

De derde waterbeleidsnota (2020-2025)

Advies over het ontwerp van de derde waterbeleidsnota, inclusief waterbeheerkwesties, tijdschema en participatietraject

Datum van goedkeuring 23/05/2019

Datum goedkeuring SALV 24/05/2019
Datum goedkeuring SERV 27/05/2019

Volgnummer 2019 | 009

Coördinator + e-mailadres Wim Van Gils, wim.van.gils@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Annick Lamote, alamote@serv.be
Wouter Vanacker, wvanacker@serv.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Procesbeschrijving.....	4
Krachtlijnen	5
Aanbevelingen bij het participatietraject.....	8
Tijdschema en werkprogramma	11
Waterbeheerkwesties	12
Waterbeleidsnota.....	15
Samenhang en volledigheid	15
1 Krachtlijn 1: kwaliteit verbeteren	17
1.1 Algemene opmerkingen	17
1.2 Doelstellingen en maatregelenprogramma.	17
1.3 De nutriëntenproblematiek aanpakken	21
1.4 Concrete oplossingen voor (opkomende) gevaarlijke stoffen	22
1.5 Gebiedsgerichte bescherming van de drinkwatervoorraden.....	22
2 Krachtlijn 2: de Waterketen duurzaam beheren	23
2.1 Introductie	23
2.2 D1&D2: Saneringsinfrastructuur uitbreiden, optimaliseren en onderhouden ..	23
2.3 D3: Drinkwaternetwerk optimaliseren en onderhouden.....	24
2.4 D4: Sterker inzetten op handhaving, + ondersteunen	24
2.5 D5: Beperken impact lozingen bedrijven	24
3 Krachtlijn 3: Overstromingsrisico's duurzaam beheren	26
3.1 Situering.....	26
3.2 Verbreed de aanpak van overstromingen uit de zee	26
3.3 Garandeer de financiering.....	27
3.4 Zet sterker in op groenblauwe aders / "green infrastructure"	27
3.5 Versterk de beleidskracht voor infiltratie in bebouwd gebied.....	28
3.6 Sediment, en afstroming in landbouwgebied	29
3.7 Veranker kostenefficiënte selectie van maatregelen.....	30
4 Krachtlijn 4: Waterschaarste en gevolgen droogte beperken.....	31
4.1 Situering.....	31
4.2 Achterstand in de fundamenteën voor het beleid: data en indicatoren	31
4.3 Zet sterker in op een daling van het primaire waterverbruik	32
4.4 Afstemming van vergunningen en prijszettingbeleid.....	33
4.5 Waterbeschikbaarheid – vermijd hogere kwetsbaarheid	34
4.6 Verzilting: zorg voor een gebiedsgerichte afweging	35
4.7 Waternverdeling: transparantie en aanpak	35
5 Krachtlijn 5: <i>Governance</i>	37
5.1 Situering.....	37
5.2 Stem af met beleid transport en mobiliteit, innovatie, economie en klimaat. ...	37
5.3 Innovatie.....	37
5.4 Natuur: verplichtingen gaan breder dan de soortbeschermingsplannen	37
5.5 Landbouw: mogelijkheden in het GLB.....	38
5.6 Versterk de integratie van waterbeleid en ruimtelijke ordening.....	38
5.7 Gebiedsgericht werken.....	39
5.8 Verbetering interne werking waterbeleid	40

5.9	Handhaving.....	41
6	Krachtlijn 6: Financiering	42
6.1	Situering en algemene bemerkingen	42
6.2	<i>Redelijke</i> kostenterugwinning	43
6.3	Tariefregulering afvalwaterketen	45
6.4	Financiering en selectie kostenefficiëntie acties en maatregelen	47
	Afkortingen.....	50

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag:	17 december 2018
Naam adviesvrager + functie	Bernard De Potter, Voorzitter CIW
Rechtsgrond van de adviesvraag	Gecoördineerde waterwetgeving, art. 1.6.1.1§3 (waterbeleidsnota) en 1.6.2.5§3 (waterbeheerkwesties)
Adviestermijn	Tot 18 juni 2019
Samenwerking	Met SERV en SALV
Overlegcommissie	WCMH
Vergaderingen: soort + datum	Zie hieronder

De Minaraad, SERV en SALV ontvingen de adviesvraag op 19 december 2018. De adviesvraag omvatte vier inhoudelijke documenten: een samenvatting van het participatietraject, een overzicht van het tijdschema en werkprogramma, de waterbeheerkwesties en de waterbeleidsnota. Deze documenten werden opgemaakt in uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water¹ (KRW).

Op 21/02/2019 lichtte de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) deze documenten toe op een hoorzitting. In opvolging daarvan bezorgde de CIW aan de raden een document met antwoorden op een reeks gestelde vragen.

Besprekingen in de werkgroep werden gehouden op

- 28/02/2019
- 21/03/2019
- 04/04/2019
- 25/04/2019
- 02/05/2019
- 09/05/2019
- 15/05/2019

Op 9 mei organiseerde de Minaraad een hoorzitting over handhaving in het waterbeleid.

De adviestermijn verloopt met het einde van het openbaar onderzoek, t.t.z. tot en met 18 juni 2019.

¹ Richtlijn 2000/60/EG – kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

Krachtlijnen

Met de waterbeheerkwesties en de waterbeleidsnota zetten de beleidsmakers de krachtlijnen uit van het waterbeleid van de komende jaren. Omdat iedereen belang heeft bij een goed waterbeleid, zijn inspraak en participatie belangrijk. De raden appreciëren de inspanningen van de CIW om de **participatie**processen te versterken, maar zien verbeterpunten. Ze vragen om de stakeholders verder te betrekken bij beleidsvoorbereiding en -evaluatie, en dit vanuit een open houding.

Door het gekozen **tijdspad**, kunnen de geformuleerde **waterbeheerkwesties** niet voortbouwen op de (in voorbereiding zijnde) analyse van kenmerken van het stroomgebied. Ook een heldere beleidsevaluatie ontbreekt. De raden vragen om beide voor het einde van 2019 op te maken. De raden steunen de integratie van het **waterschaarste- en droogterisicobeheerplan** in de komende stroomgebiedsbeheerplannen. De waterbeheerkwesties dienen aangevuld te worden met analyses over wateroverlast en watertekort. De rol en functie van de **zoneringsplannen** en gebiedsdekkende uitvoeringsplannen moet worden bijgestuurd.

Het **proces** dat vanuit de toestandsanalyse leidt tot het **maatregelenprogramma** verdient aanvulling en verduidelijking. De raden wijzen op het spanningsveld tussen kostenefficiëntie en de toepassing van het “de vervuiler betaalt” beginsel, en vragen dringend de opstart van het overleg over dit proces. De raden schetsen kort de gewenste relatie tussen de evaluatie van **MAP6**, de voorbereiding van het stroomgebiedbeheerplan, de integratie met bestaand beleid (mest, erosie, ...) en de link met de gebiedsgerichte werkingen. Ze vragen om de bescherming van **drinkwater** te integreren in een bredere, gebiedsgerichte werking en formuleren voorbehoud bij de intentie om fondsen uit de milieuheffingen te oormerken voor bronbeschermingsmaatregelen. Ze steunen de voorgestelde aanpak van de afvalwaterzuivering, maar willen een sterkere doorwerking van **bronmaatregelen** daarin. Verder vragen ze om een concreter engagement van de waterbedrijven dan het voornemen om **lekverliezen** “onder controle te houden”. Ook dient bij de **evaluatie van vergunningen**, verzekerd worden dat er geen ongelijke behandeling ontstaat tussen bedrijven die wel of niet onder de richtlijn industriële emissies vallen en tussen bedrijven in Vlaanderen en de rest van de EU.

De raden steunen uitdrukkelijk de integratie van het waterkwaliteits- en –kwantiteitsbeleid; de drietrapsstrategie vasthouden, bergen, afvoeren; en de meerlaagse waterveiligheid als uitgangspunten van het beleid inzake **overstromingen**. Ze vragen garanties voor de financiering van het overstromingsbeleid (i.h.b. SIGMA) en een betere verankering van een **kostenefficiënte selectie** van maatregelen. Er moet meer ingezet worden op **groenblauwe aders**, omdat ze op meerdere vlakken (structuurkwaliteit, waterkwantiteit en waterkwaliteit) baten kunnen bieden. De raden vragen om hiervoor een instrumentarium te ontwikkelen dat terdege rekening houdt met de zone-eigen activiteiten van het gebied dat dooraderd wordt. De beleidskracht voor **infiltratie** in bebouwd gebied dient te worden versterkt. Ook in het **erosiebeleid** kan nog vooruitgang geboekt worden, vertrekkende vanuit een geïntegreerde evaluatie.

Het gebrek aan beschikbare data en indicatoren voor het beleid inzake **waterschaarste en droogte** is één van de belangrijkste belemmering voor een doeltreffend kwantiteitsbeleid voor

oppervlaktewater. De raden vragen daarom een dringende en doortastende inhaalbeweging, bvb. inzake E-flows. Ze formuleren een aantal aanbevelingen om sterker in te zetten op een **daling van het primaire watergebruik**. In de afweging dient eerst ingezet te worden waterbesparing, vervolgens op hergebruik en tenslotte op maatregelen gericht op het verhogen van het wateraanbod. Ze vragen om het **grondwaterbeleid** verder te zetten, krachtadiger op te treden tegen illegale winningen en het beleid rond niet-vergunningsplichtige winningen te evalueren. Het **waterprijsbeleid** voor grondwater, captatie en drinkwater dient afgestemd te worden in functie van kostenterugwinning en om te verzekeren dat het geheel van (prijs)prikkels “adequaat” is. Er is nood aan een overlegd en transparant kader over de **verdeling van oppervlaktewater** tussen rivieren en kunstmatige waterlopen - niet alleen in crisisperiodes. De grensoverschrijdende aanpak van het kwantiteitsbeleid dient te worden versterkt.

De raden steunen de doelstelling om de afstemming met het **aanpalend beleid** (landbouw, ruimte, natuur, bodem & erosie) te verbeteren, maar ze vragen om ook afstemming te zoeken met de beleidsvelden mobiliteit, innovatie, economie en klimaatmitigatie (*“Land Use, Land Use Change and Forestry”*). De raden vragen binnen het waterbeleid een **geïntegreerd onderzoeks- en innovatieprogramma**. Voor het natuurbeleid wijzen de raden op de noodzakelijke maatregelen voor de **beschermde gebieden**, en op de verplichting om de financiering hiervan te voorzien. Een betere **ruimtelijke ordening** is belangrijk voor het waterbeleid en daarom moeten de doelstellingen van de beleidsvisie BRV zo spoedig mogelijk worden gerealiseerd. De raden ondersteunen het versterken van de **gebiedsgerichte werking** en formuleren aandachtspunten inzake betrokkenheid, efficiëntie door integratie en coördinatie, neutraliteit en slagkracht in mensen en middelen.

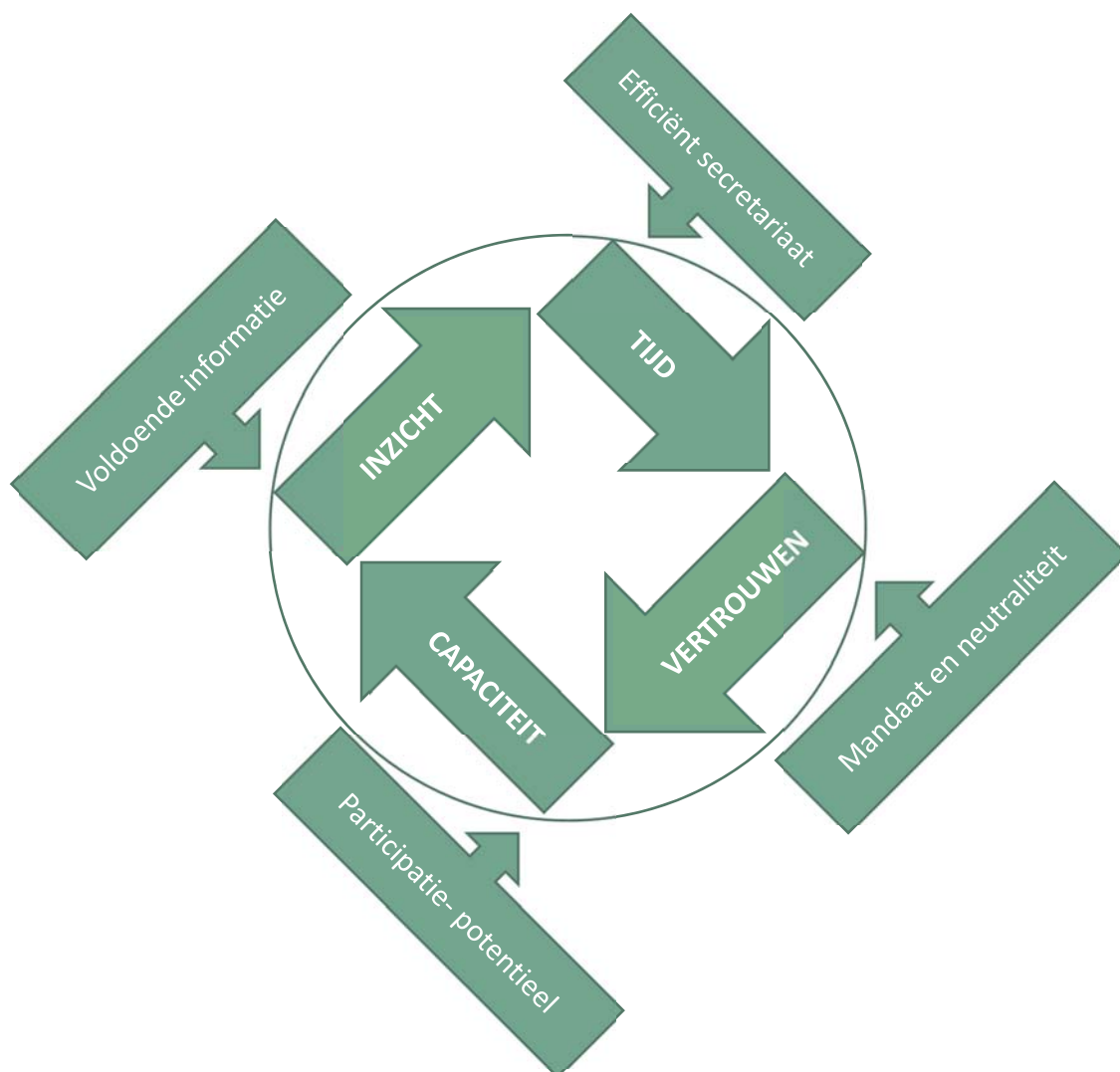
De raden vragen ook een betere governance binnen het waterbeleid zelf, door een versterking van de internationale en interregionale integratie; een betere betrokkenheid van de actoren bij de werking van de CIW en oplossingen voor de **interne versnippering** in het waterbeheer. De link tussen planning, financiering en uitvoering moet sterker door de uitvoerende niveaus beter te betrekken bij de planning en door de cruciale delen van de stroomgebiedbeheerplannen bindend te verklaren. De raden steunen de verhoogde aandacht voor **handhaving**, en formuleren aanbevelingen over prioriteiten, samenwerking, capaciteit, innovatie, instrumentarium en regelgeving.

De raden steunen de prominente inzet op de selectie van **kosteneffectieve maatregelen**. Ze vragen om de financiële noden in het waterkwantiteitsbeleid volwaardig mee te nemen. Ze willen transparantie en een onderbouwing van de keuzes, bij de toepassing van kostenterugwinning van waterdiensten. De raden kunnen het principe van een **tariefregulering voor de afvalwaterketen** onderschrijven. Ze vragen wel garanties inzake de aanwending van de saneringsbijdragen en wijzen op de noodzaak van de vastlegging van de algemene middelen om tarieffluctuaties te vermijden. De raden steunen de intentie om de selectie van maatregelen meer **gebiedsgericht** aan te pakken en bevelen aan om daarvoor de governance aan te passen en nieuwe beleidsarrangementen uit te testen. Ze vragen om een synergiefonds te overwegen en om vormen van cofinanciering uit te testen. Ook de mogelijkheden van ecosysteemdiensten verdienen nader onderzoek.

De raden wijzen op een aantal cruciale voorwaarden die noodzakelijk zijn om de **captatievergoeding** onbevaarbare waterlopen , als regulerend instrument, te kunnen onderbouwen.

Aanbevelingen bij het participatietraject

- [1] De raden vroegen in hun advies over de vorige waterbeleidsnota² dat “de interactie met het middenveld in de conceptuele fase van belangrijke processen zou gebeuren”. De CIW heeft, mede in antwoord daarop, een uitgebreid participatieproces opgezet om de belanghebbenden te betrekken bij de opmaak van de waterbeleidsnota³. De raden wensen uitdrukkelijk hun appreciatie te uiten voor deze aanzienlijke inspanningen, maar hebben niettemin een aantal aanbevelingen.



