

Advies

Scoping plan-MER SGBP 2028-2033

Advies over de plan-MER *scoping* van de Stroomgebiedsbeheerplannen 2028-2033

Datum van goedkeuring	30/04/2026
-----------------------	------------

Volgnummer	2026 011
------------	------------

Coördinator + e-mailadres	Beatrijs De Wilde, beatrijs.de.wilde@minaraad.be
---------------------------	---

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
1 Situering	6
1.1 Algemeen.....	6
1.2 Aanmeldings- en <i>scoping-nota</i>	6
2 Juridisch kader	7
3 Aanbevelingen.....	9
3.1 Algemene aanbevelingen met betrekking tot de totstandkoming van de stroomgebiedsbeheerplannen	9
3.2 Aanbevelingen met betrekking tot de methodologie van het plan-MER.....	11
3.3 Aanbevelingen met betrekking tot het alternatievenonderzoek in het plan-MER	18
4 Bibliografie.....	23
5 Bijlagen.....	24
5.1 Te onderzoeken alternatieven in het plan-MER.....	24
5.2 Opmerkingen bij ‘Tabel 1. Aandachtspunten en kwalitatieve beoordelingsmethode per discipline’.....	26
5.3 Opmerkingen bij ‘Tabel 2. Overzicht huidige beleidsinitiatieven per discipline en relevantie in kader van de stroomgebiedsbeheerplannen’	26
5.4 Opmerkingen bij ‘Tabel 3. Beoordelingscriteria per relevant subthema’	26
5.5 Technische opmerkingen.....	26

Krachtenlijnen

De Raad is tevreden dat hij in een vroege fase wordt betrokken bij de afbakening van de inhoud en methodologie van het plan-MER voor de stroomgebiedsbeheerplannen 2028-2033. Gelet op het strategisch belang van deze plannen voor de realisatie van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en de Overstromingsrichtlijn, benadrukt de Raad het belang van een plan-MER dat niet alleen procedureel correct is, maar ook **inhoudelijk richtinggevend** en **beleidsrelevant**.

De Raad onderschrijft het onderscheid dat in de *scoping*-nota wordt gemaakt tussen de milieubeoordeling van het globale plan en die van de actielijst. Hij waarschuwt er evenwel voor dat een te sterke focus op de (veelal positieve) milieueffecten van individuele maatregelen het zicht kan ontnemen op de **globale voortgang** richting de beleidsdoelstellingen. Het plan-MER moet in de eerste plaats inzicht bieden in de mate waarin het geheel van maatregelen volstaat om de bestaande **doelafstand** te overbruggen, en waar structurele lacunes of blijvende drukfactoren bestaan.

In dat verband onderstreept de Raad het belang van **een expliciete en systematische link tussen de toestand van waterlichamen, de dominante drukfactoren en de voorziene maatregelen**. Deze logica vormt de kern van de Kaderrichtlijn Water en is essentieel om zowel de effectiviteit van het maatregelenprogramma als de relevantie van mogelijke alternatieven te kunnen beoordelen. Het plan-MER moet deze samenhang zichtbaar maken, niet alleen beschrijvend maar ook analytisch.

De Raad stelt vast dat de voorgestelde **referentiesituatie** uitgaat van een veronderstelde uitvoering van 'besliste acties' uit eerdere stroomgebiedsbeheerplannen, ook wanneer deze in werkelijkheid nog niet of slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Hij stelt zich vragen bij deze benadering, aangezien zij kan leiden tot een te rooskleurig uitgangspunt en daardoor tot een onderschatting van de resterende milieuproblematiek en de vereiste inspanningen.

De Raad vindt het **alternatievenonderzoek**, zoals momenteel voorzien in de *scoping*-nota, onvoldoende. Gezien het **strategisch karakter** van de stroomgebiedsbeheerplannen verwacht hij dat het plan-MER – naast alternatieven voor maatregelen – ook alternatieven op hoger beleids- en strategisch niveau onderzoekt. Dit omvat onder meer alternatieven die inzetten op andere combinaties van maatregelen per type druk, een andere verdeling van inspanningen tussen sectoren, en een andere sturingsaanpak waarbij naast dwingende ook stimulerende instrumenten aan bod komen.

