met die van de waterbeheerkwesties.

De Raden bevelen aan om de trends ook mee te nemen in de analyse die aan de basis ligt van de waterbeheerkwesties. Ze dringen er dan ook op aan dat een systeem uitgewerkt zou worden dat op nuttige wijze gebruik maakt van de beschikbare informatie als onderbouwing van de waterbeheerkwesties. De Raden benadrukken ook nog dat de parameter oppervlaktewaterkwantiteit op een betere manier moet gemonitord worden. Dit zal hoe dan ook noodzakelijk zijn in het kader van de invoering van het

¹² Zie voetnoot 4, p.21 en 22

¹³ Zie voetnoot 4, p.22 en 48

concept "*ecologisch verantwoord debiet*" door de Europese Commissie (zie ook [38] en [39]).

4 Een waterbeleidsnota moet prioriteiten voor de komende planperiode voorstellen

4.1 Welke zijn de krachtlijnen voor de komende planperiode?

[19] Een vergelijking tussen de krachtlijnen van de doelen uit de waterbeleidsnota uit 2005 met de krachtlijnen in 2012 toont weinig evolutie (zie Tabel 2: Vergelijking van de krachtlijnen in de waterbeleidsnota's van 2005 en 2012). Dit is ook vrij logisch aangezien de waterbeheerkwesties, waarop de doelen en strategische keuzes van de waterbeleidsnota moeten gebaseerd worden, ook weinig variatie tonen in vergelijking met de vorige versie (zie [12]).

Tabel 2: Vergelijking van de krachtlijnen in de waterbeleidsnota's van 2005 en 2012

Nr en formulering in 2005		Nr en formulering in 2012	
3	De kwaliteit van water verder verbeteren	1	De kwaliteit van het watersysteem verder beschermen en verbeteren
4	Duurzaam omgaan met water	2	De watervoorraden duurzaam beheren en een duurzame watervoorziening garanderen
1	Terugdringen van risico's die de veiligheid aantasten; het voorkomen, het herstellen en waar mogelijk het ongedaan maken van watertekort.	3	Het watertekort en de wateroverlast in samenhang aanpakken
		4	De visie op de financiering voor het waterbeheer verder ontwikkelen
2	Water voor de mens: scheepvaart, watervoorziening, industrie en landbouw, onroerend erfgoed en recreatie	5	Verder stimuleren van het multifunctioneel gebruik van water
5	Voeren van een meer geïntegreerd waterbeleid		

[20] De 5^{de} krachtlijn van de waterbeleidsnota 2005 "*Voeren van een meer geïntegreerd waterbeleid*" komt niet meer voor bij de krachtlijnen van de nu voorgelegde ontwerpwaterbeleidsnota. Bij verder nazicht van die krachtlijn uit de waterbeleidsnota 2005 stellen de Raden vast dat sommige aangekondigde processen, die doorlopen in de volgende planningsperiodes (o.a. een maatschappelijk aanvaard waterbeleid voeren, meewerken aan inter-

nationale verdragen, richtlijnen en andere afspraken m.b.t. water, een vlotte grensoverschrijdende samenwerking inzake waterbeheer realiseren op alle niveaus van watersystemen), niet meer zijn opgenomen in de krachtlijnen van de ontwerpwaterbeleidsnota¹⁴. Andere processen, zoals *een (maatschappelijk gedragen) invulling van het kostenterugwinningsbeginsel* (Waterbeleidsnota 2005, p.20), komen in de ontwerpwaterbeleidsnota opnieuw aan bod onder krachtlijn 4 *“De visie op de financiering voor het waterbeheer verder ontwikkelen”*.

Omwille van deze niet-afgewerkte, niet-hernomen processen, maar ook omwille van andere belangrijke elementen van integratie m.b.t. het waterbeleid (zie 4.5.3 Versterk de integratie), bevelen de Raden aan dat ook in de voorliggende waterbeleidsnota een krachtlijn *“Voeren van een meer geïntegreerd waterbeleid”* zou worden opgenomen. De Raden benadrukken dat het versterken van de integratie tot doel moet hebben de verkokering tegen te gaan door meer afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen en de verschillende bestuursniveaus¹⁵.

4.2 Realiseer het PACT 2020.

[21] In haar evaluatieverslag over de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water in België¹⁶ beveelt de Europese Commissie, naar aanleiding van de lage verwachtingen t.a.v. 2015 en de onduidelijkheid van de doelstellingen inzake de verbetering van de watertoestand naar 2021 en 2027 aan: *“Doelstellingen moeten duidelijk worden aangegeven en transparant zijn teneinde een goede toestand van wateren te kunnen bereiken binnen een redelijk tijds-kader.”*

De Raden stellen evenwel vast dat er met deze ontwerpwaterbeleidsnota geen aanzet tot realistische, meetbare en transparante doelstellingen wordt opgenomen voor 2021, wat toch een essentieel deel hoort te zijn van een waterbeleidsnota in de procedure van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen. Deze doelen moeten vervolgens vertaald worden in strategische beleidskeuzes. De Raden stellen dan ook vast dat er voor veel aan te pakken thema's geen of onvolledige beleidskeuzes worden gemaakt.

[22] In het PACT 2020 zijn onder het thema “Milieu” volgende doelstellingen m.b.t. het waterbeleid vastgelegd:

¹⁴ In de inleiding van de waterbeleidsnota worden deze initiatieven wel vermeld als onderdeel van de visie van de Vlaamse Regering, p.17/62.

¹⁵ Gezamenlijk advies van Minaraad, SERV en SALV van september 2012 over het wijzigingsdecreet van het Decreet Integraal waterbeleid

¹⁶ Zie voetnoot 4, p.62.

- *“Voor water[...]kwaliteit [...] scoort Vlaanderen in 2020 even goed als Europese economische topregio’s.*
- *“De meeste Vlaamse waterlopen hebben een goede ecologische toestand bereikt zodat het effectief mogelijk is dat ten laatste in 2021 voldaan is aan de kwaliteitsvereisten van de Kaderrichtlijn water.*
- *“Om de gevolgen van de klimaatwijziging op vlak van o.a. waterhuishouding en biodiversiteit op te vangen, is in 2020 werk gemaakt van een heus adaptatiebeleid.”*

Met betrekking tot het thema “Natuur” wijzen de Raden bovendien nog op de doelstellingen:

- *“Inzake biodiversiteit kan Vlaanderen in 2020 de vergelijking met de Europese economische topregio’s aan.*
- *“Hiertoe heeft Vlaanderen in 2020 voldoende habitat ingericht, herbestemd, verbeterd of afgebakend om 70% van de instandhoudingsdoelstellingen van de Europees te beschermen soorten en habitats te realiseren.”*

De ontwerpwaterbeleidsnota verwijst naar de doelstellingen van het PACT. Omtrent het bereiken van de “Natuur”-doelstellingen stelt de waterbeleidsnota (p.16) dat het waterbeleid hiervoor de nodige inspanningen zal leveren en zo in belangrijke mate zal bijdragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de watersystemen en waterafhankelijke ecosystemen.