Figuur 1: de participatiecirkel⁴

² Advies 2013 | 28 - <https://www.minaraad.be/themas/hinder/tweede-waterbeleidsnota-voortraject>

³ Samenvatting van het proces: <http://www.volvanwater.be/waterbeleidsnota-2020-2025/deelvisie/participatietraject/participatietraject-samenvatting>

⁴ Bron: Presentatie Jan Verheeke voor CIW, 2019. <http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/kalender/presentaties-participatie/inspraak-en-engagementen-voor-een-sluitende-financiering-van-het-waterbeleid-jan-verheeke-secretaris-s-a-r-minaraad>

- [2] De raden merken op dat 4 pijlers essentieel zijn voor een succesvolle participatie: inzicht, tijd, vertrouwen en capaciteit – aspecten die ook aan bod komen in het SERV advies over het actieplan droogte en overstromingen⁵.
- [3] **Inzicht** komt voort uit de inbreng van voldoende capaciteit door de actoren, gekoppeld aan kwaliteitsvolle informatie. Een goed onderbouwde probleemstelling, onderbouwd met data en gedragen door alle gesprekspartners, is essentieel om samen naar oplossingen te zoeken. Kennishiaten moeten snel geïnventariseerd en ingevuld worden. De tijdsinvestering in deze fase, betaalt zich terug in de volgende fases van het overleg.
- [4] Het is belangrijk om voldoende **tijd** te voorzien om de voorliggende kwesties grondig door te kunnen discussiëren. Participatieprocessen dienen verder te gaan dan het verzamelen van insteken, maar dienen die insteken te clusteren en te laten convergeren. Een belangrijke factor hierbij is de efficiëntie van de processen en het secretariaat, zodat betrokken actoren met minimale inspanningen een maximale input kunnen geven.
- [5] **Vertrouwen**, zowel in het proces als de procesvoerders, is essentieel. Vertrouwen in het proces betekent dat duidelijk is waartoe de input dient en wat er achteraf echt mee gedaan wordt. De aangeleverde input erkennen en er feedback op geven, is belangrijk: indien de input niet meegenomen werd, dan moet dit beargumenteerd worden. Vertrouwen in de procesvoerders impliceert dat de procesbegeleiding een duidelijk mandaat dient te hebben, en gepercipieerd wordt als voldoende neutraal, en dat de overheidsdienst die het proces “sponsort” een open en transparante houding aanneemt. Onvoldoende informatie of – erger – onvoldoende transparantie (neutraliteit) leidt tot een gebrek aan vertrouwen. Voeling (van de procesbegeleiders) met wat actoren willen, wat hen hindert, beangstigt of beweegt en wat hun gedragingen effectief stuurt, is belangrijk. Desgevallend moet tijd voorzien worden voor een inventarisatie van deze hinderpalen, win-wins, cobenefits, drivers, behoeften en gedragingen.
- [6] Als partners voldoende vertrouwen hebben in het proces, en ook intern over voldoende capaciteit beschikken, zullen de deelnemende partijen willen en kunnen investeren in de processen. Dit impliceert dat er gericht uitgenodigd wordt op basis van duidelijke criteria⁶, maar ook dat wordt ingespeeld op wat echt beweegt en werkt. Stakeholders zullen pas willen investeren als er ook ruimte is voor werkelijke (beleids)invloed.
- [7] In het voorliggende proces zien de raden vooral verbeterpunten bij het mandaat, de procesvoering en de werkelijke ruimte voor beleidsinvloed. De opzet van het proces maakte het mogelijk om de posities van de stakeholders te inventariseren en confronteren. Het proces ging op zoek naar oplossingsrichtingen⁷ zonder een gedeelde

⁵ <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-actieplan-droogte-en-overstromingen>

⁶ Welke stakeholders zijn nodig om het draagvlak van bepaalde keuzes te vergroten? Wie kan nodige informatie aanleveren? Van welke stakeholders zijn de mogelijkheden en behoeften nog onvoldoende gekend? Wie is bereid nieuwe pistes te verkennen?

⁷ Samenvatting Participatietraject, p4, §1.1.1

probleemanalyse. De verwerking van die input wordt ervaren als een “black box”: de synthese werd gemaakt zonder (terugkoppeling met) de stakeholders. Het resultaat is dat in de samenvatting (en als citaat in de waterbeleidsnota) aanbevelingen staan waar sommige actoren het uitdrukkelijk niet mee eens zijn, en waarvan het voor de actoren ook niet duidelijk is hoe ze daar terecht zijn gekomen. Dit heeft een negatieve impact op het vertrouwen in het proces.

- [8] De raden sluiten zich dan ook aan bij de bevinding dat “Het traject soms aanvoelde als een wat voorzichtig uitproberen van participatie”⁸. Ze vragen om “ook stakeholders te betrekken bij het schrijven van beleidsteksten en het evalueren van het gevoerde beleid”⁹ vanuit een “nieuwsgierig bevrugende en onderzoekende houding die tot rijke uitwisseling en nieuwe inzichten leidt”⁸ en de haalbaarheid daarvan te vergroten door een intensievere samenwerking op te zetten met de werking en de secretariaten van de raden. In alle (gebiedsgerichte) processen van het waterbeleid is het cruciaal de stakeholders te betrekken. Zij spelen een rol in de analyse, de draagvlakcreatie, het sensibiliseren en het beoordelen van de haalbaarheid en de betaalbaarheid van de maatregelen.

⁸ Samenvatting participatietraject, p 13, Bevinding van het bureau dat het participatietraject heeft begeleid

⁹ Iets wat de CIW “in overweging wil nemen” – p 14

Tijdschema en werkprogramma

- [9] Net zoals in de vorige beleidscyclus, wordt ervoor geopteerd om de waterbeheerkwesties samen met het tijdschema en het werkprogramma voor te leggen aan de bevolking. Zoals eerder aangekaart¹⁰, zorgt deze aanpak ervoor dat de waterbeheerkwesties niet kunnen voortbouwen op de in de KRW voorziene analyse van kenmerken, effectenbeoordeling van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater en een economische analyse van het watergebruik¹¹. De gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie (CIS)¹² geeft expliciet aan dat precies deze analyses nodig zijn voor het opmaken van de waterbeheerkwesties.
- [10] Ook een heldere beleidsevaluatie ontbreekt. Dit is nochtans een verplichting uit de richtlijn¹³ en zou de oorzaken moeten detecteren die verklaren waarom de doelstellingen, vooropgesteld in de voorbije twee stroomgebiedbeheerplannen, niet gehaald worden. Een belangrijke vraag daarbij is waarom maatregelen niet, of pas erg laat, worden uitgevoerd. Uit de informatie die de CIW de raden bezorgde, blijkt dat veel maatregelen uit de vorige stroomgebiedbeheerplannen eind 2017 nog niet in uitvoering waren¹⁴. De raden wijzen erop dat de richtlijn oplegt dat alle maatregelen binnen de drie jaar na goedkeuring van het plan operationeel moeten zijn¹⁵.
- [11] De raden vragen daarom aan de CIW om die analyses voor het einde van 2019 op te maken, zodat er rekening mee kan gehouden worden bij de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen. Ze vragen ook om de beleidscyclus bij te sturen om deze analyses in de toekomst in de aanloop naar de beleidsnota op te maken en voor te leggen.
- [12] Net zoals in de vorige cyclus, wordt voorgesteld om de **zoneringsplannen en de gebiedsdekkende uitvoeringsplannen** als een onderdeel van de stroomgebiedsbeheerplannen op te nemen. De raden menen dat de rol en functie van deze plannen binnen het waterzuiveringsbeleid, grondig dient te worden bijgestuurd, in uitvoering van de ambitie om in het waterzuiveringsbeleid op doelen en niet op middelen, te gaan sturen¹⁶, en in lijn met de strategische visie voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, en de daarbij nog op te stellen beleidskaders.
- [13] De raden ondersteunen voluit de intentie om een **waterschaarste- en droogterisicobeheerplan** te integreren in de komende stroomgebiedbeheerplannen. Ze komen daarop terug in de bespreking van de krachtlijnen 3 en 4.

¹⁰ [Advies 2013 | 28](#) - van SERV, SALV en MINA over de tweede waterbeleidsnota, §8

¹¹ KRW, art. 5.

¹² Europese Commissie, Guidance document no 8 Public Participation, p. 40/201

¹³ KRW, art. 11,5

¹⁴ Antwoorden bij de vragen van de MINARAAD nav toelichting 21 febr 2019, pagina 12 en volgende.

¹⁵ KRW, art 11,8

¹⁶ Eindrapport overlegplatform lange termijn financiering en kostenterugwinning waterbeleid, aanbeveling 8.

Waterbeheerkwesties

- [14] Inhoud waterbeheerkwesties. De raden schreven eerder dat de waterbeheerkwesties de analyse van de **feitelijke toestand** van de waterlichamen voor de grote thema's dienen te bevatten. Ze vroegen om per thema aan te geven welke **voortgang geboekt** werd, kan of zal worden in de richting van het bereiken van de doelstellingen van de KRW. Ze vroegen tenslotte dat ook zou gereflecteerd worden over de **verwachte voortgang** door de uitvoering van de stroomgebiedbeheerplannen¹⁷.
- [15] De waterbeleidsnota komt hier gedeeltelijk aan tegemoet. De nota bevat in het algemeen een goede samenvatting van de toestand, een gedeeltelijk zicht op de trend (niet bij alle parameters), maar geen zicht op de link met de uitvoering. De raden vragen daarom om de nota op deze punten aan te vullen, omdat het volgens de raden cruciaal is om zicht te hebben op de uitvoering van de maatregelen, en de effecten ervan, om de nodige bijstellingen aan de maatregelenprogramma's te kunnen uitvoeren.
- [16] De raden appreciëren dat de CIW de suggestie ter harte heeft genomen om de **waterbeheerkwesties te scheiden van de waterbeleidsnota**, zoals de raden hadden gevraagd. De scheiding maakt echter zichtbaar dat de analyse in de waterbeheerkwesties zich beperkt tot een aantal aspecten, gekoppeld aan de KRW, terwijl in het tweede deel van de waterbeheerkwesties, ook aspecten inzake droogte, overstromingen aan bod komen (waterbeheerkwesties 2 en 5). Ook in de waterbeleidsnota komen deze aspecten uitgebreid aan bod – echter zonder duidelijke achterliggende analyse. De raden pleiten er dan ook voor om ook voor de thema's wateroverlast en watertekort een soortgelijke analyse op te maken.
- [17] **Evolutie van de waterbeheerkwesties.** De raden stellen vast dat, in tegenstelling tot de vorige cyclus, de formulering van de waterbeheerkwesties aanzienlijk is bijgesteld (zie tabel 1). Er wordt met name veel meer ingegaan op een aantal aspecten van *governance* in de kwesties 3 en 5. De raden vinden dit een positieve evolutie, maar menen dat een aantal aspecten binnen het waterbeleid daar te weinig aan bod komen (cf. infra, bespreking in krachtlijn 5).

¹⁷ Advies 2013 | 28 - paragrafen 11,13,14

2006	2012	2019
Het beschermen en verbeteren van de toestand van het oppervlaktewater	Het halen van de goede toestand van het oppervlaktewater vergt extra inspanningen	De verontreinigingsdruk daalt onvoldoende.
Het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van het grondwater	Bijkomende acties moeten worden ingezet om de goede chemische toestand van het grondwater te halen	
Het duurzaam beheren van watervoorraden	Het waterverbruik verder in de juiste richting sturen	Het herstellen van de natuurlijke waterhuishouding is een traag proces
Het in samenhang aanpakken van wateroverlast en watertekort	De schade van wateroverlast en watertekort moet verder geminimaliseerd worden	
Het verstandig investeren	Grote uitdagingen met beperkte middelen	Grote uitdagingen versus beperkte middelen
		De doelstellingen zijn niet haalbaar vanuit het waterbeleid alleen
		Maatregelen worden vooral sectoraal en generiek geformuleerd

Tabel 1: vergelijking van de waterbeheerkwesties.

- [18] De raden menen dat **waterbeheerkwestie 2** bijstelling behoeft. In deze doelstelling worden immers drie verschillende aspecten gevat, die van fundamenteel andere aard zijn:
- De druk op het hydromorfologisch en kwantitatief functioneren van watersystemen, daalt onvoldoende om de doelstellingen te halen. Het gaat dan om waterverbruik, afleiden en oppompen van water uit natuurlijke waterlichamen, ingrepen in de waterloop die de hydromorfologie negatief beïnvloeden, verstoringen in de sedimentbalans, ingrepen buiten de waterloop die de infiltratie bemoeilijken en de afstroomsnelheid verhogen, etc ...¹⁸. Volgens de raden is dit een waterbeheerkwestie op zich, analoog aan waterbeheerkwestie 1.
 - De *governance*problemen die aan de orde zijn bij herstelmaatregelen voor hydromorfologie. Dit is een kwestie die gevat dient te worden onder kwesties 3 en 5.
 - Het feit dat sommige systemen inherent traag reageren; bv. biologisch herstel na hydromorfologisch herstel, grondwaterherstel na maatregelen. Dit is volgens de raden geen waterbeheerkwestie, maar een fysiek gegeven waarmee men in de implementatie rekening dient te houden en in de rapportering op kan wijzen of, in de

¹⁸ Advies 2013 | 28, paragraaf 16

termen van de richtlijn, een “natuurlijke omstandigheden die een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam belet”¹⁹.

- [19] De raden menen dat de formulering van de **waterbeheerkwestie 4** (grote uitdagingen versus beperkte middelen) te beperkt is geformuleerd. Voor de raden zijn ook andere pistes aan de orde zoals kostenefficiënter werken, (economische of andere) prikkels die aansturen op gedragsverandering, uitbouwen van verdienmodellen voor de levering van ecosysteemdiensten, ...(zie verder in dit advies). De raden vinden het ook ongelukkig dat deze paragraaf wordt onderbouwd door de berekeningen die gemaakt zijn naar aanleiding van de vorige stroomgebiedbeheerplannen, omdat ze op die berekeningen uitgebreide en fundamentele bemerkingen hebben geformuleerd²⁰.

¹⁹ KRW, art. 4.4.a, iii)

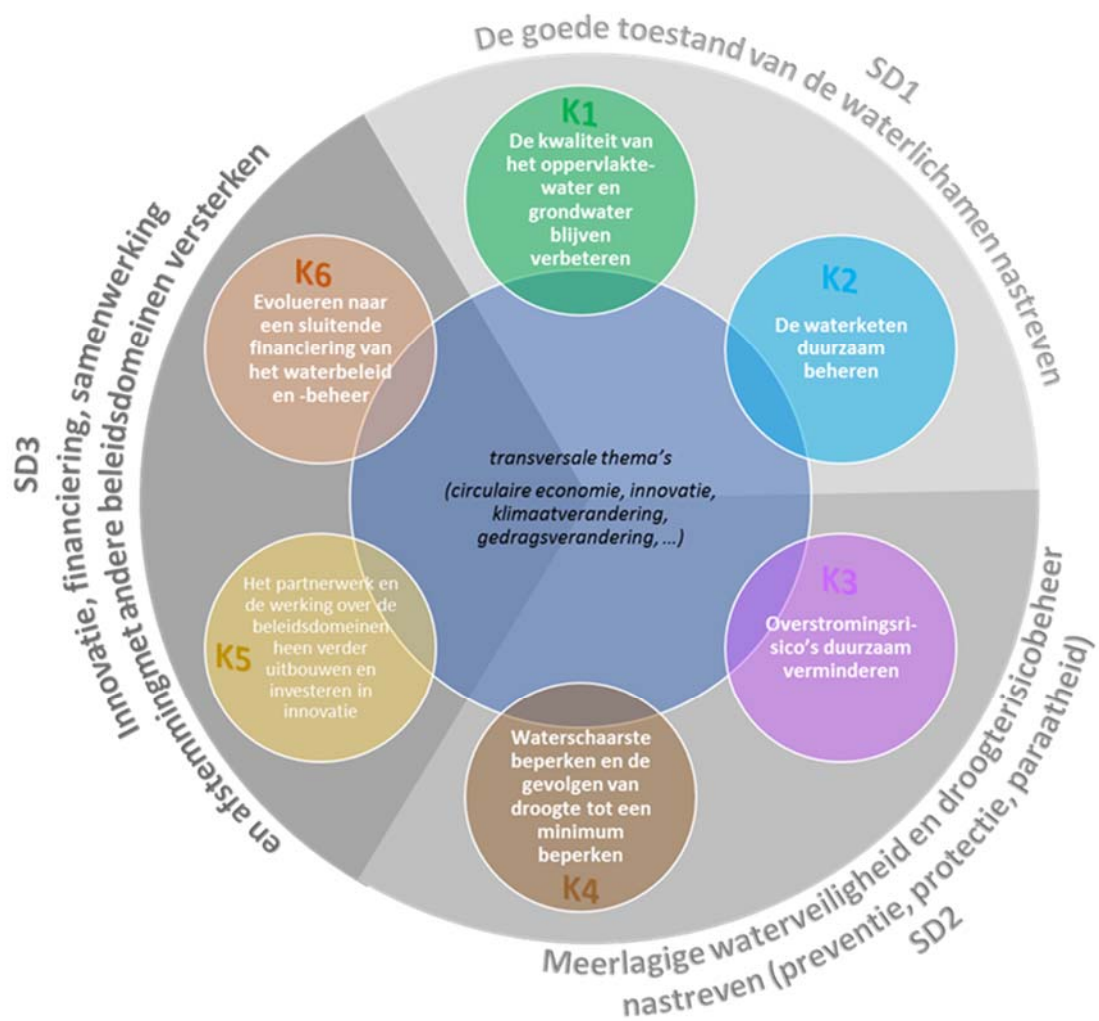
²⁰ Advies 2014 | 041 van MINA, SALV en SERV over de Ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021, hoofdstuk 4.4

Waterbeleidsnota

Samenhang en volledigheid

- [20] Hieronder bespreken de raden de samenhang en volledigheid van de strategische doelstellingen en krachtlijnen uit waterbeleidsnota, zoals samengevat in figuur 2.
- [21] De raden merken op dat de **transversale thema's** (circulaire economie, innovatie, klimaatverandering en gedragsverandering) ongelijksoortig van aard zijn. Klimaatverandering en de versnelde technologische ontwikkelingen (innovatie) zijn op te vatten als **megatrends**²¹. De aandacht voor circulaire economie kan gezien worden als een (partieel) antwoord op de megatrend "toenemende tekorten aan grondstoffen en hulpbronnen". De raden bevelen aan om ook de andere megatrends in relatie te brengen tot de relevante doelstellingen en krachtlijnen in de waterbeleidsnota. Zo zijn de demografische ontwikkelingen minstens belangrijk voor de (financiële) uitdagingen in de waterketen, en is de toenemende complexiteit doordat vele stakeholders betrokken zijn een belangrijk gegeven bij het opzetten van gebiedsgerichte processen en participatie-oefeningen.
- [22] In de waterbeleidsnota is voor het eerst expliciet aandacht voor **gedragsverandering**. De CIW beoogt het gedrag te wijzigen van "burgers, bedrijven en andere overheidsinstanties" inzake overstromingen (p.22), "actoren" in gebiedsgerichte projecten (p.35) en "individuele watergebruikers en burgers" in het algemeen (p.35). De raden ondersteunen de aandacht voor deze pistes en menen dat er verder kan verkend worden of de aanpak mogelijkheden biedt voor andere problematieken. Om deze aanpak succesvol te maken, zal ook het "gedrag" van de overheden, betrokken bij het waterbeleid, dienen te veranderen. Dit inzicht werkt volgens de raden nog onvoldoende door in de waterbeleidsnota.
- [23] De raden stellen vast dat in krachtlijn 5, waar de belangrijkste *governance* uitdagingen samenkomen, belangrijke aspecten inzake interne *governance* ontbreken. De raden verwijzen naar de bespreking onder krachtlijn 5.