Daarnaast vraagt de Raad expliciete aandacht voor alternatieven die inzetten op natuurgebaseerde oplossingen en groenblauwe infrastructuur, en voor de mogelijke synergie tussen de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en de Europese natuurherstelwet en het toekomstig 'Strategisch plan waterbevoorrading voor landbouw en industrie'. Ook niet-afgebakende waterlopen verdienen daarbij bijzondere aandacht, gezien hun indirecte maar vaak substantiële impact op de toestand van afgebakende waterlichamen. De Raad

schuift eveneens verdienmodellen voor ecosysteemdiensten naar voren als alternatieve, te onderzoeken piste om de waterzekerheids- en waterkwaliteitsdoelstellingen te behalen. Op het niveau van **maatregelen**, vraagt hij om alternatieven voor de klassieke riolering en een volledige kostenterugwinning door middel van de integratie van kosten in de waterfactuur te onderzoeken.

De Raad benadrukt het belang van een **betekenisvol participatieproces** in alle verdere fases van de plan- en MER-opmaak. Vroege en transparante betrokkenheid van adviesraden en stakeholders draagt bij aan de kwaliteit en het draagvlak van de plannen.

Tot slot wijst de Raad erop dat de stroomgebiedsbeheerplannen onlosmakelijk verbonden zijn met belangrijke **socio-economische consequenties**. Hij acht het daarom wenselijk dat, naast en los van de milieubeoordeling in het plan-MER, parallel hiermee ook de bredere maatschappelijke context in kaart wordt gebracht. Hij vraagt hierbij in het bijzonder aandacht voor de ‘cost of inaction’, de verdeling van kosten en baten tussen sectoren, en de mogelijke gevolgen voor landbouw, industrie en vergunningverlening.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	31 maart 2015
Naam adviesvrager + functie	Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, art. 4.4.2., §2
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	Geen.
Overlegcommissie	Werkgroep Water en Ruimte
Betrokken experts	Geen.
Vergaderingen: soort + datum	Werkgroepsvergadering 15 april 2026, fysieke vergadering; Werkgroepsvergadering 22 april 2026, online vergadering; Het advies werd vastgesteld op de raadszitting van 30 april

1 Situering

1.1 Algemeen

- [1] Ten laatste eind december 2027 zullen de stroomgebiedsbeheerplannen 2028-2033, met bijhorend maatregelenprogramma, worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Deze plannen vormen de uitvoering van twee Europese richtlijnen: de Kaderrichtlijn Water en de Overstromingsrichtlijn. Ze worden opgesteld met het oog op de verbetering van de toestand van het watersysteem en voor een betere bescherming tegen overstromingen en droogte.
- [2] Aangezien deze plannen onder de m.e.r.-plicht vallen, wordt hiervoor een milieueffectrapportage opgesteld. Sinds de herziening van de m.e.r.-procedure wordt de opmaak van het plan-MER voorafgegaan door een aanmelding en *scoping*. De aanmelding betreft het voornemen om een plan-MER op te stellen en omvat ten minste een beschrijving en verduidelijking van de intenties inzake het voorgenomen plan en een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft.¹ ‘*Scoping*’ wordt als volgt gedefinieerd door het DABM: “*een geheel van milieu-informatie, ongeacht de drager, waarin de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het milieueffectrapport worden vastgesteld*”.² In een *scoping*-nota wordt bijgevolg de gewenste inhoud van het MER afgebakend. Beide elementen zijn samengenomen in de voorgelegde aanmeldings- en *scoping*-nota, dat het voorwerp vormt van deze advisering.

1.2 Aanmeldings- en *scoping*-nota

- [3] De *scoping*-nota bevat een onderscheiden methodologie voor de milieubeoordeling van de actielijst en de milieubeoordeling van het globale plan.