[23] De evaluatie in de “Eenmeting 2011”¹⁷ stelde over het bereiken van de “Milieu”-doelstellingen: *“De huidige toestand van de rivieren en meren in Vlaanderen ligt nog zeer ver af van de kwaliteitseisen die door de Kaderrichtlijn Water werden opgelegd.”*

De Raden zien niet in hoe de doelstellingen van het PACT 2020 met het ambitieniveau van de voorliggende waterbeleidsnota kunnen gehaald worden. Ze bevelen dan ook aan dat de waterbeleidsnota duidelijk zou aangeven hoe het Vlaamse Gewest in dat opzet wil slagen.

[24] Aangezien de afrekening van het PACT 2020 samenvalt met het einde van de volgende periode van de stroomgebiedbeheerplannen bevelen de Raden in dat verband aan dat in de waterbeleidsnota minstens een aanzet tot realistische, meetbare en transparante doelstellingen worden opgenomen.

¹⁷ Zie: Samenvatting eenmeting Pact 2020 (2011)

4.3 Objectieveer en motiveer de uitzonderingen op het bereiken van de milieudoelstellingen

[25] De verlenging van de termijn om de in de Kaderrichtlijn Water bepaalde milieudoelstellingen te bereiken, wordt beperkt tot maximaal twee bijstellingen van het stroomgebiedbeheerplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen onmogelijk binnen die termijn kunnen worden bereikt (KRW, art. 4, 4). De algemene verwachtingen zijn dat het Vlaamse Gewest minstens de twee volgende planperiodes zal nodig hebben om overal een goede toestand of een goed potentieel van zijn waterlichamen te bereiken. De Raden gaan er dan ook van uit dat dit voor bepaalde waterlichamen een onvoltooid verhaal zal zijn. In de stroomgebiedbeheerplannen 2009-2015 heeft Vlaanderen enkel gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot uitstel om de goede toestand of potentieel te bereiken¹⁸.

In het verslag over de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn Water voor België¹⁹ wordt vermeld dat in WISE (*Water Information System for Europe*) aangegeven wordt "dat een aantal waterlichamen wordt uitgezonderd vanwege onevenredig hoge kosten" (minder strenge doelstellingen, d.i. een uitzonderingsgrond die ingeroepen kan worden op grond van KRW, art. 4, 5). Dit argument wordt echter niet gebruikt in het lopende stroomgebiedbeheerplan. Het verslag stelt echter verder: "... volgens recente informatie uit Vlaanderen is deze reden niet voor dit waterlichaamniveau gebruikt omdat dit methodologisch niet mogelijk was". Het verslag geeft ook aan dat de stroomgebiedbeheerplannen van Schelde en Maas (2009-2015) deze optie (van minder strenge doelstellingen) voor de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen niet uitsluiten.

[26] In het verslag van de Europese Commissie over uitvoering van de Kaderrichtlijn Water geeft de Commissie volgende aanbevelingen²⁰:

- *"Vlaanderen moet alle nodige maatregelen nemen om het aantal uitzonderingen voor de volgende cyclus te verlagen, inclusief de benodigde verbeteringen in het karakteriseringproces, monitoringnetwerken en beoordelingsmethoden voor de toestand van waterlichamen, en moet eveneens de mate van onzekerheden significant verlagen.*
- *"De toepassing van uitzonderingen moet transparanter zijn en de redenen voor de uitzonderingen moeten duidelijk worden gemotiveerd in de [stroomgebied]beheerplannen."*

¹⁸ Zie voetnoot 4, p.49

¹⁹ Zie voetnoot 4, p.49

²⁰ Zie voetnoot 4, p.62

[27] Op basis van voorgaanden bevelen de Raden aan dat in de waterbeleidsnota opgenomen zou worden dat de uitzonderingen (de niet te halen doelstellingen) voor termijnverlenging of voor minder strenge milieudoelstellingen worden geobjectiveerd en voor zover mogelijk gemotiveerd worden in de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen.

4.4 Onderbouw de aanmerking van sterk veranderde waterlichamen

[28] In hun gezamenlijk advies van 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen vroegen de Raden om verfijning van de criteria om waterlichamen als "sterk veranderd" aan te merken. Meer specifiek vroegen zij om de motivering van de selectie van nuttige doelen, de invulling van de economische impact en om kritisch te beoordelen én te motiveren of het nuttig doel werkelijk een onoverkomelijk obstakel vormt voor het bereiken van de "goede ecologische toestand". Indien dit niet het geval is, is er volgens de Raden geen reden om het waterlichaam als sterk veranderd aan te duiden.

[29] De Europese Commissie formuleert in haar verslag over uitvoering van de Kaderrichtlijn Water ook aanbevelingen over het aanmerken van sterk veranderde waterlichamen. De eerste daarvan ligt in lijn met het hiervoor vermelde advies²¹:

- *"Om de transparantie van het aanwijzingsproces van sterk veranderde waterlichamen te waarborgen [...] [moet het Vlaamse Gewest] het verband tussen de fysieke veranderingen en het onvermogen om een goede ecologische toestand te bereiken, verder analyseren, en [moet het Vlaamse Gewest] een beoordeling van alternatieve middelen ontwikkelen om de gunstige doelstellingen van het gebruik te bereiken (Kaderrichtlijn Water, art. 4, 3 b)".*
- *"Indien er nieuwe fysieke veranderingen zijn gepland in de stroomgebiedbeheerplannen [...] moet het gebruik van uitzonderingen [...] zijn gebaseerd op een grondige beoordeling van alle voorwaarden die door de Kaderrichtlijn Water worden vereist, in het bijzonder een beoordeling of het project van hoger openbaar belang is en of het nut voor de samenleving groter is dan de milieuverslechtering, en met betrekking tot het ontbreken van alternatieven die een betere optie voor het milieu zouden zijn. Verder mogen deze projecten alleen worden uitgevoerd wanneer alle mogelijke maatregelen zijn genomen om de nadelige gevolgen voor de toestand van het water te verminderen. Alle voorwaarden voor de toepassing van artikel 4, lid 7 in individuele pro-*

²¹ Zie voetnoot 4, p.62

jecten moeten zo vroeg mogelijk in het planningsproces worden verklaard en gemotiveerd in de stroomgebiedbeheerplannen."

[30] Omtrent het aanwijzen van sterk veranderde waterlichamen verwachten de Raden dat aangegeven wordt wat de stand van zaken is van:

- de analyse van het verband tussen de fysieke veranderingen en het onvermogen om de goede ecologische toestand te bereiken;
- de beoordeling van de ontwikkeling van alternatieve middelen om de gunstige doelstellingen van het gebruik te bereiken.

Desgevallend moet ook aangegeven worden wanneer deze projecten kunnen afgewerkt worden. De Raden herhalen ook hun aanbeveling om de criteria te verfijnen waarop de aanmerking kan gebeuren.

4.5 Stuur de governance bij

4.5.1 Aangekondigde Europese bijsturing

[31] De Europese Commissie stelt dat de ontoereikende uitvoering en integratie van de doelstellingen in andere beleidsvelden te wijten is aan het beperkte gebruik van economische instrumenten, zwakke governance en kennishiaten. Meestal zijn die problemen met het huidige wetgevingskader oplosbaar.