²¹ [MIRA 2014](#)



Figuur 2: De samenhang van de strategische doelstellingen en krachtlijnen in de waterbeleidsnota (deel visie)

1 Krachtlijn 1: kwaliteit verbeteren

1.1 Algemene opmerkingen

[24] De raden merken op dat de doelstelling “Beperken impact lozingen bedrijven” uit de tweede krachtlijn eerder onder deze krachtlijn thuishoort.

1.2 Doelstellingen en maatregelenprogramma.

[25] Met de eerste doelstelling (de concrete milieudoelstellingen voor elk oppervlakte- en grondwaterlichaam onderbouwen en bepalen) raakt de waterbeleidsnota meteen een centraal vraagstuk in het waterbeleid: hoe wordt het verband gelegd tussen analyse, maatregelen, de financiering van die maatregelen en tenslotte eventuele uitzonderingen op de doelstellingen. Ook de Europese Commissie (EC) wijst op de noodzaak om dit proces te versterken²². Volgens de raden is het antwoord dat de waterbeleidsnota hierop geeft²³, echter niet éénduidig, en behoeft de nota op dit punt dus aanvulling en/of verduidelijking. De raden merken op dat de timing bijzonder moeilijk haalbaar lijkt: volgens het tijdschema / werkprogramma worden immers al in mei 2020 de ontwerpen voor de bekken specifieke delen voorgelegd aan de bekkenbesturen, waar zicht zou moeten worden gegeven op de maatregelen. De raden vragen dringend om een opstart van het overleg over dit proces.

[26] De raden onderscheiden daarin volgende stappen²⁴ en formuleren bij elke stap aanbevelingen. In heel het proces moet de betrokkenheid van de stakeholders gewaarborgd zijn.

- toestandsanalyse (inclusief economische analyse)
- bepaling van de globale doelafstand tot de Goede Ecologische Toestand (GES) of Goed Ecologisch Potentieel (GEP) per waterlichaam (GAP-analyse).
- selectie van de maatregelen
 - mogelijke maatregelen en acties identificeren (incl. verplichtingen)
 - prioritering van de maatregelen i.f.v. kostenefficiëntie
 - verantwoording andere criteria (afwijking prioritering)
- financiering van maatregelen
- bepalen van eventuele lagere doelstellingen

[27] Inzake de **toestandsbepaling** verwijzen de raden naar hun opmerkingen op de waterbeheerkwesties. Ze wijzen ook op de **stand-still verplichting**: de richtlijn bevat

²² SWD(2019) 37. Aanbevelingen van de EC n.a.v. de tweede stroomgebiedbeheerplannen. Pagina 20: “Belgium still needs to address, for all RBDs, the links between status, individual pressures and the PoM”.

²³ onder deze doelstelling en onder de doelstellingen “de betaalbaarheid van de maatregelen evalueren” en “het de vervuiler betaalt beginsel en het kostenterugwinningsbeginsel consequenter toepassen”

²⁴ Op basis van Advies 2014 | 041, §44, aangevuld

relatief strenge bepalingen over de verplichting om achteruitgang te voorkomen. Op dit moment is er over de (mogelijke) achteruitgang (nog) geen duidelijkheid²⁵, maar er zijn minstens indicaties²⁶ dat er zich terzake een probleem stelt. Gezien de potentiële rechtsgevolgen, vragen de raden hierover op korte termijn eerst duidelijkheid en vervolgens waar nodig bijkomende acties.

[28] **GAP - analyse.** De raden dringen aan op maximale snelheid bij het bepalen van de doelafstand voor elk waterlichaam (reductiedoelen), zoals ook gevraagd door de EC²⁷. Ze vragen om daarbij ook duidelijkheid te scheppen over de drukken (zowel inzake waterkwaliteit als waterkwantiteit), over de aard van die drukken (nalevering uit waterbodembodem, atmosferisch, puntlozingen, diffuse lozingen, grensoverschrijdende vrachten, ...), over de doelgroepen die verantwoordelijk zijn voor deze drukken, over de evolutie in die drukken – en dus de eerdere inspanningen van doelgroepen en tenslotte over de onzekerheden op die inschattingen²⁸. Naast de 'klassieke' doelgroepen huishoudens, industrie en landbouw moet dus ook gekeken worden naar andere bronnen zoals o.a. transport. Afhankelijk van de parameter kan die druk aanzienlijk zijn. De raden vragen om de relevante stakeholders te betrekken bij deze GAP-analyse.

Deze GAP wordt, in uitvoering van het “de vervuiler betaalt” principe, in de waterbeleidsnota vertaald in “sectorale reductiedoelen”. Uitgaande van de doelstelling voor rioolozers, wordt een herprioritering aangekondigd in de planning binnen de waterzuivering, en er wordt aangekondigd dat een proces zal starten om ook de andere doelstellingen om te zetten in maatregelen.

De raadsleden zijn het niet eens over de wijze waarop de concrete omzetting van de GAP-analyse naar een maatregelenpakket best kan plaats vinden. Een aantal raadspartijen nam hierover al standpunten in het eindrapport overlegplatform lange termijn financiering en kostenterugwinning waterbeleid. De onenigheid is een gevolg van een spanningsveld tussen de bepaling van sectorale reductiedoelen (focus op het vervuiler betaalt principe) en de prioritering van kostenefficiënte maatregelen (focus uitgaande van globale kostenefficiëntie). In het bijzonder gaat dit over de vraag of reductiedoelen voor of na de afweging inzake kosteneffectiviteit worden vastgesteld. De raden menen dat hierover verder naar een oplossing moet gezocht worden in overleg met de betrokken actoren door aan de hand van concrete cijfers over een aantal gebieden de aanpak uit te testen. Los van de methodiek benadrukken de raden dat het finale maatregelenpakket voldoende brongerichte maatregelen moet bevatten om de doelstellingen te halen.

²⁵ Waterbeheerkwesties, pagina 8

²⁶ Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021: Tussentijdse evaluatie. Merk op dat een aantal waterlichamen, waarvan de “achteruitgang” in het vorige SGBP was geklasseerd als “misclassificatie” – terug / alsnog lijken achteruit te gaan.

²⁷ SWD(2019) 37, p 21: “The RBMPs should clearly identify the gap to good status for individual pressures and water bodies, and the PoM should be designed and implemented to close that gap”.

²⁸ Conform het eerste deel van de aanbeveling 1&2 van het overlegplatform Lange termijn financiering en kostenterugwinning waterbeleid.

Daarbij dient duidelijkheid te zijn over hoe men omgaat met historische vervuiling of met onzekerheden over de bronnen van vervuiling. Het kan volgens de raden nuttig zijn om al in deze fase een indicatie te geven van welke kost “disproportioneel” wordt geacht, om het potentieel bedreigend karakter van hoge sectorale doelen bij te sturen. De raden vragen een grondige technische voorbereiding van deze oefening, door de administratie, maar wijzen erop dat de inschatting van wat precies “disproportioneel” is, in essentie een politieke beslissing is²⁹.

- [29] **Selectie van de maatregelen: verplichtingen uit de richtlijn.** De raden herhalen³⁰ dat de uitvoering van basismaatregelen, zoals maatregelen inzake kostenterugwinning en maatregelen inzake de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zie § [36]) en de Natura 2000 richtlijnen (zie §[88]), dwingend is, en aldus een voorafname vormt op de opmaak en financiering van de rest van het maatregelenprogramma. De te verwachten effecten van die maatregelen, dienen wel te worden meegenomen bij het bepalen van de noodzaak tot aanvullende maatregelen. De kosten ervan dienen meegenomen te worden in de afwegingen inzake disproportionaliteit.
- [30] **Selectie van de maatregelen: afwegingen aangaande kostenefficiëntie.** De raden bestedden eerder ruime aandacht aan de noodzaak tot een betere kostenefficiëntie van de maatregelen³¹. De poging in de vorige stroomgebiedbeheerplannen om alle mogelijke maatregelen aan éénzelfde toetsing te onderwerpen, vertoonde volgens de raden zeer ernstige gebreken³². De raden menen daarom dat het proces ernstig moet worden bijgestuurd.
- [31] De noodzaak tot een meer **gebiedsgerichte selectie** en invulling van maatregelen wordt breed gedeeld in verschillende fora³³. Over de inpassing daarvan in de overkoepelende aanpak, is momenteel echter veel onduidelijkheid. Het instrumentarium (welke maatregelen mogen en kunnen genomen worden) zal zich binnen Vlaamse, Belgische (productnormen) of soms zelfs Europese wetgevende kaders (staatsteun) dienen te bevinden.

Een aantal zaken dienen op Vlaams niveau te worden geregeld, zoals de gebiedsgerichte differentiëring van de regulerende en heffingsinstrumenten in functie van de noodzaak tot het bereiken van de doelstellingen van de KRW (bv. grondwaterheffingen, gebiedsgerichte bepalingen in het mestbeleid, gebiedsgerichte aanpassingen van lozingsvergunningen).

²⁹ WATECO guidance, p 193 “Ultimately, disproportionality is a political judgement informed by economic information”.

³⁰ Advies 2014 | 041, hoofdstukken 4.1 en 4.2.

³¹ Advies 2014 | 041 hoofdstukken 4.2 en 4.3.

³² Advies 2014 | 041, §21 - Zo vroegen de raden om het criterium kostenefficiëntie zwaarder te laten doorwegen in de selectie van maatregelen, meer te kijken naar kostenefficiëntie over maatregelenpakketten heen (bv. waterzuivering vs hydrologisch herstel) – rekening houdend met de uitdagingen voor de berekening hiervan voor hydromorfologische maatregelen; de kosten efficiëntie van het zogenaamde “beslist beleid” in vraag te stellen, te focussen op probleemparameters (ihb fosfor), meer in te zetten op gebiedsgerichte maatregelen

³³ Advies 2014 | 041, § 55; Samenvatting participatietraject, p 6; Eindrapport overlegplatform lange termijn financiering en kostenterugwinning waterbeleid, § 2.2.5

Daarnaast zijn zowel de raden als de EC³⁴ vragende partij om sterker in te zetten op gebiedsgerichte maatregelen die direct ingrijpen op de groenblauwe infrastructuur (op te vatten als in §[56]), omdat ze op meerdere vlakken baten kunnen bieden.

De raden vragen om te werken op basis van de knelpunten die blijken uit de toestandsmonitoring, en om de uitvoerders maximale vrijheden te geven inzake de in te zetten middelen. Cruciaal voor het succes ervan is dat het budgettaire hokjesdenken wordt overstegeen en dat maatregelen die voordelen bieden op verschillende vlakken voorrang krijgen, zoals de raden eerder vroegen³⁵. De aangekondigde afstemming van de investeringsagenda's³⁶ is een eerste stap.

[32] **Financiering van de maatregelen:** Terwijl kostenefficiëntie en het bronbeginsel als uitgangspunten bepalend zijn voor welke maatregelen genomen dienen te worden, bepaalt het vervuiler betaalt principe (en het principe van kostenterugwinning van waterdiensten), in essentie wie dient te betalen³⁷. Het impliceert dat iedere doelgroep instaat voor de financiering van de maatregelen voor de sanering van het “eigen” aandeel van de vervuiling – voor zover deze bijdrage “redelijk” is³⁸ en de toepassing van de maatregelen niet “onevenredig kostbaar”³⁹ zou zijn. De raden verwijzen verder naar de bespreking van krachtlijn zes.

[33] **Minder strenge doelstellingen.** Tenslotte – en niet eerder in het proces – dient bekeken te worden of de kost van het maatregelenpakket als geheel – of onderdelen ervan voor bepaalde doelgroepen – disproportioneel zou zijn, en om die reden aanleiding zou geven tot minder strenge doelstellingen. De EC⁴⁰ drukte alvast bezorgdheid uit over de omvang van de uitzonderingen in Vlaanderen.

[34] De raden herhalen in deze context dat de onderbouwing van de aanduiding van **sterk veranderde waterlichamen** gebrekkig is⁴¹, een opmerking die wordt onderschreven door

³⁴ SWD(2019) 37 -. P22: “Belgium should make sure that the necessary hydromorphological measures to achieve good status are designed and included in the next cycle of RBMPs, including those targeting the good ecological potential for heavily modified water bodies, and should ensure the necessary funding to implement those measures. Belgium should continue prioritising the use of green infrastructure and/or natural water retention measures that provide a range of environmental (improvements in water quality, flood protection, habitat conservation, etc.), social and economic benefits which can be in many cases more cost-effective than grey infrastructure”.

³⁵ Advies 2014 | 041, § 44

³⁶ Waterbeleidsnota, doelstelling 4, p 35

³⁷ Advies 2013 | 28 , subtitel 4.6.3 WIE financiert ?

³⁸ KRW, art. 9, 1

³⁹ KRW, art. 4.5

⁴⁰ SWD(2019) 37 -: “The overall significant and stagnant number of exemptions which are still applied in the second RBMP is an issue of concern and an important number of unknowns regarding the timeframe for the achievement of the objectives remains. Efforts need to be continued to implement the required measures in order to ensure the timely achievement of the WFD objectives. Improvements have been made in terms of the justification of exemptions compared to the first RBMPs, which should be further continued for the different justifications in all regions.”

⁴¹ Advies 2014 | 041, § 29

de EC⁴². De raden hernemen en benadrukken dus hun vraag om, per waterlichaam, kritisch te beoordelen én te motiveren of het nuttig doel werkelijk een onoverkomelijk obstakel vormt voor het bereiken van de goede ecologische toestand (GET). Indien dit niet het geval is, is er volgens de raden geen reden om het waterlichaam als sterk veranderd aan te duiden.

1.3 De nutriëntenproblematiek aanpakken

[35] De waterbeleidsnota maakt de link tussen de oplossing van de nutriëntenproblematiek en de versnelling van de **transitie** naar een duurzamere landbouw. Deze visie sluit aan bij hetgeen gesteld wordt in de VISIE 2050⁴³. De raden erkennen en steunen het belang van “de transitie naar een nog duurzamer landbouw- en voedingssysteem”. De ambitie van de CIW om “aan te sturen op een versnelling van het proces”, gaat echter voorbij aan het feit dat er op dit moment geen duidelijk proces is en dat hierover binnen de Vlaamse Overheid geen transitieprioriteit is vastgelegd⁴⁴. De raden vragen om de rol van het waterbeleid in zo’n proces doordacht en zelfkritisch op te nemen. Het is voor de raden duidelijk dat de overheidsactoren uit het waterbeleid geen centrale trekkende rol (netwerkgeregisseur, initiator, facilitator, ...) op zich kunnen nemen.