De methodologie voor de milieubeoordeling van de actielijst bestaat in essentie uit volgende krijtlijnen:

- De ‘voorgenomen activiteiten’ worden beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie. Bij de vaststelling van deze referentiesituatie wordt ervan uitgegaan dat ‘besliste acties’ reeds zijn geïmplementeerd of uitgevoerd.
- De milieueffecten van maatregelen en acties wordt beoordeeld in het licht van verschillende disciplines, met name: water, biodiversiteit, bodem, mens, landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie en klimaat.
- Enkel milieueffecten die als ‘relevant’ kunnen worden beschouwd komen in aanmerking (*i.e.* rechtstreekse, waarschijnlijke en significante effecten). Acties of maatregelen zonder fysieke ingrepen worden als ‘niet relevant’ aangestipt. Dit maakt dat enkel technische acties op hun milieueffecten zullen worden beoordeeld en dat financiële en administratieve acties en handhaving niet zullen worden beoordeeld.

¹ Art. 9 en 10 m.e.r.-besluit 25 oktober 2025.

² Art. 4.1.1., 15° DABM.

De vooropgestelde methodologie voor de beoordeling van het globale plan wordt geënt op het bereiken van doelstellingen die in akkoorden of andere beleidsdomeinen op Europees, federaal, Vlaams, provinciaal of gemeentelijk niveau werden vastgelegd. De relevante thema's zijn opgedeeld in subthema's. Ten eerste wordt er per subthema bepaald wat de afstand is ten opzichte van het desbetreffende beleidsdoel, uitgedrukt in 'ok', 'nabij', 'veraf' en 'zeer veraf'. Ten tweede wordt de bijdrage van de vooropgestelde stroomgebiedsbeheerplannen aan deze thema's beoordeeld aan de hand van vooraf gedefinieerde beoordelingscriteria. Deze beoordeling mondt uit in een classificatie gaande van 'sterke positieve bijdrage' tot 'negatieve bijdrage'.

2 Juridisch kader

- [4] **Doel en inhoud van een plan-MER.** Om in een hoog niveau van milieubescherming te voorzien, beoogt de milieubeoordeling, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, aan het milieubelang en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.³

Het DABM bepaalt dat het milieurapport over een plan of programma de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang en de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze dient te analyseren en evalueren. Bovendien moet worden aangegeven op welke wijze aanzienlijke milieueffecten kunnen worden vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd.⁴

Een plan-MER dient ten minste volgende onderdelen te bevatten:⁵

- 1° een schets van de inhoud, een omschrijving van de voornaamste doelstellingen van het plan of van het programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;
- 2° informatie over de besluitvormingsprocedure;
- 3° de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling ervan als het plan of het programma niet wordt uitgevoerd;
- 4° de milieukenmerken van de gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
- 5° alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals speciale beschermingszones;
- 6° de relevante doelstellingen voor de milieubescherming en de wijze waarop rekening wordt gehouden met die doelstellingen en de milieuoverwegingen bij de voorbereiding van het plan of programma;

³ Art. 4.2.1.. DABM.

⁴ Art. 4.1.1, § 1, 7°, DABM.

⁵ Art. 4.4.4. DABM.

- 7° de gemotiveerde *scoping*;
- 8° een beschrijving en onderbouwde beoordeling conform de *scoping* van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed, met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de natuurgebieden, de mobiliteit, en de samenhang tussen de vermelde factoren. De beschrijving van de milieueffecten omvat de directe en, in voorkomend geval, de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma. Als dat relevant is rekening houdend met de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, worden de aanzienlijke milieueffecten onder meer beoordeeld in het licht van de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld conform titel II, hoofdstuk II, van dit decreet;
- 9° de maatregelen om aanzienlijke negatieve milieueffecten als gevolg van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zo veel mogelijk teniet te doen;
- 10° een schets met opgave van de redenen voor de selectie, rekening houdende met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, van de onderzochte redelijke alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de beoordeling is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die ondervonden zijn bij het verzamelen van de vereiste informatie, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis;
- 11° een omschrijving van de monitoringsmaatregelen;
- 12° een niet-technische samenvatting van bovenstaande gegevens;
- 13° de nuttige informatie over de milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of krachtens andere wetgevingen ingewonnen wordt en die kan worden gebruikt om de gegevens, vermeld in punt 1° tot en met 10°, te verstrekken.