De Blauwdruk stippelt op Europees niveau een driesporenaanpak uit voor een betere uitvoering van de Kaderrichtlijn Water:

- het verbeteren van de implementatie van het EU-waterbeleid door de maximale benutting van de bestaande wetgeving;
- het versterken van de integratie van waterbeleidsdoelstellingen in andere beleidsgebieden;
- het dichten van hiaten in het bestaande instrumentenkader om de waterefficiëntie te verhogen.

De Raden gaan ervan uit dat deze evaluatie van de uitvoering van de Kaderrichtlijn op Europees niveau ook kan dienen om aanbevelingen te formuleren op Vlaams niveau.

4.5.2 Voer de maatregelenprogramma's stipt uit

- [32] Heel wat maatregelen uit het programma bij de 1^{ste} generatie stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas²² zijn onvoldoende ver gevorderd in het voorbije gedeelte van de eerste planperiode. De Raden verwijzen o.a. naar de maatregelen omtrent de toepassing van het kostenterugwinningsbeginsel en van het beginsel "de vervuiler betaalt" (maatregelengroep 2), de maatregelen omtrent gemeentelijke riolering (basismaatregelen 7B-024 en -025, aanvullende maatregelen 7B-059 tot -065) en de maatregelen omtrent hydromorfologie / oeverzones (8A-006 tot -010). Hierdoor blijven deze thema's hun prominente rol in de voorliggende waterbeleidsnota behouden.

Een analyse van de status van de acties in de verschillende bekkenvoortgangsrapporten voor 2009 en 2011²³ scheidt een wazig beeld. Naargelang het voortgangsrapport is het overzicht van de status van de maatregelen voorgesteld in een tabel of in een grafiek, uitgedrukt in procenten of in absolute cijfers, wordt het totaal aantal maatregelen vermeld of niet, zijn de doorlopende maatregelen meegeteld of niet. Op basis van die gegevens is het niet mogelijk om een heldere stand van zaken voor het Vlaamse Gewest af te leiden. Desondanks is het voor de Raden duidelijk dat de uitvoering van belangrijke maatregelen achterstand oploopt.

Meer overzichtelijk is de evaluatie van de acties in de speerpuntgebieden in bekkenvoortgangsrapporten. In Vlaanderen zijn zeven speerpuntgebieden afgebakend waarvoor – mits uitvoering van een aantal aanvullende maatregelen – de goede toestand in 2015 haalbaar geacht wordt en waarvoor dus geen termijnverlening werd aangevraagd. Daarnaast zijn er ook nog speerpuntgebieden waar in 2015 een belangrijke kwaliteitsverbetering te realiseren is. Om dat resultaat te halen zijn veertien aanvullende maatregelen aangeduid, die echter zo kostelijk zijn dat ze daarom enkel in de speerpuntgebieden toegepast worden. De zeven speerpuntgebieden zijn afgebakend in het Maas- (twee) en het Netebekken (vijf). Hoewel de uitvoering van deze maatregelen prioritair is, kunnen we op basis van de voortgangsrapporten 2011 vaststellen dat men eind 2011 nog steeds niet aan concrete actie toe is gekomen. De Raden zijn hierover bezorgd en vragen om de uitvoering van deze maatregelen prioritair op te starten, opdat

²² CIW, Maatregelenprogramma voor Vlaanderen 2010-2015, Maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas, 303 p.

²³ De bekkenvoortgangsrapporten voor de in het Vlaamse Gewest afgebakende bekkens (Benedenscheldebekken, Bovenscheldebekken, Bekken van de Brugse Polders, Demerbekken, Denderbekken, Dijle- en Zennebekken, Bekken van de Gentse Kanalen, IJzerbekken, Leiebekken, Netebekken en Maasbekken) kan geconsulteerd worden op de website:
http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/bekkens/netebekken/copy_of_bekkenvoortgangsrapport/BVRdef.pdf/view

alle acties binnen de planperiode uitgevoerd zouden worden. Ze sluiten zich daarmee aan bij de beide bekkenbesturen²⁴. Dat impliceert dat er duidelijkheid moet komen over een aantal aspecten zoals over oeverzones²⁵.

De Raden wijzen er ook op dat de achterstand in uitvoering van het vorige maatregelenprogramma vooral de beschikbare termijn waarin de doelstellingen moeten gehaald worden, fel heeft ingekort. De Raden hadden de verwachting dat het tempo van de uitvoering van de maatregelen gelijkmatig over de planperiode zou gespreid worden, rekening houdend met de specifieke impact op de doelstellingen van de verschillende maatregelen en de verschillende kostprijs van de maatregelen. De opgelopen achterstand maakt aldus dat de uitdaging inzake de uitvoering van maatregelen momenteel nog groter is dan het was aan het begin van de looptijd van het 1^{ste} stroomgebiedbeheerplan.

De Raden bevelen aan dat een analyse over de uitvoering van het maatregelenprogramma, de impact van de vertraging in het maatregelenprogramma op het behalen van de doelstellingen en de oorzaak van de vertraging de nodige aandacht zou krijgen in de waterbeleidsnota. Ze vragen ook om nauwlettend toezicht te houden op de uitvoering van maatregelen door de verantwoordelijke beheerders. Om effectief te zijn, zou dit toezicht ook moeten aangevuld worden met instrumenten die sancties mogelijk maken (bv. om budget van de verantwoordelijke beheerder ter beschikking te stellen van het bekkensecretariaat).

De Raden vragen ook dat de informatie in de bekkenrapporten afgestemd wordt zodat ze vergelijkbaar zijn en ook een helder zicht geven op de stand van de uitvoering van de maatregelen in het Vlaamse Gewest.

4.5.3 *Versterk de integratie*

- [33] Zoals eerder gesteld in hun advies van mei 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen van Schelde en Maas vragen de Raden meer afstemming met andere regio's en beleidsniveaus. Zo herhalen de Raden hun aanbeveling om te streven naar meer afstemming op het vlak van de concrete invulling

²⁴ "Hoewel de planperiode van de huidige (deel)bekkenbeheerplannen al ver gevorderd is, blijkt dat nog heel wat acties niet uitgevoerd, of nog niet echt opgestart zijn. Het bekkenbestuur uit hierover zijn bezorgdheid en dringt er bij de initiatiefnemers op aan om de nodige stappen te zetten opdat alle acties binnen de planperiode uitgevoerd zouden worden. Het bekken- of waterschapssecretariaat kan hierbij indien nodig een faciliterende rol spelen." Bekkenbestuur van het Netebekken, Bekkenvoortgangsrapport 2011 Netebekken, p.42/42, http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/bekkens/netebekken/copy_of_bekkenvoortgangsrapport/BVRdef.pdf/view

²⁵ Gezamenlijk advies van Minaraad, SERV en SALV van september 2012 over het wijzigingsdecreet van het Decreet Integraal waterbeleid.

van de nationale en gewestelijke delen van de stroomgebiedbeheerplannen. In zijn advies van 2002 over de verdragen voor het Schelde- en het Maasverdrag stelde de Minaraad reeds dat de internationale commissies onvoldoende bevoegdheden hebben voor een krachtdadig grensoverschrijdend integraal waterbeleid en om de Kaderrichtlijn Water optimaal uit te voeren. Als voorbeeld waar de coördinatie duidelijk te kort schiet, kan verwezen worden naar de levering van voldoende zoet oppervlaktewater via het kanaal Gent-Terneuzen aan Nederland. Dit is enkel mogelijk indien er voldoende zoet oppervlaktewater uit het Franse deel van het stroomgebied van de Schelde aan Vlaanderen geleverd wordt.