[36] In **MAP 6** is voorzien dat uiterlijk op 1 juli 2020 wordt nagegaan of de resultaten van de waterkwaliteit in overeenstemming zijn met de Europese en Vlaamse waterkwaliteitsdoelstellingen. Als blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen niet gehaald worden, neemt de Vlaamse Regering extra maatregelen om in overeenstemming te zijn met de vooropgestelde doelstellingen. In het advies over MAP 6⁴⁵ vroegen de raden om bij de evaluatie in juli 2020, de link te leggen met de voorbereiding van de stroomgebiedbeheerplannen waar het MAP een bouwsteen van uitmaakt.

De raden vragen om in die evaluatie de effecten van de maatregelen uit MAP 6, die zowel generiek als gebiedsgericht zijn, zo goed mogelijk in te schatten (m.b.v. waterkwaliteitsmodellen) en ze ook te toetsen aan de Europese en Vlaamse waterkwaliteitsdoelstellingen. Indien extra maatregelen noodzakelijk zijn om de resultaten van de waterkwaliteit in overeenstemming te brengen met de Europese en Vlaamse waterkwaliteitsdoelstellingen, dienen deze getoetst te worden inzake kostenefficiëntie en disproportionaliteit. Het resultaat van deze oefening moet doorwerken in het maatregelenprogramma: eventuele bijkomende maatregelen inzake bemesting en landbouwpraktijk worden best geïntegreerd in het mestbeleid⁴⁶. Indien andere

⁴² SWD(2019) 37 -. “For Flanders the criteria used for the assessment required under WFD Articles 4(3)(a) and 4(3)(b) need to be made transparent, i.e. the assessment of significant adverse effects of restoration measures on uses or the wider environment and an explanation of how better environmental options to deliver the beneficial objectives served by the HMWB have been assessed.”

⁴³ Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen - <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/visie-2050>

⁴⁴ Zie <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/visie-2050>

⁴⁵ Advies 2019-006 van Minaraad en SALV over MAP6

⁴⁶ Advies 2014 | 041, § 24

maatregelen aan de orde zouden blijken (bv. inzake inrichting of erosiebeleid), dient beleidsmatig de integratie met de beleidsvelden gegarandeerd te worden (bv. erosiebeleid, landinrichting, mogelijk GLB, zie § [90]), en operationeel de link met de relevante gebiedsgerichte werking gemaakt te worden.

- [37] De raden stellen vast dat de inschatting van de emissies uit de landbouw dateren uit 2012⁴⁷. Daarover bevestigd, verduidelijkte de CIW dat in de loop van 2019 de druk op oppervlaktewater ingeschat zal worden (door modellering) voor de jaren 2013-2017. De raden vragen om hieraan prioriteit te geven in functie van de beoogde opmaak van de reductiedoelstellingen en de opmaak van (gebiedsgerichte) maatregelenprogramma's. De raden vragen om in datzelfde proces ter bepaling van gebiedsgerichte en sectorale reductiedoelstellingen, voldoende rekening te houden met de effecten van de interactie tussen fosfaten en de waterbodem. Hoewel onderzoek suggereert dat de er een quasi evenwicht is in de gemiddelde uitwisseling tussen sediment en water in Vlaanderen, is de variabiliteit in tijd en ruimte groot⁴⁸, en dient dit in rekening te worden gebracht, teneinde de juiste maatregelen op de juiste plaatsen te nemen.

1.4 Concrete oplossingen voor (opkomende) gevaarlijke stoffen

- [38] In de VISIE 2050 wordt voorop gesteld dat "Vlaanderen verontreiniging maximaal zal voorkomen via kringloopsluitingen en het gebruik van milieuvriendelijke materialen en productiemethoden"⁴⁹. In lijn daarmee vragen de raden om bij deze doelstelling sterker de link te leggen met beleid aangaande innovatie, circulaire economie. Dit sluit ook aan bij het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden⁵⁰. De raden steunen de verhoogde aandacht voor de aanpak van medicijnresten, gezien de verspreiding ervan⁵¹ en het te verwachten negatief effect van de veroudering van de bevolking hierop. De raden vragen om ook de problematiek van diergeneesmiddelen in beeld te brengen, voortbouwend op recente onderzoeksresultaten⁵².

1.5 Gebiedsgerichte bescherming van de drinkwatervoorraden.

- [39] In de waterbeleidsnota wordt voorgesteld om voor drinkwater specifieke gebiedsgerichte processen op te stellen. De raden menen dat de gebiedsgerichte bescherming van de drinkwatervoorraden geïntegreerd dient te worden in de gebiedsgerichte werking van de

⁴⁷ Waterbeheerkwesties, pagina 12, figuur 6 en 8

⁴⁸ Internal Loading and Redox Cycling of Sediment Iron Explain Reactive Phosphorus Concentrations in Lowland Rivers; Smolders et. Al. Environ. Sci. Technol. 2017, 51, 2584-2592

⁴⁹ Visie2050, p 55

⁵⁰ KRW, overweging 11

⁵¹ <https://www.vmm.be/publicaties/medicijnen-in-de-waterketen-resultaten-verkennend-onderzoek-in-de-periode-2014-2016>

⁵² <https://www.ilvo.vlaanderen.be/language/nl-BE/NL/Pers-en-media/Alle-media/articleType/ArticleView/articleId/5348/ILVO-zet-eerste-stappen-om-verspreiding-van-antibiotica-en-antibioticaresistentie-via-mest-in-kaart-te-brengen.aspx#.XMKs3igzZPY>

stroom- en bekkengebiedbeheerplannen die meerdere aspecten omvat, en dat er dus geen nieuwe aparte specifieke processen dienen opgezet te worden.

- [40] De raden kunnen niet zonder meer akkoord gaan met het voorstel om de opbrengst van milieuheffingen (in casu: grondwaterheffing en heffing lozing afvalwater) te oormerken voor het beleid inzake bronbescherming van drinkwaterbronnen. Het “oormerken” van de middelen uit de milieuheffingen voor specifieke acties, lijkt verdedigbaar als die maatregelen gericht zijn op een verbetering van de toestand van het milieucompartiment, waarvoor de heffing is ingevoerd, die alle “betalers” direct of indirect ten goede komt. Zo zou kunnen overwogen worden om geld uit de grondwaterheffing in te zetten voor het herstel van de infiltratie, daar waar dit (kosten)effectief is⁵³. De raden menen ook dat een beslissing om bepaalde fondsen te oormerken niet geïsoleerd kan genomen worden, maar in een bredere oefening dient te kaderen, waarbij ook afgewogen wordt wat de impact hiervan is op de beleidsvelden waar die middelen vandaag worden gespendeerd.

2 Krachtlijn 2: de Waterketen duurzaam beheren

2.1 Introductie

- [41] Via deze krachtlijn wil de CIW het beheer van de waterketen (drinkwater en afvalwater, privé en publiek) verder verbeteren door de publieke saneringsinfrastructuur verder uit te breiden, de handhaving van de aansluitingen te verbeteren en het netwerk beter te onderhouden. De drinkwaterinfrastructuur dient geoptimaliseerd te worden en ook beter te worden onderhouden, en de impact van de lozingen van bedrijfsafvalwater wil men beperken, voornamelijk door regulering.

2.2 D1&D2: Saneringsinfrastructuur uitbreiden, optimaliseren en onderhouden

- [42] De raden steunen de voorgestelde aanpak, maar menen dat “verder inzetten op” bronmaatregelen en “aandacht hebben voor” ontharding en hergebruik niet volstaan in het licht van de klimaatuitdagingen (droogte en overstromingen door hevige regenval).
- [43] De raden vragen uitdrukkelijk om de notie “klimaatbestendig maken van rioleringen” te vervangen door “klimaatbestendig maken van het regenwatersysteem”. Kostenefficiënte oplossingen voor de problematiek van intense regenbuien worden immers vooral buiten het rioolstelsel gevonden – in casu in de inrichting van de (bebouwde) ruimte via de aanleg van bovengrondse buffer- en infiltratiecapaciteit (bij voorkeur multifunctioneel).

⁵³ Op basis van het onderzoek en de aanbevelingen van Dr. Staes, UA. Zie <https://www.minaraad.be/themas/biodiversiteit/adaptatie-en-groenblauwe-netwerken/toelichting-adaptatie-en-blauwe-netwerken/20190124%20STAES%20hoorzitting%20adaptatie%20groenblauwe%20netwerken.pdf/download>

[44] De raden onderschrijven het belang van asset management in de waterketen, en vragen om in te zetten op een maximale levensduur van de huidige infrastructuur, in het licht van de betaalbaarheid van de waterfactuur⁵⁴.

2.3 D3: Drinkwaternetwerk optimaliseren en onderhouden

[45] De raden vragen om het engagement van de waterbedrijven om lekverliezen “onder controle te houden” sterker en concreter te maken. Hoewel de sector reeds inspanningen levert en gemiddeld de Vlaamse drinkwaterbedrijven relatief goed scoren wat betreft de *Infrastructure Leakage Index* in vergelijking met bedrijven uit andere Europese landen⁵⁵, menen de raden dat bijkomend engagement nodig is, wegens de stijgende risico's op waterschaarste door klimaatverandering, de aanzienlijke hoeveelheden van het niet geregistreerd verbruik (gemiddeld 17.9% in 2016⁵⁶) en het feit dat dit cijfer niet lijkt te dalen de laatste vijf jaar. De raden wijzen er ook op dat de lekverliezen een relevante impact hebben op het imago van de drinkwatersector en op de bereidheid bij andere actoren om inspanningen te doen inzake waterbesparing. De raden vragen dan ook om in te zetten op de volgende zaken:

- een concreet becijferde doelstelling over de beoogde daling van de lekverliezen per drinkwatermaatschappij (de spreiding is immers groot), rekening houdende met de kosten;
- de verbetering van de kwaliteit van de processen binnen de drinkwatermaatschappijen (in de benchmark schat men dit in via het “maturiteitsmodel”)⁵⁷;
- verhoogde inspanningen inzake communicatie, door de sector, i.s.m. de overheid.

2.4 D4: Sterker inzetten op handhaving, + ondersteunen

[46] De raden herhalen hun steun voor de striktere handhaving van de regelgeving inzake de privé-waterafvoer⁵⁸.

2.5 D5: Beperken impact lozingen bedrijven

De waterbeleidsnota kondigt aanpassingen van de milieuvergunningen aan, en een betere doorwerking van de Richtlijn Industriële Emissies (IED), met een focus op het reduceren en uitfaseren van gevaarlijke stoffen (zie ook § [48]). De raden merken op dat de KRW bepaalt dat “*de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzocht en zo nodig herzien worden*”

⁵⁴ Zie slide 23 en 24 presentatie “gezonde waterlopen: wat betekent dit voor uw gemeente”, VLARIOdag 2019, door Peter Aelterman en Steven Van den Broeck, VMM.

⁵⁵ Procesbenchmark NRW, p19- https://www.aquaflanders.be/systems/file_download.ashx?pg=4884&ver=1

⁵⁶ Drinkwaterbalans voor Vlaanderen, 2016.

⁵⁷ Procesbenchmark NRW, p 30

⁵⁸ Advies 2019-003. <https://www.minaraad.be/themas/hinder/algemeen-watervedkoopreglement>

... wanneer ... blijkt dat de doelstellingen voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt”⁵⁹. Deze doelstellingen omvatten ook andere polluenten⁶⁰.

In de wetgeving zijn mogelijkheden voorzien om de omgevingsvergunning bij te stellen (zie §[47]). De raden vragen om die mogelijkheden gericht, en in functie van de uitkomst van de GAP-analyse per waterlichaam, in te zetten. Daarbij wijzen de raden erop dat, ondanks het feit dat Vlaanderen nog een hele weg af te leggen heeft in het behalen van de doelen van de KRW, het aandeel van industriële puntlozingen voor nagenoeg alle prioritair stoffen ingrijpend verminderd is, net zoals dat ook voor andere polluenten het geval is. In veel gevallen zullen wellicht de reducties ten gevolge van zo’n evaluatie beperkt zijn. Ze verwijzen dan ook naar de bemerkingen in §[28].]

- [47] De waterbeleidsnota wil de vergunningen aanpassen via het evaluatiesysteem van de omgevingsvergunning. De tekst specificeert niet of men een algemene, dan wel een gerichte evaluatie⁶¹ voor ogen heeft. De raden vragen om te verzekeren dat, inzake de implementatie van het maatregelenprogramma, geen ongelijke behandeling ontstaat tussen bedrijven die wel of niet onder de IED vallen en tussen bedrijven in Vlaanderen en de rest van de EU.

Voor de algemene evaluatie van de installaties die onder de IED vallen⁶², bestaat een meerjarenprogramma⁶³. Indien er uit de analyses die worden gemaakt in voorbereiding van de stroomgebiedbeheerplannen, zou blijken dat er aanleiding is voor een evaluatie van GPBV bedrijven, lijkt het voor de raden logisch om die af te stemmen op dit meerjarenprogramma, om de werklust voor bedrijven én overheid te beperken.

- [48] Voor de evaluatie van de vergunningen van de bedrijven die niet onder de IED vallen (waarvan de emissies minstens even relevant zouden kunnen zijn⁶⁴), is vandaag binnen de Vlaamse wetgeving enkel een “gerichte evaluatie” mogelijk. De raden stellen vast dat dit een nieuwe figuur is, en vragen daarom te verduidelijken op welke wijze het stroomgebiedbeheerplan zal leiden tot beleidstaken en richtlijnen zoals bedoeld in artikel 5.4.6/1 van het DABM. De waterbeleidsnota stelt ook dat de overheid wil onderzoeken hoe informatie over bepaalde gevaarlijke stoffen kan aangewend worden in het proces tot implementatie van de Europese “Referentiedocumenten voor Beste Beschikbare Technieken” (BREF). De raden steunen het uitgangspunt van een betere integratie tussen het productbeleid en waterbeleid, maar wijzen op de verschillen tussen de twee

⁵⁹ KRW, art. 11.5

⁶⁰ VLAREM II, bijlage 2: het betreft verontreinigende stoffen, prioritair stoffen en gevaarlijke stoffen.

⁶¹ DABM, artikel 5.4.11.

⁶² Ook de “GPBV-installaties genoemd”.

⁶³ https://www.lne.be/sites/default/files/atoms/files/MJP_Algemene_Evaluaties_0.pdf

⁶⁴ EEA Report No 23/201 (p 6): “The data suggest that industrial point sources not regulated by the Industrial Emissions Directive (IED) may exert greater pressure on the quality of water than the larger installations covered by the IED. This suggests that the IED regulatory process is effective in controlling industrial pollution but that measures to control pollution from smaller industry may be less effective.”

achterliggende richtlijnen: de prioritair gevaarlijke stoffen (KRW/dochterraichtlijn prioritaire stoffen) dienen uitgefaseerd te worden, een classificatie als “Substances of Very High Concern” impliceert in eerste lijn een aantal informatie- en autorisatieverplichtingen.

- [49] De raden vragen tenslotte om voor deze doelstelling, conform met de VISIE 2050, een link te leggen naar het innovatiebeleid, dat bedrijven kan ondersteunen in de transitie naar duurzamere productiemethodes, in het bijzonder voor die gevallen waar Best Beschikbare Technieken (BBT) niet volstaat. De raden vragen om verder een ‘Mission Oriented’ innovatiebeleid te hanteren dat zich richt op belangrijke maatschappelijke uitdagingen, op win-wins voor ondernemingen en werknemers en op de realisatie van specifieke doelen en om na te gaan of de selectiecriteria voor de toekenning van innovatiesteun voldoende afgestemd zouden zijn op deze uitdagingen en doelen

3 Krachtlijn 3: Overstromingsrisico’s duurzaam beheren

3.1 Situering

- [50] Met deze krachtlijn wil de CIW uitvoering geven aan de Overstromingsrichtlijn. Het belangrijkste beleidsdoel is niet de bescherming van land tegen overstromingen, maar maximaal voorkomen van schade door overstromingen, door de inzet van het concept “meerlaagse waterveiligheid”, waarin maatregelen inzake protectie, preventie en paraatheid aan bod komen. Het beleid wil de effecten van klimaatverandering opvangen en de schade beperken door de bewustwording te verhogen, aan te zetten tot actie, water terug meer ruimte te geven en het reduceren van de afstroming van water en sediment.

- [51] Deze krachtlijn bevat, samen met de volgende, de kern van het adaptatiegericht waterbeleid. De raden steunen uitdrukkelijk de uitgangspunten van het beleid, zijnde
- de integratie van het waterkwaliteits- en –kwantiteitsbeleid
 - de drietrapsstrategie vasthouden, bergen, afvoeren
 - de aanpak van meerlaagse waterveiligheid.

De raden steunen daarom de focus op synergiën tussen mitigatie- en adaptatiemaatregelen, de link met het ruimtelijk beleid en met de waterkwaliteitsdoelstellingen. Ze vragen aanvullend om de win-wins tussen droogte- en overstromingsbeleid sterker te bewaken. Ze hebben, in deze context, een aantal aanbevelingen die ze hierna beschrijven.