Een plan-MER dient de voor- en nadelen van een plan te bestuderen vanuit een milieustandpunt. Naar informatie die betrekking heeft op andere thema's, zoals landbouweffecten en kosten/baten, kan informatief wel worden verwezen, maar het is niet de bedoeling dat deze informatie mee wordt verwerkt om tot een integrale belangenafweging te komen die steunt op andere criteria dan milieucriteria.⁶

Onderstaande tabel voorziet in een overzicht van de verschillen tussen een plan-MER, een project-MER en een HIA⁷:

⁶ Kennis- en informatiesysteem MER: Richtlijnsysteem Algemene Methodologische en Procedurele Aspecten: [2-MILIEUEFFECTRAPPORTAGE EN \(GETRAPTE\) BESLUITVORMING](#); M.e.r. en integrale belangenafweging.

⁷ Health Impact Assessment.

Aspect	Project-MER	Strategisch MER	HIA
Besluitvormingsniveau	Projecten	Plan, programma, beleidsvoornemens, lange termijnvisies	Projecten, plannen, programma's, beleid, visies
Aard van de actie/ingreep	Direct, operationeel	Strategisch, visionair, conceptueel	Direct, operationeel,
Resultaten	Gedetailleerd	Algemeen	Van algemeen tot gedetailleerd afhankelijk van planningsniveau (tier)
Relatie met beslissing	Evaluerend/beoordelend, technisch/wetenschappelijke benadering	faciliterend, bemiddelend (mediator)	faciliterend, bemiddelend (mediator), evaluerend/beoordelend, technisch/wetenschappelijke benadering
Alternatievenonderzoek	Locatie-alternatieven, uitvoeringsalternatieven	gebiedsbrede, politieke, regulerende, technologische, fiscale, economische, sociale of fysieke strategieën	Niet specifiek bepaald

Tabel 1. Overzicht van de belangrijkste verschillen tussen een project-MER, een strategisch MER en een HIA.⁸

Hieruit blijkt dat een plan-MER een milieubeoordeling dient te bevatten van de 'strategische, visionaire en conceptuele ingrepen en acties'. Aangezien een plan strategisch van aard is, zijn de resultaten van het plan-MER doorgaans eerder algemeen en kwalitatief van aard.

De aan te reiken alternatieven in het kader van het plan-MER liggen hiermee in lijn en zijn doorgaans ook eerder strategisch van aard.

In een voorstel van *scoping* van een plan-MER wordt het onderzoek afgebakend en de omvang en diepgang vastgelegd. Hierin worden ook de te bestuderen alternatieven vastgelegd.

3 Aanbevelingen

3.1 Algemene aanbevelingen met betrekking tot de totstandkoming van de stroomgebiedsbeheerplannen

- [5] **Onderzoek de integrale socio-economische effecten van de stroomgebiedsbeheerplannen.** De Raad acht het van belang dat de milieueffecten in het plan-MER worden bestudeerd en daarnaast ook de integrale socio-economische effecten van de plannen afdoende in kaart worden gebracht. De Raad pleit voor een gebalanceerde analyse waarbij economische kosten voor bedrijven worden afgewogen tegen de maatschappelijke baten van een weerbaar, natuurgebaseerd watersysteem. De Kaderrichtlijn Water voorziet reeds in een economische analyse van

⁸ Zie: Antea Group - UITWERKEN VAN EEN ROADMAP VOOR MILIEUEFFECTBEOORDELING OP STRATEGISCH NIVEAU, p. 460. Link: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/uitwerken-van-een-roadmap-voor-milieueffectbeoordeling-op-strategisch-niveau-eindrapport>

het watergebruik⁹ en een disproportionaliteitsanalyse¹⁰ in het kader van een eventueel beroep op afwijkingsmogelijkheden. Omdat de socio-economische effecten daadwerkelijk integraal worden in kaart gebracht, acht hij het batig dat er daarenboven een macro-economische inschatting wordt gedaan van de gevolgen van de voorgenomen plannen, met aandacht voor volgende aspecten:

- De economische impact op de landbouwsector, zowel wat betreft de potentiële kosten als baten. Qua kosten gaat het onder meer om de effecten van captatieverboden, opbrengstderving, tijdelijke of structurele wateroverlast, droogte, waardedaling van percelen en bijkomende investeringsverplichtingen. Tegelijk benadrukt de Raad dat de plannen ook belangrijke structurele baten voor de landbouwsector kunnen opleveren, in het bijzonder door het versterken van de waterzekerheid en het tegengaan van verdroging. Een kwaliteitsvol en weerbaar watersysteem vormt immers een essentiële randvoorwaarde voor een duurzame landbouwbedrijfsvoering, onder meer via de beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief beregenings- en drinkwater en het behoud van de natuurlijke productiecapaciteit en bodemvruchtbaarheid.
- De *cost of inaction* (schade bij niet-handelen) voor economische sectoren, in lijn met de VITO-studie¹¹, ten gevolge van een slechte waterkwaliteit en een gebrek aan waterzekerheid.
- De stijgende zuiveringskosten voor de industrie en het belang van een betere waterkwaliteit voor de langetermijnvergunbaarheid en rechtszekerheid van economische activiteiten. Een structurele verbetering van de waterkwaliteit kan bijdragen aan meer stabiliteit in vergunningverlening, maar vereist aanzienlijke investeringen die expliciet en proportioneel moeten worden afgewogen in de socio-economische analyse

[6] **Zorg voor een participatieproces met betekenisvolle betrokkenheid van stakeholders.** De Raad is tevreden dat hij is gevraagd om advies te verlenen in deze fase van de opmaak van het plan-MER. Niettemin is hij van mening dat het reeds doorlopen participatietraject tekortkomingen vertoont omdat het voorziene CIW-traject is teruggebracht tot één laat infomoment, daar waar er initieel meerdere momenten waren ingepland die eerder in het traject zouden plaatsvinden. De Raad zou graag in de toekomst worden betrokken bij keuzes inzake (de prioritering van) maatregelen, fasering, financiering en haalbaarheid. Hierbij vindt hij het van belang dat wordt verduidelijkt hoe haar input wordt meegenomen en doorwerkt in de beleidskeuzes die worden gemaakt. Zo wordt vaak niet duidelijk gemaakt welke beleidskeuzes nog openliggen op het moment dat hij wordt geraadpleegd.

[7] **Garandeer juridische zekerheid voor ondernemingen in ‘de overgangsfase’, gegeven de nog niet uitgewerkte waterzekerheidsdoelstellingen.** De aanmeldings- en *scoping*-nota vermeldt dat de stroomgebiedsbeheerplannen zich ‘in een overgangsfase

⁹ Art. 5 KRW.

¹⁰ Art. 4, lid 5 KRW.

¹¹ VITO (2026), “[Nieuwe studie: waterzekerheid is voorwaarde voor Vlaamse economie](#)”.

bevinden' omdat de doelstellingen inzake waterzekerheid nog niet zijn uitgewerkt en maar zullen worden afgerond na het openbaar onderzoek.¹² De Raad zou graag – in de mate van het mogelijke – verduidelijking krijgen over wat er concreet bedoeld wordt met deze 'overgangsfase'. Hij vraagt om zoveel als mogelijk juridische zekerheid te garanderen voor ondernemingen bij eventuele wijzigingen aan de plannen.

Indien de waterzekerheidsdoelstellingen pas na afronding van het openbaar onderzoek worden vastgesteld en verwerkt in de stroomgebiedsbeheerplannen, is het wenselijk dat de Raad opnieuw inspraak krijgt over deze gewijzigde plannen.

3.2 Aanbevelingen met betrekking tot de methodologie van het plan-MER

3.2.1 Algemeen

- [8] De Raad vindt het positief dat de *scoping*-nota in een onderscheiden milieubeoordeling en hieraan gekoppelde methodologie voorziet voor het globale plan en de actielijst. Niettemin heeft hij hier enkele opmerkingen bij. Hij vreest dat een te grote focus van het plan-MER op de milieueffecten van individuele maatregelen – die in de meeste gevallen positief zullen zijn – de aandacht zal afleiden van de globale *distance to target* die mogelijks zal blijven bestaan bij uitvoering van de momenteel voorziene maatregelen. De beoordeling van het plan in zijn globaliteit en van de dominante drukfactoren voor het watersysteem als geheel verdienen daarom extra aandacht en uitwerking in het plan-MER. Hieronder worden eerst aanbevelingen geformuleerd die gelden voor de methodologie van beide onderdelen en vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor de te onderscheiden onderdelen.
- [9] **Besteed bij de beoordeling van de gezondheidseffecten van het plan tevens aandacht aan de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen in drinkwater.** Het valt de Raad op dat de *scoping*-nota geen melding maakt van de mogelijke effecten van de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen in drinkwater op de gezondheid van de mens.¹³ Zowel bij de methodologie voor de beoordeling van het globale plan als bij de methodologie voor de beoordeling van de actielijst, acht de Raad het van belang dat deze effecten mee worden genomen in het vooropgestelde MER.
- [10] **Integreer naast de grensoverschrijdende effecten op Nederland en Brussel ook de effecten op de Noordzee.** Het valt de Raad op dat de *scoping*-nota expliciet melding maakt van de grensoverschrijdende effecten op Brussel en Nederland, maar niet van de effecten op de Noordzee. Aangezien water richting de zee stroomt, is het van belang dat ook deze effecten in het MER in kaart worden gebracht.