Ook intra-Belgisch is verdere afstemming nodig met het federale niveau o.a. op het vlak van het productbeleid (pesticidenbeleid, handel in invasieve exoten e.d.). Met het oog op het versterken van de afstemming van het beleid met andere regio's en beleidsniveaus is het geen goed signaal dat het verslag over de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water door België²⁶ enkel de beoordeling van de plannen van Vlaanderen en van de kustwateren bevat. Enkel Vlaanderen en de Federale overheid hebben immers plannen aangenomen en er over gerapporteerd aan de Commissie²⁷.

[34] De Blauwdruk²⁸ wijst op de behoefte aan een betere tenuitvoerlegging en een sterkere integratie van de doelstellingen van het waterbeleid in andere beleidsgebieden, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), de cohesie- en structuurfondsen en het beleid ten aanzien van energie uit hernieuwbare bronnen, vervoer en geïntegreerd rampenbeheer.

In het evaluatieverslag van de uitvoering van de Kaderrichtlijn in Vlaanderen (België)²⁹ stelt de Europese Commissie vast dat er een afstemming gemaakt wordt met een aantal voor waterbeheer en waterbeleid relevante plannen en programma's. Sommige hebben een bredere reikwijdte dan de waterbeheerkwesties (vb. het RSV). Maar anderzijds vraagt het verslag ook: *"De uitgangswaarde voor waterbescherming in de agrarische sector moet zeer duidelijk zijn, zodat alle landbouwers de regels kennen en de autoriteiten die zijn belast met de GLB-fondsen adequaat programma's voor plattelandontwikkeling en randvoorwaarden voor watereisen kunnen vaststellen. Met name informatie over de manier waarop maatregelen worden gefinancierd via de programma's voor plattelandontwikkeling moet in de maatregelenprogramma's staan."*

²⁶ Zie voetnoot 4.

²⁷ Omdat Wallonië haar stroomgebiedbeheerplannen nog niet aan de Commissie had meegedeeld, legde de Commissie de zaak voor aan het Europese Hof van Justitie. In zijn arrest dat op 24 mei 2012 gepubliceerd werd, oordeelde het Hof dat België zijn verplichtingen niet was nagekomen.

²⁸ Zie voetnoot 3, p.7

²⁹ Zie voetnoot 4, p.11 (algemeen) en 63 (PDPO).

- [35] De Raden steunen de aanbevelingen en initiatieven van de Europese Commissie inzake de diepgaandere integratie van het waterbeleid in andere beleidsdomeinen. Zij bevelen ook aan dat het Vlaamse Gewest deze integratie concreet vorm geeft in het eigen beleid. Daarnaast vragen de Raden om er ook op niveau van de internationale stroomgebieden en van de federale staat België voor te streven. Zowel omwille van de nood aan meer integratie op en met het stroomgebied- en federaal niveau maar ook op Vlaams intern niveau (zie verder [36]), pleiten de Raden voor het behoud van een zesde krachtlijn in de waterbeleidsnota omtrent integratie (zie ook [20]).

4.5.4 Maak de CIW meer integrerend en meer participatief

- [36] De CIW is de bevoegde autoriteit voor de toepassing van de bepalingen van de Kaderrichtlijn binnen de stroomgebiedsdistricten in het Vlaamse Gewest. De CIW bestaat in eerste orde uit het uitvoerend bestuur, dat samengesteld is uit afgevaardigden van de administraties en organisaties met een belangrijke rol in waterbeleid. De Kaderrichtlijn is gebaseerd op integratie van het waterbeleid in andere beleidsvelden. Dit vereist van de betrokken beleidsvelden minstens intensieve samenwerking.

De Raden stellen dat de CIW weliswaar relatief transparant is zijn werking, maar dat de integratie nog niet ver genoeg gaat. De belangen van de verschillende administraties en organisaties blijven nog te veel als afzonderlijke belangen overeind. Vaak is de *output* van de CIW daardoor niet meer dan de som van individuele input van administraties en organisaties. Als illustratie verwijzen de Raden naar het initiatief "*Het Albertkanaal: economische functie en bron voor drinkwaterbereiding*" van Krachtlijn 5 "*Het multifunctioneel gebruik van water verder stimuleren*" (p.51). Dit initiatief steunt op het infrastructuurmasterplan³⁰. Dit plan sluit volledige integratie met alle betrokken beleidsvelden en –aspecten uit en is bovendien als referentie aanvechtbaar aangezien het niet de goedkeuring kreeg van de Vlaamse Regering.

Omtrent de uitvoering van de maatregelen wijzen de Raden nogmaals op de aanwijzingen tot achterstand op de planning (zie [32]). Mogelijk is de spanning tussen het bewaken van de uitvoering van de prioritaire maat-

³⁰ *Het Infrastructuurmasterplan presenteert en motiveert de onvermijdbare en aanbevolen investeringen in de transportgebonden infrastructuur van de Vlaamse waterwegen tot 2014, inclusief de maatregelen voor het beperken van de impact ervan op het leefmilieu. Investerings in andere functies van de waterwegen, zoals recreatie en waterbeheersing, blijven in het Masterplan buiten beschouwing.*

Infrastructuurmasterplan voor de Vlaamse waterwegen horizon 2014,
http://www.wenz.be/opencms/export/sites/default/publications/20090040_masterplan_LR_Def.pdf

gelen en de autonomie van de uitvoerders de oorzaak van de gebrekkige uitvoering van de maatregelen.

Deze eenvoudige sommatie van belangen is ook een hinderpaal voor de financiering van het waterbeleid. Wanneer bijvoorbeeld de keuze moet gemaakt worden tussen een preventieve erosiebestrijding of curatief baggeren om de slibaangroei in beken en waterlopen tegen te gaan, dan is het nog steeds niet vanzelfsprekend dat hiervoor met budget tussen verschillende departementen zou geschoven worden.

- [37] De CIW voldoet formeel aan de EU-verplichtingen aangaande het betrekken van belanghebbenden. Via uitnodigingen van de CIW aan de leden van de verschillende strategische adviesraden wordt overleg georganiseerd met en worden toelichtingen gegeven voor het middenveld. Toch vinden de Raden dit proces minder participatief in vergelijking met andere processen waarbij het overleg over de totstandkoming van documenten en voorbereiding van besluiten vroeger gebeurt (bv. het IHD-proces). De Raden bevelen aan dat de CIW de belanghebbenden betreft in de conceptuele fase van belangrijke processen. Ze beseffen daarbij dat de afstemming tussen administraties een complexerend proces is.

4.5.5 *Verbreed het instrumentenkader*

- [38] Inzake het nieuwe instrumentarium stelt de Europese Commissie het concept van het "*ecologisch verantwoord debiet*" voor (zie [39]).

Via een GUS-proces zullen er waterstressindicatoren worden ontwikkeld om streefdoelen voor efficiënt watergebruik vast te stellen. Daarnaast worden voor de bouwsector vrijwillige criteria ontwikkeld voor de EU-milieukeur en voor groene EU-overheidsopdrachten; deze criteria worden in het werkplan inzake ecologisch ontwerp watergerelateerde producten opgenomen. De Commissie wijst ook op het probleem van het weglekken van water uit distributienetten³¹.