3.2 Verbreed de aanpak van overstromingen uit de zee

- [52] De aanpak van zowel het Masterplan Kustveiligheid als het Complex Project Kustvisie, is éénzijdig gericht op bescherming (protectie). De raden wijzen erop dat, door de combinatie van de stijgende zeespiegel en de stijgende bevolking, de risico’s de komende decennia naar verwachting aanzienlijk zullen stijgen. De raden vragen daarom om ook in te

zetten op preventie en paraatheid, bv. door de gebieden die kunnen overstromen vanuit de zee / Zeeschelde op te nemen in de watertoetskaarten om zo in te zetten op preventiemaatregelen, en door de aanpak inzake paraatheid (samenwerking met hulpdiensten, instrumenten om burgers te waarschuwen), in samenhang te ontwikkelen voor deze gebieden.

[53] **Actualiseer het SIGMA-plan**

[54] De raden vragen om het SIGMA-plan te actualiseren aan de nieuwste inzichten inzake de effecten van klimaatverandering⁶⁵ en om te onderzoeken in hoeverre de concrete projecten ook meerwaarde kunnen leveren voor andere doelstellingen, in het bijzonder waterschaarste of het beperken van het hitte-eiland effect.

3.3 Garandeer de financiering

[55] De raden drongen eerder al aan op de tijdige uitvoering van de maatregelen en acties, en stelden vast dat er cumulatieve tekorten werden opgebouwd voor de Sigmaprojecten, waardoor de uitvoering vertraagde en het risico op een calamiteit sterk toeneemt, met de daaraan verbonden verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden⁶⁶. Een tijdige uitvoering van de maatregelen zou volgens de raden extra kosten in de toekomst kunnen vermijden. De raden moeten vaststellen dat deze problematiek onveranderd is – ook de EC vraagt meer duidelijkheid aangaande de financiering⁶⁷. Volgens de raden komt dit probleem voort uit de gebrekkige *governance* binnen het waterbeleid zie §[104].

3.4 Zet sterker in op groenblauwe aders / “green infrastructure”

[56] De raden vragen om de inzet op groenblauwe aders⁶⁸ / groene infrastructuur⁶⁹ verder te versterken, in lijn met de aanbevelingen van de EC⁷⁰. Die maatregelen (oeverzones, overstromingsgebieden, structuurherstel, landschappelijke erosie maatregelen, etc ...). zullen in regel effecten hebben op zowel structuurkwaliteit, waterkwaliteit als waterkwantiteit. De raden steunen de uitgangspunten van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen⁷¹ (BRV), die een multifunctionele inrichting vooropzet met het oog op waterbeheer, voedselproductie, biodiversiteit, gezond water, zuivere lucht,

⁶⁵ Zoals aangekondigd in het Actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021, actie 70

⁶⁶ Advies 2014 | 041, § 51

⁶⁷ SWD(2019) 62: p. 14: “The FRMPs should provide an overview of the costs of their measures and the expected funding sources.”

⁶⁸ Terminologie uit de Strategische visie BRV

⁶⁹ Terminologie van de EC, zie bv.

http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm

⁷⁰ SWD(2019) 37, p 22: Belgium should continue prioritising the use of green infrastructure and/or natural water retention measures that provide a range of environmental (improvements in water quality, flood protection, habitat conservation, etc.), social and economic benefits which can be in many cases more cost-effective than grey infrastructure

⁷¹ <https://www.ruimtevlaanderen.be/BRV>

landschapsbeleving en recreatie. Ze steunen de ambitie uit de waterbeleidsnota om de natuurlijke valleiwerving te herstellen, tenzij dat niet mogelijk is of onvoldoende garanties biedt⁷², en wijzen op het potentieel dat dit biedt om ook problemen van watertekorten tegen te gaan.

- [57] De raden dringen aan om een instrumentarium te ontwikkelen dat terdege rekening houdt met de zone-eigen activiteiten van het gebied dat dooraderd wordt. De groene infrastructuur moet zo vorm gegeven worden dat het bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van de KRW zonder bedreigend te worden voor de zone-eigen activiteiten. De raden vragen om sterker in te zetten op de ontwikkeling van (verdien)modellen voor het beheer van deze infrastructuur, om zowel het draagvlak voor deze initiatieven als de socio-economische duurzaamheid ervan verder te verbeteren.

3.5 Versterk de beleidskracht voor infiltratie in bebouwd gebied

- [58] De doelstellingen uit het BRV zijn een grote, en cruciale stap vooruit inzake de integratie van waterbeleid in het ruimtelijk beleid - de raden vragen wel om de consistentie tussen de waterbeleidsnota en de strategische visie van het BRV beter te bewaken. De raden menen echter dat het beleid niet enkel moet mikken op een beperking van het bijkomend ruimtebeslag en een stabilisatie (bij voorkeur zelfs vermindering) van de verhardingsgraad binnen dat ruimtebeslag, omdat dit betekent dat, door de toename van het ruimtebeslag in combinatie met de effecten van klimaatverandering, het risico op schade aanzienlijk zal toenemen.
- [59] De raden vragen daarom bijkomend beleid gericht op een daling van de totale afstromingsnelheid op die plaatsen waar nodig, en op meer infiltratie van afstromend hemelwater. Concreet vragen de raden om snel werk te maken van de aangekondigde herwerking van de watertoetskaart en de toetsing van de bronmaatregelen aan de klimaatverandering⁷³. Ze vragen een bijkomend regelgevend initiatief voor de publieke ruimte, die immers niet onder de stedenbouwkundige verordening valt. Ze vragen om sterkere incentives om een hemelwaterplan te maken, door bv. het krijgen van subsidies afhankelijk te maken van zo'n plan. De raden vragen verder om een mechanisme op te zetten waarbij de wegbeheerders mee betalen aan de kosten van het beheer van afstromend water. De raden ondersteunen tenslotte de aandacht voor een sterkere handhaving.
- [60] De raden vragen om nog meer initiatieven te ontwikkelen die erop gericht zijn om de stijging van het ruimtelijke rendement te verzoenen met de noodzakelijke maatregelen gericht op waterbeheer en klimaatadaptatie (wateroverlast door intense neerslag,

⁷² Waterbeleidsnota, deel visie, p. 24 doelstelling 4.

⁷³ Actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021, acties 71 en 73.

watertekort, hitte). Dit spanningsveld kan aangepakt worden door in te zetten door een slimmere inrichting en beheer van de bebouwde ruimte, waarbij de kwaliteit van het ontwerp cruciaal is. De raden denken aan instrumenten als opleidingen, richtlijnen, inspirerende voorbeelden, vademecums en standaardbestekken (bv. inzake ontharding, infiltratie, groendaken, ...).

- [61] De waterbeleidsnota en het actieplan droogte en wateroverlast kondigen onderzoek aan naar het opsplitsen van de heffing/saneringsbijdrage in een afvalwaterheffing/saneringsbijdrage en een (in te stellen) hemelwaterheffing, wat de mogelijkheid geeft om het principe van “de gebruiker/de vervuiler betaalt” vollediger toe te passen⁷⁴. Er is geen éénsgezindheid over de wenselijkheid van zo’n heffing bij de raadsleden. De raden wijzen hieronder wel op een aantal cruciale aspecten voor zo’n onderzoek.
- Regulerend – en niet financierend. Het effect moet regulerend zijn, en dus betrekking hebben op vermijdbare situaties.
 - Zicht op de verdelingseffecten. Een herverdeling van de bijdragen volgens nieuwe parameters, zal zorgen voor verschuivingen in wie welke kosten draagt. Er dient inzicht te zijn in de sociale en economische effecten daarvan. Snelheid van verandering, en alternatieven. Een regulerende heffing mikt op verandering (in deze: van afvoer naar infiltratie). Het onderzoek moet aangeven wat de potentiële snelheid van deze verandering is en in hoeverre er alternatieven zijn.
 - Kosten en baten. Inzicht is nodig in de kosten van invoering, en in de verwachte baten, zowel economisch (bv. dalende kosten waterzuivering, dalend risico op overstromingen), als ecologisch (bv. minder overstorten, meer aanvulling grondwater).

3.6 Sediment, en afstroming in landbouwgebied

- [62] De raden stellen vast dat de beleidsvoornemens inzake sediment beheer op verschillende acties mikken. Enerzijds wil men sterker inzetten op bronmaatregelen (doelstelling 5), tegelijkertijd wil men bijkomende sedimentvangen aanleggen (doelstelling 4), de bagger- en ruimingsplannen stroomlijnen via een “multisectoraal beoordelingskader” (waar echter de “dringende ruimingen om nautische of hydraulische redenen” niet onder zullen vallen).
- [63] De raden herhalen⁷⁵ hun aanbeveling dat inzake maatregelen om de afspoeling te voorkomen nog veel vooruitgang kan geboekt worden, zowel op vlak van brongerichte maatregelen op de akkers als inzake het beleid via de gemeenten/erosiecoördinatoren, als inzake de mogelijkheden via oeverzones/bufferstroken. De raden wijzen erop dat de resultaten van het kostenmodel⁷⁶ aantoonen dat, minstens voor fosfor, brongerichte anti-

⁷⁴ Actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021, actie 20.

⁷⁵ Advies 2014 | 041, § 24

⁷⁶ Advies 2014 | 041, bijlage

erosiemaatregelen bijzonder kostenefficiënt zijn. De raden steunen dan ook het voornemen om het erosiebeleid meer geïntegreerd aan te pakken en af te stemmen met het ruime water-, bodem-, en landbouwbeleid (o.m. uit te werken in het GLB na 2020).

[64] De raden vragen om die integratiegedachte ook toe te passen op de verschillende evaluaties die lopende zijn over aspecten van het erosiebeleid. Op basis van een afdoende, goed doorgesproken en geïntegreerde ex-post evaluatie, kunnen eventueel verbetervoorstellen geformuleerd worden voor het gehele pakket aan maatregelen⁷⁷. De raden wijzen op de stijgende urgentie van een effectiever beleid, gezien de klimaatverandering de erosieproblematiek zal verzwaren.

3.7 Veranker kostenefficiënte selectie van maatregelen

[65] De raden stellen vast dat er op verschillende manieren wordt gepoogd om een kostenefficiënte selectie van maatregelen inzake overstromingsbeleid op te maken⁷⁸, maar merken op dat er terzake verdere vooruitgang noodzakelijk is, zowel over de selectie van maatregelen binnen het overstromingsbeleid als over de prioritering van maatregelen binnen het bredere waterbeleid. De raden vragen daarom om:

- de kosten-baten afwegingen binnen een deelstroomgebied uit te voeren, over de waterbeheerders heen, en de selectie van maatregelen dus niet te beperken tot de bevoegdheden van één waterbeheerder;
- bronmaatregelen (die mikken op “vasthouden”) mee te nemen in de afweging, rekening houdend met de kosten voor de doelgroepen;
- “grijze” maatregelen steeds af te wegen tegen “groene infrastructuur”⁷⁹;
- bij het ontwerpen van overstromingsmaatregelen, waar mogelijk ook de hydromorfologische toestand te herstellen, ook bij sterk veranderde waterlichamen⁷⁹ en altijd te overwegen welke baten inzake waterkwaliteit kunnen mee gerealiseerd worden⁸⁰;
- maximaal en gebiedsgericht, op zoek te gaan naar win-wins met andere beleidsdoelstellingen, bv. natuurbeleid⁸¹ of landbouwbeleid;
- daarom ook de lokale participatieprojecten meer geïntegreerd aan te pakken (zie 5.7).

⁷⁷ Cfr de aanbeveling over het MAP in advies [2019-006](#).

⁷⁸ Het SIGMA-plan is gebaseerd op een MKBA, studies om kostenefficiënte maatregelen te selecteren (doelstelling1), afweging individuele beschermingsmaatregelen (doelstelling 3)

⁷⁹ SWD(2019) 37, p 22: “Belgium should make sure that the necessary hydromorphological measures to achieve good status are designed and included in the next cycle of RBMPs, including those targeting the good ecological potential for heavily modified water bodies, and should ensure the necessary funding to implement those measures.

⁸⁰ Eindrapport overlegplatform lange termijn financiering en kostenterugwinning waterbeleid , 2.2.4: Versterk per waterlichaam het watersysteem

⁸¹ Advies 2014 | 041 §28

4 Krachtlijn 4: Waterschaarste en gevolgen droogte beperken

4.1 Situering

[66] Met deze krachtlijn wil de CIW de doelstellingen van de KRW realiseren en schade door waterschaarste en droogte beperken. De CIW wil specifiek de effecten van klimaatverandering opvangen en een duurzame drinkwatervoorziening garanderen door rationeel watergebruik te stimuleren, de waterbeschikbaarheid te verhogen, en water ten tijde van crisis optimaal te verdelen. Na de publicatie van de waterbeleidsnota, keurde de Vlaamse Regering het “actieplan droogte en overstromingen” goed.

4.2 Achterstand in de fundamenten voor het beleid: data en indicatoren

[67] Reeds in 2009 vroegen de raden de opmaak van waterbalansen, als basis voor het waterkwantiteitsbeleid⁸². In 2013⁸³ herhaalden ze deze vraag, wezen ze op de gebrekkige kennis over, en monitoring van, oppervlaktewaterkwantiteit, en vroegen ze, in lijn met het Europese beleid, om de opmaak van e-flows. In 2015⁸⁴ stelden de raden vast dat niet voor alle sectoren indicatoren inzake waterkwantiteit beschikbaar waren, dat het overleg terzake nog niet met de sectoren was doorgegaan, en dat er onduidelijkheid was over de internationale afstemming. De raden concludeerden dat het beleid omtrent oppervlaktewatertekorten onvoldoende ver ontwikkeld was en dat de meeste sectoren onvoldoende voorbereid waren op een verankering van beheerdoelstellingen in VLAREM II. Ze stelden voor om op korte termijn overleg te hebben met de actoren, teneinde de indicatoren te kunnen verankeren.

[68] De raden moeten vaststellen dat op heden nog steeds een aantal fundamenten voor het beleid ontbreken, of niet beschikbaar zijn voor de actoren. De waterbalansmodellen werden verbeterd, de desbetreffende studie zou zijn afgerond, in beleidsaanbevelingen vertaald en aan de CIW voorgelegd⁸⁵. De resultaten ervan zijn echter niet gekend bij de actoren. Er is gewerkt aan droogte-indicatoren in het kader van het crisisbeheer, maar de indicatoren gekoppeld aan de beheerdoelstellingen in VLAREM, die zouden moeten leiden tot proactieve acties, zijn nog steeds niet uitgewerkt en overlegd. Daarnaast moeten ook de minimumpeilen voor scheepvaart en de veiligheid van de waterweginfrastructuur nog bepaald worden⁸⁶, en is het onderzoek naar de e-flows⁸⁷ nog steeds niet afgerond – wat bv. de integratie met het waterkwaliteitsbeleid ernstig bemoeilijkt.

⁸² Gezamenlijk advies van Minaraad, SERV en SALV van mei 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas (Minaraad 09|19), p.7.

⁸³ Advies 2013 | 28, §18

⁸⁴ [Advies 2015 | 024 over het besluit beheerdoelstellingen voor oppervlaktewaterkwantiteit](#). SERV, SALV, MINA

⁸⁵ Wateruitvoeringsprogramma 2017 (WUP 2017), deel stroomgebiedsniveau, punt 2.2.6.3.

⁸⁶ Actieplan droogte en wateroverlast, actie 34

⁸⁷ WUP 2017, 2.2.4.3

[69] Volgens de raden is dit gebrek aan (beschikbaar gemaakte) gegevens vandaag één van de belangrijkste belemmering voor het opzetten van een doeltreffend waterkwantiteitsbeleid voor oppervlaktewater. De raden vragen aan de CIW om een dringende en doortastende inhaalbeweging op te zetten, door snel de bestaande data en modellen inzake waterbeschikbaarheid publiek te maken voor, en toe te lichten aan, de actoren.

4.3 Zet sterker in op een daling van het primaire waterverbruik⁸⁸

[70] Uit de data blijkt dat voor een aantal waterlichamen, zowel oppervlaktewater als grondwater, het huidige niveau van onttrekking niet duurzaam is^{89 90}, in het bijzonder in een drogere periode. De klimaatverandering zal dit probleem naar alle waarschijnlijkheid verder vergroten. Dit betekent dat in die gevallen sterker moet ingezet worden op het bereiken van het evenwicht tussen draagkracht van en onttrekking uit deze waterlichamen, door enerzijds een daling van de onttrekking, en anderzijds maatregelen die de draagkracht van het systeem versterken.

[71] De raden wijzen op de voorbeeldprojecten die aantonen dat er bereidheid is om het watergebruik verder te reduceren⁹¹. Ook potentieel voor hergebruik is aanwezig; zowel *downcycling* van gezuiverd afvalwater als irrigatie⁹², alsook volwaardige *recycling* wordt toegepast in bepaalde industriële toepassingen⁹³ en wordt als demoproject ontwikkeld voor huishoudens⁹⁴.