¹² Aanmeldings- en *scoping*-nota, p. 15.

¹³ Aanmeldings- en *scoping*-nota, p. 31.

3.2.2 Aanbevelingen met betrekking tot de methodologie voor de beoordeling van de actielijst

- [11] **Zorg voor een integratie van de bestaande drukfactoren op waterlichamen in de referentiesituatie.** In het plan-MER worden de 'voorgenomen activiteiten' beoordeeld ten opzichte van een referentiesituatie.¹⁴ De Raad acht het van belang dat bij de beoordeling van de voorgenomen activiteiten ten opzichte van de referentiesituatie, de bestaande dominante drukfactoren ten volle worden meegenomen in dit scenario. Op die manier wordt in het plan-MER afdoende onderzocht of de voorgenomen maatregelen een betekenisvol verschil maken inzake de mitigatie van deze drukfactoren. In het bijzonder vraagt hij aandacht voor de mitigatie van diffuse verontreiniging, hydromorfologische aantastingen, waterkwantiteitsdrukken, een gebrekkig ruimtelijk beleid, klimaatverandering, exoten, historisch gebruik van bepaalde stoffen, huishoudens en RWZI's.
- [12] **Zorg voor een inhoudelijk coherent verhaal als het gaat over 'besliste acties'.** Het voorstel van *scoping* bepaalt dat 'besliste acties' 'die nog in uitvoering zijn' – dus: afkomstig uit de vorige stroomgebiedsbeheerplannen – zullen worden meegenomen in de referentiesituatie dat de basis vormt voor de milieubeoordeling van de voorgenomen maatregelen.¹⁵ Dit betekent dat acties die nog niet of nog niet volledig werden geïmplementeerd, (contrafactisch) worden geacht te zijn uitgevoerd bij de bepaling van de referentiesituatie.

Op basis van het wateruitvoeringsprogramma 2025¹⁶ kan onderstaande tabel (Tabel 2.) worden gemaakt. Deze tabel geeft een overzicht van de stand van zaken inzake de uitvoering van acties zoals voorzien in het maatregelenprogramma van de stroomgebiedsbeheerplannen 2022-2027 en onderscheidt 7 categorieën:

Stand van zaken inzake de uitvoering	Aantal acties	Percentage
Uitgevoerd	197	17%
In uitvoering	337	30%
Vorbereidende fase	313	28%
Nog niet opgestart	133	12%
Doorlopend	78	7%
Geschrapd/stopgezet/niet meer relevant	50	4%
Tijdelijk stilgelegd	24	2%

Tabel 2. Stand van zaken inzake de uitvoering van de acties zoals voorzien in het maatregelenprogramma van de stroomgebiedsbeheerplannen 2022-2027. Het gaat om een totaal van 1128 acties.

¹⁴ Aanmeldings- en *scoping*-nota, p. 21.

¹⁵ Aanmeldings- en *scoping*-nota, p. 17 en 21.