- [39] Volgens de "Blauwdruk" is de op één na grootste druk op de ecologische toestand van de wateren in de EU – na morfologische veranderingen – te wijten aan de onttrekking van te grote waterhoeveelheden. Daarom heeft de Commissie waterrekeningen op stroomgebied- en substroomgebiedniveau ontwikkeld. Op grond van de rekeningen kunnen de waterbeheerders bepalen hoeveel water een stroomgebied in- en uitstroomt en hoeveel water realistisch gezien beschikbaar zal zijn en kan worden toegewezen. Daarnaast wil de Commissie het *ecologisch verantwoord debiet*, een betere maatstaf voor het kwantitatieve waterbeheer, invoeren. Om een gemeen-

³¹ Zie voetnoot 3, p.13-14.

schappelijke zienswijze over en een definitie voor het “*ecologisch verantwoord debiet*” in te vullen, wil de Commissie richtsnoeren opstellen in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie. De Commissie wil de nieuwe maatstaf invoeren bij het begin van de looptijd van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen in 2015.

In de waterbeleidsnota komt de waterbalans, die de Raden reeds herhaalde keren gevraagd hebben^{32,33} wel aan bod, maar verder ontbreekt de noodzakelijke informatie over de aanpak, de verantwoordelijke (trekker) en timing. De waterbalans is een vergelijkbaar concept als de waterrekening die door de Europese Commissie wordt voorgesteld. In hun gezamenlijk advies over het Vlaams Klimaatbeleidsplan stelden de Raden bovendien: “*Zolang er geen sluitende gegevens beschikbaar zijn over de oppervlaktewaterkwantiteit ontbreekt het beleidskader om beslissingen te nemen*”. Omwille van het belang dat de Europese Commissie hecht aan het waterkwantiteitsbeleid bevelen de Raden aan dat dit project zeker aan bod moet komen in de waterbeleidsnota. De Raden vragen bovendien dat de actie nu reeds wordt uitgediept en verfijnd zodat een volledige, overlegde, correcte, traceerbare en transparante waterbalans beschikbaar is als beleidskader voor de afwegingen tussen prioriteiten en maatregelen in het kader van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen.

4.6 Financiering van het waterbeleid

4.6.1 *Werk eerst een visie en dan een financieringsplan uit*

[40] De waterbeleidsnota kondigt een financieringsplan op lange termijn aan. De Raden onderschrijven dit, maar dringen tegelijk aan op daadkracht ter zake. De Raden kunnen immers geen begrip meer opbrengen voor het uitstelgedrag terzake. In de vorige waterbeleidsnota (2006) werden reeds initiatieven aangekondigd – zonder resultaat (zie [54]). Ook in de stroomgebiedbeheerplannen werden acties aangekondigd³⁴. Tenslotte wordt ook in het huidige Vlaams Regeerakkoord een financieringsplan aangekondigd. Hetzelfde geldt voor het investeringstraject voor de inzameling en zuivering van huishoudelijk afvalwater. Concreet verwachten de Raden nog voor het einde van deze legislatuur minstens een ontwerpplan

³² Gezamenlijk advies van Minaraad, SERV en SALV van mei 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas (Minaraad|19), p.7.

³³ Gezamenlijk advies van Minaraad, SERV en SALV van 28 maart 2013 over het Vlaams Klimaatbeleidsplan (2013|18), p.50,51

³⁴ Maatregel 2_018 stelt “*Ook moet de behoefte aan extra middelen geëvalueerd worden in relatie tot de benodigde investeringen in het kader van de uitvoering van de zoneringsplannen en het beheer en de vervanging van de bestaande infrastructuur.*”

[41] Zowel een financieringsplan als een investeringstraject voor inzameling en zuivering van huishoudelijk afvalwater moeten volgens de Raden gekaderd worden in een coherente en gedragen toekomstvisie op de financiering van het waterbeleid. Zij vragen om hier dringend werk van te maken en geven in dit advies hiertoe alvast een aanzet. De visie op de financiering van het waterbeleid moet principes en criteria aanreiken om op volgende vragen een antwoord te bieden:

- WAT moet gefinancierd worden?
- WIE moet financieren?
- HOE gebeurt de financiering of welke instrumenten worden ingezet?
- WANNEER: planmatig / tijdsperspectief

De tweede waterbeleidsnota bevat een aanzet tot antwoorden op deze vragen, maar de visie is onvolledig en laat de opmaak van een financieringsplan alsnog niet toe. De Raden gaan hierna dieper in op de verschillende aspecten en formuleren enkele aanbevelingen ter zake. Hoewel de antwoorden op deze vragen sterk samenhangen, geven de Raden er de voorkeur om ze met het oog op duidelijkheid toch apart te behandelen.

4.6.2 WAT financieren?

[42] De waterbeleidsnota somt de belangrijkste financieringsbehoeften van de maatregelen van het waterbeleid op: gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsinfrastructuur; waterbodemonderzoek en –sanering; veiligheid tegen overstromingen en watertekorten (adaptatiemaatregelen) en hydro-morfologische ingrepen / ecologisch herstel (structuurherstel, oeverzones, vismigratie, ...) enz.

Om de "*goede toestand*" te halen zijn dit volgens de Raden inderdaad de belangrijkste financieringsbehoeften. Bij de opmaak van de 1^{ste} generatie stroomgebiedbeheerplannen werd al duidelijk dat het behalen van de goede toestand niet overal haalbaar was met de beschikbare middelen en dat er nood is aan prioritering. De Raden drongen in hun advies over de stroomgebiedbeheerplannen al aan op een duidelijke prioritering van maatregelen, met als belangrijkste criterium kosteneffectiviteit.

Hierbij aansluitend schuiven de Raden een bijkomend selectie criterium naar voor, met name het prioritair inzetten op maatregelen die op verschillende fronten tegelijk vooruitgang boeken. De Raden wijzen bv. op de projecten die tegelijkertijd ecologisch herstel en verbetering van de veiligheid beogen, of investeringen in saneringsinfrastructuur die noodzakelijk zijn in functie van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen of maatregelen met *win-win* voor adaptatie en mitigatie in het klimaatplan.

[43] Zij stellen vast dat de tweede waterbeleidsnota en de bijhorende waterbeheerkwestie "*grote uitdagingen met beperkte middelen*" sterk focussen op kosteneffectiviteit. Maar zelfs de meest kosteneffectieve maatregelen kunnen nog leiden tot disproportionele kosten. Bijgevolg is er naast de kosteneffectiviteitsanalyse nood aan een disproportionaliteitsanalyse, welke ook aan bod komt in de waterbeleidsnota. De Raden wijzen erop dat deze benadering alleen geldt voor de aanvullende maatregelen en niet voor de basismaatregelen, die wel zo kostenefficiënt als mogelijk moeten uitgevoerd worden.