[72] De raden bevelen dan ook aan om:

- de factoren in beeld te brengen en aan te pakken die verhinderen dat best-practices gemeengoed worden, i.s.m. de betrokken eindgebruikers (bv. knelpunten i.v.m. de lozingsvergunning, de wetgeving inzake heffingen, evaluatie van de grondstoffenverklaringen);
- te onderzoeken in hoeverre het waterprijsbeleid voldoende “adequate prikkels” bevat, en de afstemming tussen het prijsbeleid van de verschillende waterbronnen te versterken (zie ook § [75]);
- te bekijken of ook voor andere sectoren met een groot waterverbruik een “green deal” een nuttig instrument is;
- specifiek voor huishoudens in te zetten op

⁸⁸ De raden bedoelen hier met “primair water”, het water dat aanwezig is in de waterlichamen (grond- en oppervlaktewater)

⁸⁹ Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021:Tussentijdse evaluatie, § 3.2.2.2

⁹⁰ Evaluatierapport waterschaarste en droogte 2018, §3.1.5 en §3.2.3

⁹¹ Zie bv. <https://www.vlakwa.be/projecten/demonstratieprojecten/afgelopen-projecten/rationeel-waterbeheer-gemeenten/>, <https://www.lne.be/green-deal-brouwers>

⁹² <https://ardo.com/nl/actualiteit/hergebruik-gezuiverd-afvalwater-voor-irrigatie-eerste-leiding-gaat-in-de-grond>

⁹³ <http://www.pantareinwater.be/nl/nieuws/waterhergebruik>

⁹⁴ <https://www.vlakwa.be/publicaties/nieuws/nieuwsbericht/news/nieuw-demonstratienetwerk-voor-terugwinning-water-energie-en-nutrienten-in-stedelijke-context/>

- de opportuniteit om waterbesparende maatregelen uit te voeren, tegelijkertijd met de inhaalbeweging inzake renovatie van het gebouwenpatrimonium in functie van de klimaatdoelstellingen;
- een aanpassing van het prijsbeleid, daar blijkt dat het mogelijk is om via aanpassing van de comfortgrenzen meer huishoudens een financiële prikkel te geven voor waterbesparing⁹⁵. Hoewel de prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater bij gezinnen eerder laag lijkt⁹⁶, vragen de raden aandacht voor het prijsbeleid als communicatie-instrument in functie van gedragsverandering;
- aansluitend daarop vragen de raden om onderzoek op te starten over welke factoren gedragsverandering kunnen beïnvloeden.

[73] De raden vragen om, vanuit communicatief oogpunt, de notie “rationeel watergebruik stimuleren” te vervangen door een duidelijkere terminologie die aangeeft dat spaarzamer dient omgesprongen te worden met water. Tenslotte wijzen de raden erop dat een deel van de problematiek niet in het algemene waterverbruik schuilt, maar in het piekwaterverbruik. De raden vragen dan ook specifieke acties om hierop in te spelen, en om via het pilootproject van de slimme watermeters een flexibele – ontradende – tarifiering uit te testen.

4.4 Afstemming van vergunningen en prijszettingbeleid

[74] De beleidsnota wijst terecht op enkele hiaten inzake de afstemmingen binnen het vergunningenbeleid en het beleid inzake prijszetting. De raden steunden eerder de ontwikkeling van het gebiedsgericht kwantitatief grondwaterbeleid⁹⁷ en vragen om het verder te zetten. De raden vragen om de aangekondigde acties tegen illegale en niet-gemelde winningen krachtdadig toe te passen, om zowel de ecologische doelstellingen als de concurrentiepositie van degenen die de regels volgen, te vrijwaren. Ze vragen om de aangekondigde “optimalisatie van het vergunningenbeleid” aan te grijpen om te vermijden dat de som van de niet-vergunningsplichtige, of niet-vergunde (en in regel particuliere) winningen de draagkracht van de betrokken lagen aantast.

[75] De EC wijst in haar aanbevelingen⁹⁸ uitdrukkelijk op de noodzaak om “*Verder kostenterugwinning toe te passen op alle water activiteiten die een betekenisvolle impact hebben op waterlichamen, inclusief onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie van oppervlaktewater en verzameling, behandeling en lozing van afvalwater, ook wanneer het gaat over “eigen waterdiensten”, bvb. eigen waterwinningen voor landbouw, of om uitzonderingen te verantwoorden onder art 9(4) van de KRW*” en vraagt “*om aan te geven hoe de adequate bijdrage van de gebruikers wordt gegarandeerd*”. Ook

⁹⁵ Eindrapport “Onderzoek naar de impact van wijzigingen in de tariefstructuur van de waterfactuur op de kostentoe rekening van de publieke inzameling en zuivering van water: een geïntegreerde analyse” De Nocker Leo, Broekx Steven. Studie uitgevoerd in opdracht van VMM. 2018/RMA/R/

⁹⁶ Prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater in Vlaanderen. Uitgevoerd in opdracht van de VMM. Oktober 2018

⁹⁷ Advies 2014 | 041 over de tweede stroomgebiedbeheerplannen, paragraaf 32

⁹⁸ SWD(2019) 37, p 22

de raden drongen eerder al aan om het gebruik van oppervlaktewater te monitoren en dit niet alleen voor de bevaarbare waterlopen. Ze vroegen om bij de captatie van oppervlaktewater milieu- en hulpbronkosten in kaart te brengen en te onderzoeken of het prijsbeleid adequate prikkels bevat⁹⁹.

- [76] De raden wezen eerder al op de noodzaak om het waterprijsbeleid te stroomlijnen¹⁰⁰ omdat prijswijzigingen van één waterbron een (mogelijk ongewenst) effect kunnen hebben op de vraag naar andere waterbronnen. De raden vragen daarom dat een overkoepelende afstemming wordt opgezet tussen het beleid inzake grondwaterheffingen, captatievergoedingen en drinkwaterprijzen. Daarbij moet nagegaan worden of de motivering voor verschillen inzake de toepassing van de kostenterugwinning, volledig en actueel is, en dient verzekerd te worden dat het geheel van (prijs)prikkels “adequaat” is – en bv. niet leidt tot ongewenste verschuivingen in watergebruik.

4.5 Waterbeschikbaarheid – vermijd hogere kwetsbaarheid

- [77] De waterbeleidsnota stelt voor om de waterbeschikbaarheid te verhogen door (collectieve) waterspaarbekkens, hergebruik van gezuiverd rioolwater en het testen van ontzilting en aquifer storage. De raden vragen om hierover doordacht beslissingen te nemen, en zulke maatregelen af te wegen tegen maatregelen die inzetten op het doen dalen van de watervraag, of het sluiten van kringlopen in de waterketen. De raden pleiten ervoor om in die afweging eerst te kijken naar de mogelijkheden voor waterbesparing, vervolgens in te zetten op hergebruik (waarbij recycling voorrang krijgt op downcycling), en tenslotte maatregelen gericht op het verhogen van het wateraanbod. De raden vragen om ervoor te zorgen dat bij het beheer van de bijkomende voorraden, spaarzaam watergebruik aangemoedigd wordt, om te vermijden dat de kwetsbaarheid van de gebruikssystemen zou verhogen¹⁰¹. Daarnaast vragen de raden om bij de uitbouw van waterspaarbekkens te bekijken of een multifunctionele invulling mogelijk is, zonder echter de hoofddoelstelling te hypothekeren. Een meer natuurlijke inrichting van bekkens kan immers meerdere co-benefits genereren (natuurwaarden opkrikken, erosie maatregelen, recreatie).

⁹⁹ Advies 2013 | 28 - over de tweede waterbeleidsnota, par 52

¹⁰⁰ Advies 2009 | 19 – over de eerste stroomgebiedbeheerplannen, p.21: De raden benadrukken ook de noodzaak aan de samenhang tussen maatregelen inzake kostenterugwinning. Prijswijzigingen van een waterbron (bv. grondwater) zullen immers een effect resulteren op de vraag naar andere waterbronnen. Er moet dus bij de maatregelen ex ante ingeschat worden wat het effect zal zijn op het gedrag van doelgroepen, in dit geval hoe de vraag naar andere waterbronnen kan wijzigen.

¹⁰¹ Er is minstens een theoretisch risico dat een éézijdige verhoging van het wateraanbod, via het zogenaamde “reservoir-effect”, de potentiële schade bij waterschaarste zou kunnen verhogen: Water shortages worsened by reservoir effects. Di Baldassarre et al. 2018. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0159-0>

[78] Aanvullend op de maatregelen genoemd in de waterbeleidsnota, vragen de raden om ook meer in te zetten op maatregelen voor het kwantitatief herstel van de water-ecosystemen¹⁰² om daarmee zowel economische als ecologische baten te realiseren.

[79] De raden merken tenslotte op dat het opstuwen of opslaan van water ten behoeve van huishoudens of economische actoren een waterdienst is, zoals bedoeld in de KRW¹⁰³ - zie§[112].

4.6 Verzilting: zorg voor een gebiedsgerichte afweging

[80] De raden ondersteunen de aandacht in de beleidsvisie inzake verzilting, maar menen dat een meer genuanceerde benadering aan de orde is. Vooreerst zijn er, naast maatregelen om verzilting tegen te gaan, ook denkplaatjes om het landgebruik aan te passen aan de stijgende zoutgehaltes¹⁰⁴. De raden vragen om, in overleg met de gebruikers en rekening houdende met de kost van maatregelen, een gebiedsgerichte afweging te maken. Ook inzake monitoring bevelen de raden aan om samen te werken met de landgebruikers. Naast de genoemde maatregelen om verzilting tegen te gaan, wijzen de raden ook op de mogelijkheden om de zoetwateraanvoer en -retentie te versterken of garanderen.

4.7 Waterverdeling: transparantie en aanpak

[81] De beleidsnota wijst terecht op de ecologische gevolgen van lage zoetwaterafvoeren op het ecologisch functioneren van de Schelde. Voor de raden is dit voorbeeld exemplarisch voor de uitdagingen inzake de *governance* van waterkwantiteit. Deze afvoer wordt immers bepaald door de keuze die de waterbeheerder maakt inzake de verdeling van de bovendeelieten van de Leie en Bovenschelde in en rond Gent. De keuze wordt gelimiteerd door de “ontvangen” afvoer vanuit Frankrijk en heeft een grote impact voor alle groepen watergebruikers¹⁰⁵.

[82] De raden herhalen daarom hun vragen aangaande een betere onderbouwing van deze keuzes (waterbalans, e-flow), en vragen een meer actieve transparantie over de kennis die aanwezig is. Ze menen dat die info de basis moet vormen voor een overleg en

¹⁰² Zie bv. project PROwater: <https://omgevingvlaanderen.be/europees-project-wil-met-adaptatiemaatregelen-waterschaarste-voorkomen>

¹⁰³ Artikel 2, 38

¹⁰⁴ Zie bv. <https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/SALFAR.aspx>

¹⁰⁵ Deze verdeling heeft impact op:

- het ecologisch functioneren van het Schelde-estuarium, een beschermd gebied onder de vogel- en habitatrichtlijn, wat impliceert dat de overheid bv. alle maatregelen moet nemen om de goede staat van instandhouding aldaar te bekomen
- de verzilting van het kanaal Gent-Terneuzen en omliggende gebieden, waarover een verdrag bestaat met Nederland, en van belang voor onder andere de industrie in de Gentse Haven en de landbouw in de omliggende gebieden
- de beschikbare debieten op de kanalen van Gent naar de Polders, die een grote impact hebben op de waterbeschikbaarheid voor de landbouw in die regio.
- de mogelijkheden voor de scheepvaart op alle kanalen en rivieren in het systeem

transparant kader, waarin de verdeling van oppervlaktewater tussen rivieren en kunstmatige waterlopen bepaald wordt, en dit niet alleen in crisisperiodes.

- [83] De raden steunen de aangekondigde acties om de afspraken over oppervlaktewaterkwantiteit met Nederland te herzien indien nodig en afspraken te maken met Wallonië en Frankrijk. Ze vragen, op basis van de tussentijdse evaluatie, en in lijn met de lopende acties¹⁰⁶, om die maatregel uit te breiden naar grondwater¹⁰⁷. Ze suggereren tenslotte aan de Vlaamse Regering om deze actie te ondersteunen vanuit de diplomatieke diensten.

¹⁰⁶ WUP 2017, p 11

¹⁰⁷ Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021: Tussentijdse evaluatie, paragraaf 7.2

5 Krachtlijn 5: *Governance*

5.1 Situering

- [84] De CIW wil de *governance* van het waterbeleid verbeteren door de afstemming met de aanpalende domeinen te verhogen, innovatie te initiëren, stakeholders beter te betrekken en de gebiedsgerichte werking te versterken.

5.2 Stem af met beleid transport en mobiliteit, innovatie, economie en klimaat.

- [85] De raden steunen expliciet de doelstelling om de afstemming met het aanpalend beleid te verbeteren. Ze menen echter dat, naast de genoemde beleidsvelden (landbouw, ruimte, natuur, bodem & erosie) ook afstemming moet gezocht worden met de beleidsvelden mobiliteit, economie en innovatie (zie verder). De raden vroegen eerder om LULUCF-overwegingen mee te nemen bij de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen¹⁰⁸. De raden zien immers potentiële win-wins tussen het klimaatmitigatiebeleid en het waterbeleid, ook buiten de overstromingsgebieden¹⁰⁹.

5.3 Innovatie

- [86] De waterbeleidsnota legt geen expliciete link naar het bestaande innovatiebeleid en de instrumenten ervan. Daardoor kan de tekst gelezen worden alsof een eigen innovatiebeleid wordt beoogd, los van het bestaande. De raden merken op dat het bestaande beleid inzake innovatie belangrijke impulsen kan bieden om waar mogelijk de druk uit het (landbouw)bedrijfsleven op het watersysteem, zowel kwantitatief als kwalitatief, naar beneden te krijgen. De raden menen dat deze versterkt kunnen worden en vragen om, analoog aan de ambities inzake de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en landbouw, ook hier te streven naar een betere integratie van de doelstellingen van het waterbeleid.
- [87] De raden stellen vast dat de onderzoeks- en innovatie inspanningen van de verschillende spelers in het waterbeleid zich vandaag grotendeels onafhankelijk van elkaar ontwikkelen, zoals bleek tijdens de opmaak van het actieplan droogte- en overstromingen¹¹⁰. De raden vragen daarom een geïntegreerd onderzoeks- en innovatieprogramma, met betrokkenheid van de actoren, waarin de activiteiten van minstens de overheden, en bij voorkeur ook de bredere onderzoekswereld, op elkaar worden afgestemd en gefocust op de strategische prioriteiten.

5.4 Natuur: verplichtingen gaan breder dan de soortbeschermingsplannen

¹⁰⁸ Advies 2018-024 over het Vlaams klimaatbeleidsplan en energiebeleidsplan 2021-2030 (Minaraad, SERV en SALV), p 49.

¹⁰⁹ De waterbeleidsnota meldt op p21 dat in het overstromingsbeleid zal gezocht worden naar win-wins met klimaatmitigatie.

¹¹⁰ Zie ook de parallelle projectoproepen waterlandschap, proeftuinen ontharding en proeftuin droogte.

- [88] De waterbeleidsnota kondigt aan dat de nodige inspanningen zullen geleverd worden voor de realisatie van de Europese instandhoudingsdoelstellingen voor de oppervlaktewatergebonden habitats en soorten en de grondwaterafhankelijke ecosystemen¹¹¹, maar specificeert vervolgens dat maatregelen zullen opgenomen worden "die in de soortenbeschermingsprogramma's worden geformuleerd".
- [89] De raden wijzen erop dat ook voor de beschermde gebieden, maatregelen noodzakelijk kunnen zijn. In de aanwijzingsbesluiten voor de Speciale Beschermingszones¹¹², werden de doelstellingen en maatregelen in beeld gebracht, en werden de prioritaire maatregelen vastgelegd door de Vlaamse Regering. In de gebiedsanalyses¹¹³ zijn de maatregelen in meer detail in beeld gebracht. Deze maatregelen zijn basismaatregelen zoals bedoeld door de KRW, de financiering ervan dient dan ook voorzien te worden in het maatregelenprogramma. Deze maatregelen dienen verder geconcretiseerd te worden in (de bestaande gebiedsgerichte werking van) het IHD proces waarbij alle relevante stakeholders, departementen, agentschappen en andere overheidsorganen betrokken zijn. De uitvoering van deze maatregelen is de verantwoordelijkheid van de bevoegde instanties¹¹⁴.

5.5 Landbouw: mogelijkheden in het GLB

- [90] De raden zullen zich later uitspreken over de mogelijke bijdrage van het GLB in het waterbeleid.

5.6 Versterk de integratie van waterbeleid en ruimtelijke ordening

- [91] De raden onderstrepen het belang van een betere ruimtelijke ordening voor het waterbeleid. Het doorzetten van de huidige ruimtelijke ontwikkeling, zou, alleen al voor het rioleringsbeleid, een meerkost van 3.4 miljard euro veroorzaken tegen 2040. Die kost is vooral een gevolg van de nodige maatregelen om de negatieve effecten van de verharding op te vangen¹¹⁵. Ontwerpen met minder verharding en geïntegreerde bronmaatregelen zorgen voor maatschappelijke, ecologische én economische voordelen, die belangrijk zijn om de negatieve gevolgen van de klimaatverandering op te vangen. Een hoger ruimtelijk rendement, en een betere bescherming van de open ruimte, dragen ook bij aan het behoud van belangrijke ecosysteemdiensten.

¹¹¹ Waterbeleidsnota, p33

¹¹² goedgekeurd door de Vlaamse regering op 23/04/14

¹¹³ <https://www.inbo.be/nl/38-gebiedsanalyses-programmatische-aanpak-stikstof-pas-gepubliceerd-nb-0718>

¹¹⁴ Niet alleen het Agentschap voor Natuur en Bos, maar ook waterbeheerders, rioolbeheerders, ...

¹¹⁵ Wolfs, V., Ntegeka, V., Willems, P., Francken, W., 2018. Impact van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen op rioleringen. Studie uitgevoerd door Sumaqua in opdracht van VLARIO. p. 86

- [92] Deze effecten zorgen voor een aanzienlijke maatschappelijke kost van de verdere ruimte-inname en verharding in Vlaanderen. De raden dringen dus aan op een zo spoedig mogelijke realisatie van de doelstellingen van de strategische visie van het BRV.
- [93] De waterbeleidsnota schuift een prominentere rol voor water naar voor als “sturend element dat (grotere) gebiedsgerichte (ruimte) processen mee bepaalt”. De raden onderschrijven het belang van watersystemen als een fysisch structurerend element (zoals aangegeven in de strategische visie van het BRV), maar menen dat er in de ruimtelijke processen ook steeds een afstemming en afweging zal moeten zijn met andere doelstellingen en belangen.

5.7 Gebiedsgericht werken

- [94] Doorheen de waterbeleidsnota wordt er op verschillende plaatsen aangekondigd dat er meer / beter gebiedsgericht zal worden gewerkt. De raden onderschrijven de nood aan een geïntegreerde aanpak, maatwerk en overleg in het integraal waterbeleid en steunen de sterkere focus in deze waterbeleidsnota op meer en beter gebiedsgericht werken. Ze stellen echter vast dat de uitwerking hiervan niet steeds samenhangend en consistent is.

Voor de raden zijn, naast de aanbevelingen in verband met participatiemanagement (zie [1] e.v.), de hierna beschreven aandachtspunten bij het versterken van de gebiedsgerichte werking, essentieel:

- [95] **Betrokkenheid van de actoren.** Betrokkenheid van eigenaars en gebruikers is cruciaal voor het welslagen van gebiedsgerichte projecten. De bekkenraden (kunnen) terzake maar beperkt functioneren, - er moet dus ingezet worden op ad-hoc, projectgebonden overleg. De raden vragen om te garanderen dat de juiste actoren betrokken worden bij de gebiedsgerichte projecten.
- [96] **Neutraliteit.** De raden achten de neutraliteit van het bekkensecretariaat cruciaal voor een goede werking van het waterbeleid. De bekkencoördinator vormt, samen met de gouverneur (voorzitter van het bekkenbestuur) de belangrijkste procesvoerders voor het gebiedsgericht integraal waterbeleid. De neutraliteit ervan is dan ook essentieel voor het vertrouwen in die processen (zie § [1] ev.). De raden herinneren aan hun aanbevelingen hierover¹¹⁶. Daar waar niet het bekkensecretariaat de procesvoerder is, gelden dezelfde aandachtspunten.
- [97] **Efficiëntie door integratie.** Eerder in dit advies vroegen de raden om de maatregelen rond drinkwater, NATURA 2000, en lokale participatietrajecten rond overstromingen in geïntegreerde, gebiedsgerichte processen op te nemen, waarin ook andere doelstellingen

¹¹⁶ De raden vroegen om de aansturing van het bekkensecretariaat te laten gebeuren door het bekkenbestuur, gecoördineerd door de gouverneur en niet rechtstreeks door een specifieke waterbeheerder. Ze vroegen om de evaluatie van de bekkencoördinator te laten gebeuren door het bekkenbureau, gecoördineerd door de gouverneur.

aan bod komen. Ze herhalen de vraag om daarbij naar win-wins te zoeken¹¹⁷, niet alleen tussen structuurherstel en de strijd tegen overstromingen, maar ook tussen systeemherstel (meer buffering en infiltratie) en het tegengaan van de effecten van waterschaarste en droogte. De raden vragen dus niet dat al deze processen geïntegreerd worden in de stroom- en bekkengebiedwerking. Een goede betrokkenheid van de stakeholders met een degelijk participatie management is cruciaal voor het boeken van vooruitgang in deze domeinen.

- [98] **Efficiëntie door coördinatie.** De veelheid aan lopende en aangekondigde gebiedsgerichte processen (niet alleen binnen het waterbeleid), gaat soms ten koste van de transparantie en de efficiëntie. De raden vragen om het bekkenbestuur verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de processen inzake oppervlaktewater. De afstemming met grotere gebiedsgerichte projecten met een belangrijke component inzake integraal waterbeleid (bv. strategische projecten) kan verzekerd worden door de bekkencoördinator een plaats te geven in de stuurgroep.
- [99] **Slagkracht: mensen en middelen.** De raden herhalen hun vraag naar garanties voor de volwaardige invulling van het bekkensecretariaat, d.m.v. de ter beschikking stelling (detachering) van een voltijdse bekkencoördinator en van een voltijdse planningsverantwoordelijke voor elk bekken. Inzake de financiering van het gebiedsgericht beleid verwijzen de raden naar § **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** ev.

5.8 Verbetering interne werking waterbeleid

- [100] Zonder afbreuk te doen aan het belang van een betere beleidsintegratie in andere beleidsdomeinen en van de mogelijkheden tot een beter gebiedsgericht beleid, menen de raden dat er ook nood is aan een verbetering van de (samen)werking binnen het waterbeleid.
- [101] De raden herinneren aan hun aanbevelingen aangaande de **versterking van de internationale en interregionale integratie** in het waterbeleid¹¹⁸, en wijzen op de aanbevelingen van de EC terzake¹¹⁹. Concreet vragen ze een sterkere coördinatie over waterkwantiteit (overstromingen én droogte, grondwater én oppervlaktewater), een harmonisatie van de beoordeling van de status van waterlichamen (binnen België en tussen de lidstaten), een betere afstemming van de maatregelenprogramma's en een afstemming met het federale productbeleid,
- [102] De raden steunen en appreciëren de gedane en aangekondigde inspanningen om de betrokkenheid bij het beleid te verhogen. Ze zijn het echter niet eens met de stelling dat het **participatietraject** voor deze waterbeleidsnota "volwaardig" was en verwijzen

¹¹⁷ Advies 2014 | 041, §28

¹¹⁸ Advies 2013 | 28 - over de tweede waterbeleidsnota, §33

¹¹⁹ Zowel de aanbevelingen over de KRW in SWD(2019) 37, als die aangaan de Overstromingsrichtlijn, in SDW(2019) 62.

daarvoor naar hun opmerkingen in § [1] e.v. De raden vragen ook snel duidelijkheid over en een operationalisering van het voornemen om de betrokkenheid bij de werking van de CIW structureel te verbeteren.

[103] De raden missen tenslotte een erkenning van, en aanzet tot oplossingen voor, de problemen die **interne versnippering** in het waterbeheer met zich meebrengt. De raden erkennen de vooruitgang die gemaakt is (o.a. uitvoering van de interne staatshervorming, creatie van de Vlaamse Waterweg, meer samenwerking in het rioleringsbeheer), maar menen dat de volgende Vlaamse Regering er goed aan doet om duidelijk te maken welke operaties ze voor ogen heeft.

[104] **Versterk de link tussen planning, financiering en uitvoering.** De raden stelden eerder al vast dat de linken tussen de planning, de financiering en de uitvoering onvoldoende sterk zijn, en dat dit een mogelijke oorzaak is voor de achterstand bij de uitvoering van maatregelen. Volgens de raden moeten deze linken op twee manieren versterkt worden. Vooreerst dienen de uitvoerende niveaus op een betere manier betrokken te worden bij de voorbereiding van de plannen. Daarna dient de link tussen de planning, de financiering en de uitvoering aanzienlijk versterkt te worden door, zoals in het decreet voorzien¹²⁰ en door de raden gevraagd¹²¹, op grondig afgewogen wijze de cruciale delen van de stroomgebiedbeheerplannen bindend te verklaren, zodat er een sturing vanuit kan gaan.

5.9 Handhaving

[105] De raden steunen de verhoogde aandacht voor handhaving, die op verschillende plaatsen in de waterbeleidsnota aan bod komt, omdat ze menen dat, in veel gevallen, een betere handhaving van de bestaande regeling zowel efficiënter als billijker is dan het invoeren van bijkomende verplichtingen. Ze vragen aan de CIW om de bestaande werking rond handhaving (samenwerking, afstemming, kennisopbouw) verder te zetten en te versterken via een afzonderlijke doelstelling in de waterbeleidsnota, met aandacht voor de volgende punten:

- **Coördineer de prioriteiten.** De raden dringen aan op één prioriteitenkader, waarin de prioriteiten van de waterbeheerders, de gemeenten, de waterketen, de handhavers binnen milieu en ruimtelijke ordening, worden geïntegreerd. Mogelijk kunnen de waterbeheerkwesties daarvoor een kader bieden.
- **Versterk de samenwerking,** stroomlijn de bevoegdheden. De raden vragen aan de CIW om de samenwerking verder te faciliteren, en om concrete voorstellen te doen om bevoegdheden te stroomlijnen, en ze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de operationele bevoegdheden van de betrokken diensten.

¹²⁰ Art. 1.6.2.4 van de gecoördineerde waterwetgeving

¹²¹ Advies 2014 | 041 , §17

- **Breng de capaciteit in lijn met de doelstellingen.** Uit het milieuhandavingsrapport¹²² blijkt dat de capaciteit die wordt ingezet voor handhaving, erg uiteenloopt tussen de overheidsdiensten. Volgens verschillende sprekers op de door de Minaraad in 2019 georganiseerde hoorzitting handhaving¹²³, zal die capaciteit dan ook niet overal volstaan voor de realisatie van de ambities die geuit zijn in de waterbeleidsnota. De raden vragen dan ook om, in functie van de prioriteiten, te bekijken of niet meer capaciteit en budget dient te worden vrijgemaakt voor bepaalde handhavingstaken.
- **Zet in op innovatie.** Een deel van het capaciteitsprobleem kan verholpen worden door gebruik te maken van toepassingen als geografische informatie systemen (GIS), koppelen van databanken (waar aanwezig), drones, lokalisatie door GPS, ... De raden vragen om hierop in te zetten, en waar nodig de regelgeving te actualiseren.
- **Verbreed het instrumentarium.** De waterbeleidsnota heeft terecht aandacht voor sensibilisatie en begeleiding. De raden vragen om het instrumentarium te verbreden en meer systematisch af te wegen welke instrumenten voor “compliance promotion” worden ingezet.
- **Regelgeving.** De raden vragen om de regelingen over het toezicht op de bepalingen van de wet onbevaarbare waterlopen snel af te ronden. Ze menen dat het toezicht op grondwaterwinningen versterkt dient te worden (zie [74]), en dat oplossingen moeten worden gezocht om de doorwerking te verbeteren van de het waterbeleid in de ruimtelijke ordening inzake ophogingen in overstromingsgebieden, constructies in oeverzones en de doorwerking van de voorwaarden uit de watertoets.

6 Krachtlijn 6: Financiering

6.1 Situering en algemene bemerkingen

[106] Om de doelstellingen van de KRW te halen zal de CIW in eerste instantie inzetten op de afbakening van de meest kosteneffectieve, financieel en maatschappelijk haalbare set aan acties en maatregelen. Dit zal gebeuren via een gebiedsgerichte en participatieve aanpak waarbij toepassing van het principe “de vervuiler betaalt” en kostenterugwinning centraal staan. Met het oog op win-win oplossingen zal worden gestreefd naar maximale afstemming met het aanpalend beleid. In tweede instantie zal gerichte financiering – desgevallend via bijkomende financieringsmechanismen – onderzocht worden.

[107] **Inzet op kosteneffectiviteit is positief.** De raden ondersteunen de prominente inzet op de selectie van een set van kosteneffectieve maatregelen. In vroegere adviezen¹²⁴ hebben ze hier al meermaals op aangedrongen. Al blijven de kanttekeningen van de raden over de

¹²² Milieuhandavingsrapport 2017, VHRM, tabel 2. http://www.vhrm.be/sites/default/files/MHR2017_DE_LR.pdf

¹²³ <https://www.minaraad.be/themas/hinder/handhaving-waterbeleid>

¹²⁴ Advies 2013 | 28 - en Advies 2014 | 041

focus op speerpunt- en aandachtgebieden overeind. De raden stellen vast dat de CIW opteert voor een meer gebiedsgerichte aanpak. Zij gaan hier verder op in 6.4.

[108] **Verduidelijk sluitende financiering.** Het is voor de raden niet duidelijk wat de CIW bedoelt met een *sluitende* financiering. Indien hieronder dient te verstaan ‘budgettaire garanties voor de vooropgestelde acties en maatregelen’ dan kunnen de raden dit ondersteunen. Ook de EC¹²⁵ moedigt België in haar evaluatie van de tweede stroomgebiedbeheerplannen aan om “heldere financiële toezeggingen voor de uitvoering van het maatregelenprogramma vast te leggen”. Indien een sluitende financiering ook impliceert dat alles budgettair wordt gedekt door de doelgroepen en dus de huidige aanvullende financiering door algemene middelen volledig afgebouwd zal worden, dan formuleren de raden hierbij reserves, zij gaan in § 6.2 hier dieper op in.

[109] **Focus niet enkel op waterkwaliteit.** De focus van de krachtlijn ligt op de financiering van het waterkwaliteitsbeleid. De reden hiervoor is “omdat uit de analyse van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen blijkt dat het waterkwantiteitsbeleid financierbaar is”. De raden formuleren voorbehoud bij deze stelling en hebben vragen bij de robuustheid van de onderbouwing dat het waterkwantiteitsbeleid financierbaar is, zeker in het licht van klimaatverandering en de financiering van het recente actieplan droogte. Ook in het kader van de uitvoering van het Sigma-plan bleek de financiële vastlegging van budgetten vanuit het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) geen evidentie¹²⁶. Tegelijk stellen de raden vast dat naar analogie met bevaarbare waterlopen een captatievergoeding wordt aangekondigd voor onbevaarbare waterlopen. Dit is duidelijk een extra financieringsinstrument in het kader van waterkwantiteit. De raden vragen om beide aspecten - kwaliteit én kwantiteit - volwaardig mee te nemen en te waken over win-wins.

6.2 Redelijke kostenterugwinning

[110] **Redelijk ≠ volledig.** De raden benadrukken dat toepassing van artikel 9 van de KRW bepaalt dat de kostenterugwinning redelijk moet zijn en dus niet volledig. De EU heeft dit recent nog bevestigd en gesteld dat de focus niet dient te liggen op een volledige kostenterugwinning, maar op een redelijke bijdrage en ook op transparantie. De raden stelden in een eerder advies¹²⁷ dat de gemeenschap een deel van de kosten zal moeten dragen. Dit geldt voor moeilijk toewijsbare kosten zoals structuurherstel, waterbodemsanering, maar ook voor diffuse emissies van bv. transport.

¹²⁵ EU (2019) Bijlage bij het verslag van de commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water en de overstromingsrichtlijn. Partim aanbevelingen voor België. Brussel, 26.2.2019 COM(2019) 95 final.

¹²⁶ Hoorzitting bij de Miniraad op 20 december 2018, over de *governance* ervaring uit SIGMA.

¹²⁷ Advies 2013 | 28 - over de tweede waterbeleidsnota §49

- [111] **Transparantie** moet waarborgen dat enkel kosten worden doorgerekend die in relatie staan met de levering van waterdiensten en dat het principe van “de vervuiler betaalt” correct wordt toegepast. De raden wezen eerder al op uit te klaren onduidelijkheden inzake de mate van doorrekening van milieu- en hulpbronkosten¹²⁸:
- [112] **Waterdiensten.** Een belangrijk uitgangspunt van de KRW is de terugwinning van de kosten (inclusief milieu- en hulpbronkosten) voor de gebruikers van waterdiensten. In haar arrest over de interpretatie hiervan¹²⁹, heeft het Europees Hof erop gewezen dat Artikel 9, lid 4, van de richtlijn bepaalt dat het onder bepaalde voorwaarden is toegestaan om de kostenterugwinning niet toe te passen, indien dit het doel van deze richtlijn en het bereiken daarvan niet in gevaar brengt. De lidstaten dienen dit te motiveren in de stroomgebiedbeheerplannen. De EC vraagt in haar aanbevelingen dan ook om, voor activiteiten die een betekenisvolle impact hebben, de aanpak transparant in beeld te brengen en de toepassing (of desgevallend de uitsluiting ervan) te motiveren¹³⁰. De raden vragen om van deze aanbeveling van de EC werk te maken en een antwoord te formuleren in de derde stroomgebiedbeheerplannen.
- [113] **Disproportionaliteit : redelijkheid versus haalbaarheid.** De CIW kondigt aan een ‘gelijkaardige’ disproportionaliteitsanalyse uit te voeren als voor de tweede stroomgebiedbeheerplannen¹³¹. De raden formuleerden hierbij toen ernstige bezwaren en zij drongen aan op een duidelijk onderscheid tussen redelijkheid en haalbaarheid. Bij de beoordeling van de redelijkheid wordt afgewogen of de totale kosten proportioneel zijn ten opzichte van de totale baten of met andere woorden wegen de baten van de maatregelen wel op tegen de kosten ervan. Bij de beoordeling van de haalbaarheid wordt getoetst in hoeverre de maatregelen betaalbaar zijn voor de verschillende doelgroepen. Cruciaal hierbij is de verdeling van de kosten over de doelgroepen en de criteria van betaalbaarheid per doelgroep afzonderlijk. Beide perspectieven zijn belangrijk, maar een duidelijk onderscheid is noodzakelijk. Het uitgangspunt om de redelijkheid te beoordelen is de afweging van de kosten tegenover de baten. Wie de maatregel moet betalen is hierbij (nog) niet relevant. Pas in tweede orde moet de vraag gesteld worden over de verdeling van de kosten en de betaalbaarheid voor de verschillende doelgroepen. De raadsleden verwijzen hierbij ook naar de bemerkingsen gemaakt in paragraaf [28], waarbij verwezen

¹²⁸ Advies 2013 | 28 – §46 tem 49.