De waterbeleidsnota kondigt aan dat de instrumenten om de kosteneffectiviteit van maatregelen en de disproportionaliteit van financiële inspanningen te beoordelen zullen worden geoptimaliseerd en verder ontwikkeld. De Raden vinden dit zeer belangrijk en vragen om hiervan op korte termijn een absolute prioriteit te maken. De Europese Commissie heeft in dit verband al "*guidance documenten*"³⁵ opgemaakt die hierbij inspirerend kunnen werken. Men moet dus niet van nul beginnen. Gelet op de "*grote uitdagingen met beperkte middelen*" komt het er immers op aan om een selectie en prioritering van maatregelen vast te leggen op basis van kosteneffectiviteit. De disproportionaliteitsanalyse is op haar beurt belangrijk in het kader van de derogatiemogelijkheden³⁶ binnen de Kaderrichtlijn Water.

4.6.3 WIE financiert?

[44] Twee belangrijke principes³⁷ bepalen wie moet financieren:

- het principe van kostenterugwinning van waterdiensten;
- het principe "de vervuiler betaalt".

SERV en Minaraad zijn hier in eerdere adviezen³⁸ al uitvoerig op ingegaan, desalniettemin formuleren ze nog enkele bedenkingen.

Artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water bepaalt dat de diverse watergebruiksectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en land-

³⁵ Europese Commissie, Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document n° 1 Economics and the environment, The implementation challenge of the Water Framework Directive, 2003

<https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

³⁶ Artikel 4, lid 4 en 5 van de Kaderrichtlijn Water

³⁷ Artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water

³⁸ Zie o.a. SERV, Advies van 12 september 2007 over de Kostenterugwinning van waterdiensten: beleidsvragen voor de Vlaamse watersector.

Minaraad, Advies van 19 februari 2009 over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het waterzuiveringsbeleid, 2009|09

bouw, een redelijke bijdrage moeten leveren aan de terugwinning van kosten (inclusief milieu- en hulpbronkosten) van waterdiensten. Daarbij kunnen de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht genomen worden.

- [45] Dit impliceert dat op een transparante manier wordt aangegeven wie de vervuiling veroorzaakt, in hoeverre milieu- en hulpbronkosten doorgerekend worden, wie ervoor betaalt, en of er kruisfinanciering tussen verschillende watergebruikssectoren plaatsvindt. Op basis daarvan kan een maatschappelijk debat gevoerd worden over een redelijke bijdrage aan de kostenterugwinning. De Raden erkennen dat er al inspanningen³⁹ geleverd zijn om in kaart te brengen wie welke kosten veroorzaakt. Toch zijn er nog enkele aandachtspunten waaraan moet gewerkt worden.
- [46] Ten eerste is het niet duidelijk in welke mate milieukosten en hulpbronkosten doorgerekend worden. In haar evaluatieverslag over de stroomgebiedbeheerplannen in Vlaanderen stelt de Europese Commissie dat de berekening van milieu- en hulpbronkosten veel uitzonderingen bevat, alsook subsidies voor verschillende waterdiensten. Volgens de Commissie is dit niet transparant en roept het twijfel op over de uitvoering van het principe *“de vervuiler betaalt”*. Volgens de Raden werden er al inspanningen geleverd om milieu- en hulpbronkosten in kaart te brengen, maar verdere stappen tot een concrete operationalisering blijven nodig.
- [47] Ten tweede heeft Vlaanderen slechts vier “waterdiensten” aangewezen. Er loopt hierover een klacht bij het Europees Hof van Justitie⁴⁰. Zonder zich uit te spreken over de interpretatie – te eng of niet – merken de Raden op dat de beslissing van het Europees Hof een grote impact kan hebben op de kostentoe rekening naar de verschillende gebruikers toe.
- [48] Ten derde dringen de Raden aan op transparantie. Die moet waarborgen dat enkel kosten worden doorgerekend die in relatie staan met de levering van waterdiensten. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat er garanties worden ingebouwd opdat de opbrengst van de gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsbijdrage ook effectief gebruikt wordt voor de aanleg, exploitatie en onderhoud van waterzuiveringsinfrastructuur en niet om geld uit te keren aan de aandeelhouders, zijnde de gemeenten of evenmin voor de financiering van de aankoop van gronden van het Vlaams gewest door Aquafin. De Raden zien hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de regu-

³⁹ Diverse studies uitgevoerd in opdracht van VMM.

⁴⁰ EEB en WWF Complaint to the European Commission concerning failure of Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Hungary, Ireland, Poland, Sweden and the Netherlands to comply with provisions of the EU Water Framework Directive 2000/60/EC article 5 §1.

lator, meer bepaald de economisch toezichthouder binnen VMM. Die moet onder meer erop toezien dat doelgroepen geen tweemaal voor hetzelfde betalen.

- [49] Ten vierde is het volgens de Raden duidelijk dat de gemeenschap een deel van de kosten zal moeten dragen. Zo bepaalt de Kaderrichtlijn dat een *redelijke* bijdrage in de kosten wordt doorerekend. Invulling van wat als redelijk kan beschouwd worden is dus aangewezen.

Daarnaast zijn er ook de zogenaamde flexibiliteitsbepalingen⁴¹ uit artikel 9 die een afwijking toestaan om diverse redenen. Hiervoor zal moeten bepaald worden op welke manier ze gefinancierd worden (solidariteit tussen de gebruiksgroepen of bijpassing via overheidsmiddelen). Tenslotte zullen wellicht ook de niet toewijsbare kosten (o.a. via diffuse emissies) uit algemene middelen moeten gefinancierd worden.

De Europese Commissie zal handhavingsmaatregelen treffen om art. 9 van de Kaderrichtlijn te verzekeren en zal in het kader van het GUS richtsnoeren ontwikkelen. De Raden vragen dat het Vlaamse Gewest daarop niet wacht en een correcte interpretatie van alle aspecten van artikel 9 van de Kaderrichtlijn voorbereidt en toepast.

4.6.4 HOE financieren?

- [50] De waterbeleidsnota kondigt naast de evaluatie van de huidige instrumenten (heffingen, subsidies, bestaande fondsen, ...) ook de uitwerking van pistes inzake alternatieve financiering aan. De Raden ondersteunen dit, maar stellen dat aanpassingen aan bestaande heffingen weldoordacht en gefaseerd moeten doorgevoerd worden. De progressieve invoering van laag- en gebiedsfactoren in de grondwaterheffing was een goed voorbeeld qua fasering en verdient dan ook navolging. De "nieuwe" financierende heffing⁴² moet nog (ook gefaseerd) in voege treden. De Raden vragen – omwille van de gewenste voorspelbaarheid van het beleid - om deze twee aanpassingen niet tussentijds te wijzigen.
- [51] De Raden ondersteunen de aandacht die zal besteed worden voor de publieke afvoer van overtollig hemelwater. Ook hier zal een gepaste financiering moeten gezocht worden. De Raden geven in dit verband de voorkeur aan een sturend instrument met ecologische incentives om de lozing van

⁴¹ "De lidstaten kunnen daarbij de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.", Kaderrichtlijn Water, art. 9, 1, lid 3.

⁴² Ingevoerd via het programmadecreet van 21 december 2012 (BS 31/12/2012). Zie ook de adviezen van SERV (17 oktober 2012) en Minaraad (25 oktober 2012).

hemelwater in de publieke afvoer te beperken, maar die tegelijk sociaal-economische aspecten in rekening brengt.

- [52] Artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water verplicht de Lidstaten om een waterprijnsbeleid te voeren met adequate prikkels voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten. De evaluatie van de Europese Commissie toont dat de meeste Lidstaten op dit punt nog maar weinig initiatieven hebben genomen. Dit geldt ook voor Vlaanderen, ondanks aankondiging in het Vlaams Regeerakkoord en in de beleidsnota Leefmilieu. De Raden betreuren dat met uitzondering van de grondwaterheffing hieraan geen gevolg werd gegeven en vragen uitdrukkelijk om in de tweede waterbeleidsnota hierover een initiatief op te nemen. De Minaraad⁴³ formuleerde al de suggestie om drinkwaterprijzen althans voor huishoudens meer progressief te maken. De Raden vragen te onderzoeken welke initiatieven kunnen genomen worden om ondermeer adequate prikkels in het prijsbeleid te voorzien, als ondersteuning van de tweede krachtlijn "*de watervoorraden duurzaam beheren en een duurzame watervoorziening garanderen*". In dit verband dringen de Raden aan om het gebruik van oppervlaktewater te monitoren en dit niet alleen voor de bevaarbare waterlopen. Ook bij de captatie van oppervlaktewater moeten milieu- en hulpbronkosten in kaart worden gebracht en moet worden onderzocht of het prijsbeleid adequate prikkels bevat. Inzicht in deze gegevens is nodig om een debat over de doorrekening ervan te onderbouwen.

4.6.5 WANNEER financieren?

- [53] De uitdagingen zijn zeer groot en de kosten zullen hoe dan ook moeten gespreid worden in de tijd. Met het oog op een stabiele en voorspelbare regelgeving pleiten de Raden voor een programmatorische aanpak. Doelgroepen moeten voldoende tijd krijgen om te anticiperen op een mogelijke toename van hun bijdrage in de kosten (cf. [50]).

4.6.6 Nood aan consultatie

- [54] In de eerste waterbeleidsnota kondigde de Vlaamse Regering aan "*ten laatste te starten begin 2006 met een overlegoefening met alle belanghebbenden over de financiering en de principes van de kostentoe rekening*". Tevens werd aangekondigd dat ter voorbereiding van dit overleg een inschatting zou gemaakt worden van de directe en indirecte kosten en baten voor de uitvoering van de initiatieven uit de eerste waterbeleidsnota.

⁴³ Advies van 19 februari 2009 over verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het waterzuiveringsbeleid (unaniem goedgekeurd door alle leden).

[55] De Raden stellen vast dat zo'n overlegoefening niet heeft plaatsgevonden en evenmin aangekondigd wordt in de tweede waterbeleidsnota. Zij stellen eveneens vast dat 7 jaar na datum nog steeds geen transparant overzicht voorhanden is van de directe en indirecte kosten en baten, evenmin van wie hoeveel vervuult/bijdraagt in de kosten.

De Raden blijven dan ook aandringen op een initiatief ter zake en willen bij de concrete organisatie als strategische adviesraden een faciliterende rol opnemen. Zij vragen uitdrukkelijk om de reeds beschikbare gegevens (o.a. wie kosten veroorzaakt en bijdraagt) op een transparante manier te presenteren om op die manier een sereen debat mogelijk te maken. Ontbrekende gegevens kunnen gaandeweg aangevuld worden.

Lijst van tabellen

Tabel 1: Vergelijking van de waterbeheerkwesties van 2006 en van 2012

Tabel 2: Vergelijking van de krachtlijnen in de waterbeleidsnota's van 2005 en 2012

Referentielijst

Minaraad, Briefadvies van 14 oktober 2002 Betreffende de ontwerpvoorstellen van de nieuwe verdragen voor de bescherming van de Schelde en de Maas (2002|45),

http://www.minaraad.be/adviezen/adv_2002/briefadvies-betreffende-de-ontwerpvoorstellen-van-de-nieuwe-verdragen-voor-de-bescherming-van-de-schelde-en-de-maas

Gezamenlijk advies van Minaraad en SERV van 24 februari 2005 over het voorontwerp van waterbeleidsnota (2005|08),

http://www.minaraad.be/adviezen/adv_2005/voorontwerp-van-waterbeleidsnota

Gezamenlijk advies van Minaraad en SERV van 26 april 2007 over het voorbereidend document voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen (de waterbeheerkwesties) (2007|16),

<http://www.minaraad.be/adviezen/2007/het-voorbereidend-document-voor-de-opmaak-van-de-stroomgebiedbeheerplannen>

SERV-advies van 12 september 2007 over de Kostenterugwinning van waterdiensten: beleidsvragen voor de Vlaamse watersector,

<http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/1206.pdf>

Minaraad, Advies van 19 februari 2009 over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het waterzuiveringsbeleid (2009|09),

<http://www.minaraad.be/adviezen/2009/verantwoordelijkheden-en-bevoegdheden-in-het-waterzuiveringsbeleid>

Gezamenlijk advies van Minaraad, SERV en SALV van 29 mei 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas (2009|19),

<http://www.minaraad.be/adviezen/2009/stroomgebiedbeheerplannen-schelde-en-maas>

Gezamenlijk advies van Minaraad, SERV en SALV van september 2012 over het wijzigingsdecreet van het Decreet Integraal waterbeleid, (2012|60),

<http://www.minaraad.be/adviezen/2012/adviesvraag-voorontwerpdecreet-wijziging-decreet-integraal-waterbeleid>

SERV-advies van 17 oktober 2012 over het programmadecreet.

Minaraad, Advies van 25 oktober 2012 het voorontwerp van Programmadecreet 2013 (2012|73),

<http://www.minaraad.be/adviezen/2012/programmadecreet-2013-adviesvraag>

Gezamenlijk advies van Minaraad, SERV en SALV van 28 maart 2013 over het Vlaams Klimaatbeleidsplan (2013|18),
<http://www.minaraad.be/adviezen/2013/vlaams-klimaatsbeleidsplan>

Bijlage 1: Europees kader

Op Europees niveau is de Kaderrichtlijn Water het kader voor het waterbeleid⁴⁴. Overeenkomstig de Kaderrichtlijn Water (art. 14) moeten Lidstaten voor elk stroomgebiedsdistrict o.a. volgende documenten publiceren en voor opmerkingen ter beschikking stellen van het publiek, met inbegrip van de gebruikers:

a) een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan, met inbegrip van de vermelding van de te nemen "*raadplegingsmaatregelen*", minstens drie jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft (*22 december 2012* voor de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen);

b) een tussentijds overzicht van de belangrijke waterbeheerkwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, minstens twee jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft (*22 december 2013*);

De Kaderrichtlijn Water legt aan de Lidstaten, behoudens de hiervoor vermelde nog een aantal verplichtingen, doelstellingen en termijnen op, die door de Raden in het licht van onderhavig advies belicht worden.

Inzake milieudoelstellingen moet 15 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn (art. 4, 1) (*22 december 2015*):

- Voor oppervlaktewateren:
 - Een goede toestand bereikt worden.
 - Voor alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen moet een goed ecologisch potentieel bereikt worden.
- Voor grondwater: een goede grondwatertoestand bereikt worden.
- Voor beschermde gebieden: voldaan worden aan alle normen en doelstellingen, voor zover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving.