¹²⁹ C 525/12

¹³⁰ SWD(2019) 37 - Member State: Belgium, p 22: “Continue to apply cost recovery for water use activities having a significant impact on water bodies, including impoundments, abstraction, storage, treatment and distribution of surface waters, and collection, treatment and discharge of wastewater, also when they are 'self-services', for instance self-abstraction for agriculture, or justify any exemptions using Article 9(4). Transparently present how financial, environmental and resource costs have been calculated and how the adequate contribution of the different users is ensured (disaggregated into at least industry, households and agriculture), i.e. demonstrating how the polluter pays principle has been taken into account. Transparently present the water-pricing policy, including the use of adequate incentives for users to use water efficiently, and documenting volumes, prices, and costs associated with water services. Provide a transparent overview of estimated investments and investment needs.”

¹³¹ Tijdens een toelichting van de 3^{de} waterbeleidsnota op 21 februari 2019 werd aangegeven dat de gelijkaardig dient geïnterpreteerd als “gelijk van aard voor wat betreft de aanpak + verfijning methodiek om zo gebiedsgericht mogelijk toe te passen”.

wordt naar het spanningsveld tussen de bepaling van sectorale reductiedoelen en prioritering van kostenefficiënte maatregelen. Dit vereist een adequate socio-economische analyse van de mogelijke maatregelen voor de betreffende doelgroep. De overheid moet hiervoor een consistente aanpak ontwikkelen waarbij ze op een objectieve en transparante wijze de impact van de mogelijke maatregelen inschat. Deze analyse moet het mogelijk maken, samen met de andere elementen een weloverwogen keuze te maken in de set van maatregelen die ingezet zullen worden. De tweede stroomgebiedbeheerplannen bevatten betaalbaarheidscriteria voor de doelgroepen huishoudens, industrie en landbouw¹³². De raden formuleerden hierbij een aantal fundamentele bedenkingen: de algemene criteria houden te weinig rekening met verschillen tussen bedrijven en sectoren en maken abstractie van de huidige totale waterkost. Hetzelfde geldt voor de landbouwbedrijven. Voor huishoudens is onduidelijk of het om gestandaardiseerde inkomens (cfr. OESO) gaat of niet.

6.3 Tariefregulering afvalwaterketen

[114] **Principieel akkoord.** De CIW kondigt een tariefregulering voor de afvalwaterketen aan naar analogie met de tariefregulering voor afvalwater. De raden kunnen het principe van een tariefregulering onderschrijven, maar vragen enerzijds garanties inzake de aanwending van de saneringsbijdragen en –vergoedingen (zie [115]) en wijzen anderzijds op een aantal essentiële verschillen tussen de drinkwater- en de afvalwaterketen die van een tariefregulering voor de afvalwaterketen een complex gegeven maken (zie [116]). De raden spreken zich alsnog niet uit over hoe de tariefregulering in de praktijk vorm zal krijgen, maar formuleren wel enkele aanbevelingen (zie [118]). Ze rekenen erop dat zij betrokken worden bij de concrete vormgeving van de tariefregulering.

[115] **Garanties voor doelgerichte aanwending saneringsbijdragen.** Een goed uitgewerkte tariefregulering biedt perspectieven voor de responsabilisering van de gemeenten en de gemeentelijke rioolbeheerders in het halen van de doelstellingen van de KRW. De raden vragen strengere garanties voor een correcte doorrekening en doelgerichte aanwending van de opbrengsten van de gemeentelijke saneringsbijdragen en -vergoedingen. Deze moeten integraal aangewend worden voor investeringen ten behoeve van de verdere uitbouw en een duurzaam onderhoud en beheer van het gemeentelijk rioleringsnetwerk, zoals bepaald in de omzendbrief¹³³ “De aanwending van de gemeentelijke saneringsbijdrage en de gemeentelijke saneringsvergoeding”. De raden stellen vast dat onderzoek van de Economisch toezichthouder op basis van de verplichte jaarlijkse rapportering van de gemeentelijke rioolbeheerders aantoont dat deze middelen grotendeels voor rioleringen aangewend werden, maar ook als gebruiks- of

¹³² Huishoudens : uitgaven drinkwaterfactuur als % van het gemiddeld en 10-percentiel inkomen / Industrie : % toegevoegde waarde en omzet / Landbouw : % van de toegevoegde waarde.

¹³³ [Omszendingbrief LNE 2013/2](#).

eigendomsvergoeding van de intercommunales aan de aangesloten gemeenten¹³⁴. Het kan gaan om zowel eenmalige als jaarlijks terugkerende vergoedingen. De raden vragen volledige transparantie over deze vergoedingen via rapportering van de uitgekeerde bedragen. Ze vragen eveneens om in de omzendbrief te verduidelijken dat de opbrengsten van deze vergoedingen ook uitsluitend kunnen aangewend worden ten behoeve van de gemeentelijke saneringsopdracht.

[116] **Vastlegging algemene middelen.** De raden wijzen op een belangrijk verschil tussen de drinkwaterketen en de afvalwaterketen met consequenties voor de tariefregulering. In de drinkwaterketen is er een volledige kostendekking, terwijl in de afvalwaterketen niet het geval is. De investeringsnoden in de afvalwaterketen zijn ook groter omdat in tegenstelling tot de drinkwaterketen – die over een quasi volledig net beschikt – in de afvalwaterketen nog heel wat nieuwe infrastructuur aangelegd worden naast nodige vervangingsinvesteringen. Tegelijk wijzen de raden op het belang van het onderhoud van de saneringsinfrastructuur en op de interactie tussen het bovengemeentelijk en gemeentelijk netwerk. Voor een stabiele tariefregulering en om tarieffluctuaties te vermijden is het belangrijk om voor de hele tariefperiode de algemene middelen vooraf te bepalen (rio-subsidies¹³⁵, lokaal pact, werkingstoelagen voor de exploitanten openbare waterdistributienetwerken). Dit moet gebeuren in het kader van een lange termijnplanning van de nodige investeringen.

[117] De raden stellen vast dat op basis van recente gegevens van de VMM¹³⁶ globaal genomen de opbrengsten van de gemeentelijke saneringsbijdragen en -vergoedingen samen met de rio-subsidies en afhankelijk van de leningscapaciteit toereikend zouden kunnen zijn om de geplande uitbreidingen en optimalisering van het huidige rioolstelsel te financieren. Weliswaar zijn er aanzienlijke verschillen tussen de gemeenten onderling: er zijn gemeenten die wel rondkomen en er zijn er die niet rondkomen. De raden vragen om te onderzoeken of en binnen welke contouren een solidarisering op Vlaams niveau mogelijk is. De raden merken op dat de rio-subsidies en de tussenkomsten van het lokaal pact de facto een vorm van solidarisering zijn en ook binnen de rioolbeheerders zijn er vormen van solidarisering tussen de aangesloten gemeenten onderling. Op die manier kan vermeden worden dat de gemeentelijke saneringsbijdragen – die nu maximaal 1,4 keer de bovengemeentelijke mag bedragen – in gemeenten waar de opbrengsten ontoereikend zijn sterk zouden verhogen.

[118] **Enkele aanbevelingen.** De raden formuleren hierna vijf aanbevelingen met betrekking een mogelijke invulling van de tariefregulering afvalwater. Ten eerste moet om tariefschokken (zoals in de huidige praktijk via jaarlijkse aanpassingen van het programmadecreet) te vermijden een voldoende lange tariefperiode te voorzien worden. Voor drinkwater geldt

¹³⁴ Vlaams Parlement Schriftelijke vraag nr. 77 door Peter Van Rompuy van 15 november 2018.

¹³⁵ Zie <https://www.vmm.be/water/riolering/timing-en-subsidies/subsidies>

¹³⁶ Presentatie van Peter Aelterman op de Vlario-dag 2 april 2019.

een zesjarenperiode wat ook hier mogelijk moet zijn. Een zesjarencyclus wordt dan best afgestemd op de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen. Ten tweede moet een goede tariefregulering voldoende stimuli voor efficiëntiewinsten bevatten (bv. via benchmarks zoals in de drinkwatersector). Ten derde vragen de raden om de huidige heffingsformule die rekening houdt met vuilvrachten en verwerkbaarheid van het afvalwater te behouden en consequent toe te passen voor de zuivering én de inzameling van bedrijfsafvalwater. Ten vierde is het aangewezen om duidelijke richtlijnen uit te werken over de manier waarop correcties op de saneringsbijdragen om sociale, socio-economische en ecologische redenen moeten worden doorgerekend. En tenslotte wijzen de raden op het belang van een onafhankelijke reguleringsinstantie. Dit impliceert – indien de reguleringsinstantie binnen VMM zou opgericht worden – voldoende garanties voor onafhankelijkheid ten opzichte van de VMM als economisch toezichthouder. Er dient volgens de raden ook gezocht te worden naar synergiën met de regulering van andere nutsvoorzieningen.

6.4 Financiering en selectie kostenefficiënte acties en maatregelen

- [119] **Pas *governance* aan en test nieuwe beleidsarrangementen uit.** De raden ondersteunen de intentie van de CIW om de selectie van kosteneffectieve acties en maatregelen meer gebiedsgericht aan te pakken. Dit vergt echter een aangepaste *governance* met meer focus op bottom-up beleid. Gebiedsgericht moeten mogelijke maatregelen en acties geïnventariseerd worden die kunnen bijdragen om de “GAP” tussen de bestaande toestand en de doelstellingen van de KRW te behalen. Bij deze inventarisatie moeten de juiste actoren samengebracht worden, dit wil zeggen alle actoren die kunnen bijdragen tot de oplossingen, wat ruimer kan zijn dan de doelgroepen verantwoordelijk voor het dichten van de gap. Belangrijk hierbij is dat een brede blik wordt gehanteerd en dat dus ruimer gekeken wordt dan de maatregelen zoals opgenomen in het milieukostenmodel. Per actie of maatregel moet blijken wat de meest kosteneffectieve keuze zou zijn. Bovendien moet gekeken worden naar mogelijke win-wins die mee de keuze moeten bepalen.
- [120] Om gebiedsgericht tot kosteneffectieve oplossingen met win wins te komen moet het nodige vertrouwensklimaat gecreëerd worden. De raden verwijzen in dit verband naar het werken met zogenaamde ‘tussenruimtes’¹³⁷. Een **tussenruimte** is een plek, gefaciliteerd door een programmateam met basisondersteuning van de Vlaamse overheid, dat vragen en ideeën bottom up bijeenbrengt en hiervoor de juiste actoren samenbrengt. In zo’n tussenruimte werkt men aan een gedeelde agenda, kunnen coalities gesmeed worden (win wins) en scheidt men experimenteeruimte. Belangrijk is dat deze tussenruimtes hun ervaringen delen en leren van mekaar. De raden vragen om deze werkvorm uit te testen voor de gebiedsgerichte aanpak in het kader van het waterbeleid. De werking van Water-Land-Schap kan hierbij inspirerend zijn. De rol van de VMM zal hierbij meer ondersteunend

¹³⁷ Voorbeelden hiervan zijn het “Wereld Transformatie Centrum” en het “open ruimte offensief”. Zie SERV (2019) [De transitie naar een circulaire economie. Beleidsagenda en aanbevelingen](#).

en minder sturend zijn. Het aanreiken van gegevens over de toestand en te bereiken doelstellingen blijft een essentiële taak van VMM, maar de sturing bij de keuze en bepalen van de oplossingen zal beperkter zijn. Essentieel bij deze aanpak is de betrokkenheid van de actoren en het bewaken van de coördinatie met de doelstellingen van het waterbeleid en van andere beleidsdomeinen.

- [121] Zet proefprojecten op inzake **cofinanciering**. Een gebiedsgerichte aanpak zoals hierboven beschreven heeft ook gevolgen voor de financiering van de oplossingen. De meest kosteneffectieve aanpak ligt immers niet noodzakelijk binnen het beleidsdomein omgeving / water of bij de doelgroep waarvan de inspanning in eerste orde verwacht wordt. In dat geval moet onderzocht worden hoe de financiering tussen beleidsdomeinen en tussen doelgroepen best geregeld wordt. Vanuit de vaststelling dat het verschuiven van budgetten over beleidsdomeinen heen niet evident is vragen de raden om proefprojecten op te zetten inzake cofinanciering. Ze illustreren dit aan de hand van een concreet voorbeeld in het erosiebeleid. Inzetten op oeverzones om erosie te gaan, kan leiden tot besparing van baggerwerken. Vanuit die optiek vragen de raden om het idee om oeverzones te cofinancieren vanuit de verschillende beleidsdomeinen die er baat bij hebben, te concretiseren in een aantal proefprojecten. Ook tussen doelgroepen zijn wellicht gelijkaardige operaties mogelijk.
- [122] **Synergiefonds**. De raden vragen de mogelijkheden te onderzoeken van een zogenaamd “synergiefonds”¹³⁸, waarbij (lokale) actoren en overheden een financiële stimulans krijgen om middelen te bundelen om kostenefficiënte, integrale projecten te realiseren. De aanpak zou kunnen verder bouwen op de ervaringen van het project Water-Land-Schap. De prioritering kan gebeuren op basis van de gebiedsgerichte doelstellingen. De coördinatie van de uitvoering kan verzekerd worden door het bekkenbestuur.
- [123] **Captatievergoeding onbevaarbare waterlopen**. Er is geen éénsgezindheid bij de raadsleden over de invoering van een heffingsplicht voor onbevaarbare waterlopen. De raden wijzen wel op een aantal cruciale voorwaarden die noodzakelijk zijn om zo’n heffing, als regulerend instrument, te kunnen onderbouwen.
- Er dienen voldoende gedetailleerde waterbalansen opgemaakt te worden die inzicht geven in de bronnen en gebruikers van water.
 - Er dient duidelijkheid te zijn over de kwantitatieve doelstellingen (e-flows).
 - Er dient een geïntegreerd waterprijsbeleid te zijn (zie paragraaf 29). Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met het effect van het hele prijsbeleid op de socio-economische systemen die water nodig hebben.

¹³⁸ Nederland had bij de start van het eerste maatregelenpakket een ‘synergiefonds’ waarbij het Rijk een bijdrage levert op het moment dat meerdere partijen in een regio een initiatief nemen dat goed is voor het waterkwaliteitsbeleid. De financiële steun uit het synergiefonds stimuleert ‘integrale projecten’ en helpt om initiatieven te versnellen. Bron: Crabbé, A. (2017), Effectiviteitsanalyse van het waterbeleid. Uitgevoerd in opdracht van de VMM, MIRA, MIRA/2017/02, Universiteit Antwerpen.

- Er dient een beleid ontwikkeld te worden, gericht op alternatieven.

[124] **Onderzoek de mogelijkheden van het concept “ecosysteemdiensten”.** De raden vragen om te verkennen of er, bij de uitvoering van de KRW, voordeel zou kunnen gehaald worden uit de ecosysteemdienstbenadering en of deze benadering kan toegepast worden op investeringsbeslissingen bij de overheid, bv. inzake de afweging tussen “grijze” en “groene” infrastructuur, teneinde een hogere kosteneffectiviteit te bekomen. Ze vragen daarbij wel rekening te houden met alle relevante ecosysteemdiensten, bv. ook voedselproductie. Ze vragen daarnaast te bekijken in hoeverre “*betalingen voor ecosysteemdiensten*” kunnen ingezet worden in het instrumentarium, en hoe dit kan leiden toe verdienmodellen (zie [56]).

Afkortingen

Afkorting	Verklaring
BBT	Best Beschikbare Technieken
BREF	Best Available Techniques Reference documents
CIS	Common Implementation Strategy
CIW	Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid
EU	Europese Unie
GEP	Goed Ecologisch Potentieel
GET	Goede Ecologische Toestand
GIS	Geografische Informatie Systemen
GPBV	Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging
GPS	Global Positioning System
GUP	Gebiedsdekkend Uitvoeringsplan
IED	Industrial Emissions Directive
IHD	Instandhoudingsdoelstelling
KRW	Kaderrichtlijn Water
MAP	Mestactieplan
Minaraad	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
MIRA	Milieurapport
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
REACH	Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals
SALV	Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SGBP	Stroomgebiedbeheerplannen
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
WUP	Water Uitvoerings Programma