Deze termijn kan, mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verslechtert, onder voorwaarden en mits motivatie in het stroomgebiedbeheerplan, worden verlengd tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedbeheerplan (6 of 12 jaar leidt tot *22 december 2021 of 22 december 2027*), behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden dat verhinderen (art. 4, 4). Indien het bereiken van de milieudoelstellingen niet haalbaar is of onevenredig kostbaar zou zijn, kunnen minder strenge milieudoelstellingen vastgesteld worden, mits voorwaarden zoals dat er geen

⁴⁴ Zie voetnoot 2.

verdere achteruitgang optreedt van het aangetaste waterlichaam en dat de vaststelling en motivatie in het stroomgebiedbeheerplan wordt opgenomen (art. 4,5).

Volledigheidshalve dient ook vermeld dat Lidstaten – mits uitdrukkelijke vermelding in de stroomgebiedbeheerplannen - oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd mogen aanmerken (art. 4,3). Die aanmerking heeft tot gevolg dat de doelstelling voor het waterlichaam niet de 'goede ecologische toestand' (GET) is, maar het 'goed ecologisch potentieel' (GEP). Dit GEP is meestal een lagere doelstelling, omdat de Kaderrichtlijn ervan uitgaat dat, door de fysische wijzigingen aan de waterloop, het bereiken van de GET niet op alle vlakken mogelijk is. De Kaderrichtlijn laat de aanduiding 'sterk veranderd' enkel toe omwille van fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten die een nuttig doel dienen en indien dat nuttig doel om technische of financiële redenen, niet op een andere wijze kan worden bereikt. De Lidstaten dienen zelf criteria uit te werken om een waterlichaam al dan niet als sterk veranderd te karakteriseren.

Elke Lidstaat moest uiterlijk 4 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn (*22 december 2004*) beschikken over een analyse van de kenmerken, een effectenbeoordeling van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater en een economische analyse van het watergebruik. Deze dienen uiterlijk 13 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn (*22 december 2013*) en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgewerkt worden (art. 5).

Tegen 2010 zorgen de Lidstaten er voor dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat om de gebruikers aan te zetten de watervoorraden efficiënt te benutten en dat de diverse watergebruiksectoren (huishoudens, bedrijven en landbouw) een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van de hulpbronnen, inclusief milieukosten en kosten van waterdiensten. Hierover wordt gerapporteerd in de stroomgebiedbeheerplannen (art. 9).

Elke Lidstaat ziet er op toe dat voor elk stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict een maatregelenprogramma uiterlijk 9 jaar na datum van inwerkingtreding van de richtlijn wordt vastgesteld. Alle maatregelen dienen uiterlijk drie jaar later operationeel te zijn (*22 december 2012*). Nogmaals uiterlijk drie jaar later en vervolgens om de zes jaar worden de maatregelenprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld (art. 11).

De stroomgebiedbeheerplannen moesten uiterlijk 9 jaar na datum van inwerkingstelling van de richtlijn gepubliceerd worden en moeten vervolgens om de zes jaar getoetst en bijgesteld worden (de volgende stroomgebiedbeheerplannen komen dus uiterlijk op *22 december 2015*) (art. 13).

Uiterlijk 12 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn (*22 december 2012*) en vervolgens om de zes jaar publiceert de Europese Commissie een verslag over de uitvoering van de richtlijn (art. 18).

Bijlage 2: Vlaams kader

Op Vlaams niveau vormt het Decreet betreffende het Integraal Waterbeleid het kader voor het integraal waterbeleid van de watersystemen gelegen in het Vlaamse Gewest.

De waterbeleidsnota is voorzien in het DIW (art. 24 en 32) en dient de krachtlijnen vast te leggen van de visie van de Vlaamse regering op het integraal waterbeleid voor het Vlaamse Gewest in zijn geheel en per stroomgebied afzonderlijk. Via een wijzigingsdecreet aan het Decreet Integraal waterbeleid wordt aan art. 32 toegevoegd: "*inclusief een overzicht van de belangrijkste waterbeheerkwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied*". De waterbeleidsnota moet eveneens aangeven in hoeverre deze krachtlijnen afgestemd zijn op gewestelijke beleidsplannen. De waterbeleidsnota wordt een eerste keer herzien op uiterlijk 22 december 2013 en vervolgens om de zes jaar.

Aan het begin van de periode waarop de opmaak van een stroomgebiedbeheerplan betrekking heeft, worden ten minste volgende documenten bekendgemaakt aan het publiek (art. 37):

1° minstens drie jaar voordien: een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling en, in voorkomend geval, de bijstelling van de stroomgebiedbeheerplannen, met inbegrip van de te nemen raadplegingsmaatregelen;

2° minstens twee jaar voordien: een tussentijds overzicht van de belangrijkste waterbeheerproblemen (via het wijzigingsdecreet zal de term vervangen worden door: *waterbeheerkwesties*) die zijn vastgesteld in het stroomgebied;

Vlaanderen koos er om redenen van efficiëntie en transparantie voor om de waterbeheerkwesties (geïntegreerd in de waterbeleidsnota) tegelijkertijd met het tijdschema en werkprogramma voor te leggen aan het publiek.

In 2007 werden de waterbeheerkwesties ook een jaar eerder gepubliceerd dan voorzien in de agenda van de Kaderrichtlijn en van het Decreet.

Bijlage 3: Samenvattende overzichtskalender van Europese en Vlaamse verplichtingen

Datum	Verplichting	Rechtsgrondslag
2010	Beschikken over een waterprijsbeleid	KRW, art. 9
22 december 2012	Publicatie van een tijdschema en werkprogramma voor het 2 ^{de} SGBP	KRW, art. 14 en DIW, art. 37
22 december 2012	Beschikken over een volledig operationeel maatregelenprogramma	KRW, art. 11
22 december 2012	Publicatie van een verslag over de uitvoering van de richtlijn voor de Europese Commissie	KRW, art. 18
22 december 2013	Publicatie van de belangrijke waterbeheerkwesties	KRW, art. 14
22 december 2013	Beschikken over een bijstelling van de analyse van de kenmerken, effectenbeoordeling van de menselijke activiteiten op de goede toestand van waterlichamen en een economische analyse van het watergebruik	KRW, art. 5 en DIW art. 60, §1 & 61
22 december 2013	Publicatie van de belangrijkste waterbeheerproblemen / waterbeheerkwesties	DIW, art. 37
22 december 2015	Het bereiken van een goede toestand voor oppervlaktewater en grondwater en voldoen aan de normen en doelstellingen voor beschermde gebieden	KRW, art. 4, 1
22 december 2015	Publicatie van de 2 ^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen	KRW, art. 13
22 december 2021	Het bereiken van een goede toestand voor oppervlaktewater en grondwater en voldoen aan de normen en doelstellingen voor beschermde gebieden, na uitstel van 1 bijwerking van het plan	KRW, art. 4, 4
22 december 2021	Publicatie van de 3 ^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen	KRW, art. 13
22 december 2027	Het bereiken van een goede toestand voor oppervlaktewater en grondwater en voldoen aan de normen en doelstellingen voor beschermde gebieden, na uitstel van 2 bijwerkingen van het plan	KRW, art. 4, 4

22 december 2027	Publicatie van de 4 ^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen	KRW, art. 13
------------------	---	--------------