¹⁶ Dit programma biedt een overzicht van de voortgang van de uitvoering van de acties uit het maatregelenprogramma van de stroomgebiedsbeheerplannen voor 2022-2027, zie: <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/stroomgebiedbeheerplannen/wateruitvoeringsprogramma/wup-2025/wateruitvoeringsprogramma-2025.pdf>

Hieruit blijkt dat slechts 17% van de voorziene acties reeds is uitgevoerd en 30% nog 'in uitvoering' is.¹⁷ Dit betekent dat de referentiesituatie ervan uitgaat dat reeds 47% - in plaats van het daadwerkelijke 17% - is uitgevoerd. Een dergelijke vaststelling van de referentiesituatie is dus beduidend positiever dan de realiteit, hetgeen de integriteit van de voorziene milieubeoordeling aantast. De Raad heeft volgende bedenkingen bij deze conceptie van de referentiesituatie:

- Ten eerste vreest men dat het ambitieniveau van het maatregelenprogramma hierdoor lager zal liggen dan nodig is voor verwezenlijking van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water, doordat men zich op voorhand rijk rekent inzake de uitvoering van bepaalde acties.
- Ten tweede is men er beducht voor dat dit naderhand zal leiden tot indirecte, niet-voorziene gevolgen voor bedrijven, zoals strengere voorwaarden of bijkomende verplichtingen in de vergunningverlening. Men vraagt zich af of het ambitieniveau van de stroomgebiedsbeheerplannen – door uit te gaan van nog niet gerealiseerde milieuwinsten – niet hoger zal liggen dan wat haalbaar is en zodoende impact zal hebben op de vergunningverlening, al dan niet via een rechterlijke toetsing.
- Ten derde is het tegenstrijdig dat de acties uit de vorige stroomgebiedsbeheerplannen die nog in uitvoering zijn enerzijds worden hernomen in de plannen voor 2028-2033¹⁸ en anderzijds worden verwerkt in de referentiesituatie ten opzichte waarvan nieuwe acties worden beoordeeld.

Omwille van bovenstaande bedenkingen vraagt de Raad zich af of het niet beter is om de nog niet uitgevoerde acties – ook wanneer ze reeds zijn 'beslist' – niet mee te nemen in de referentiesituatie waartegen 'voorgenomen activiteiten' worden beoordeeld, maar louter te beschouwen als 'voorgenomen activiteiten'.

3.2.3 Aanbevelingen met betrekking tot de methodologie voor de beoordeling van het globale plan

3.2.3.1. Algemeen

- [13] De Raad acht de milieubeoordeling van het globale plan van minstens even groot belang als de milieubeoordeling van individuele maatregelen en acties. Een te grote focus op de voortgang inzake de uitvoering van individuele maatregelen, kan afleiden van de globale voortgang inzake het bereiken van de doelstellingen. Ook bij de uitvoering van het plan-MER moet deze potentieel misleidende voorstelling worden vermeden.

¹⁷ Althans, deze redenering gaat ervan uit dat hetgeen in het wateruitvoeringsprogramma 2025 wordt aangemerkt als 'in uitvoering' samen met 'uitgevoerd' moet worden beschouwd als 'besliste acties', zoals dit wordt geformuleerd in de aanmeldings- en *scoping*-nota op pagina 17. De formulering aldaar is echter niet volledig duidelijk. Men kan namelijk ook bedenken dat alle besliste, maar nog niet (volledig) uitgevoerde acties die nog niet definitief zijn stopgezet, moeten worden beschouwd als 'besliste acties', hetgeen een nog ruimere invulling van de referentiesituatie zou betekenen.

¹⁸ Dit wordt gedaan om een globaal overzicht van alle acties per waterlichaam te blijven hebben.

- [14] **Gebruik meer dan vage termen om de afstand tot het beleidsdoel te bepalen en te beschrijven.** Bij de beoordeling van het globale plan wordt per subthema het huidige beleid onder de loep genomen en de afstand tot het beleidsdoel bepaald.¹⁹ De focus op de *distance to target* vindt de Raad positief, maar hij meent dat dit nog meer moet worden uitgewerkt. Het gebruik van termen als ‘nabij’ en ‘veraf’ om de afstand tot het beleidsdoel te bepalen is vaag. Niet alleen de afstand tot het beleidsdoel, maar ook de oorzaak van deze afstand zou moeten in acht genomen worden in het plan-MER.
- [15] **Integreer in het plan-MER-methodologie expliciet en systematisch de link tussen status, drukfactoren en maatregelen.** In lijn met aanbevelingen van de Europese Commissie²⁰, vraagt de Raad om op een systematische manier verbanden te leggen tussen de status van waterlichamen, de drukken die op die waterlichamen worden uitgeoefend en de maatregelen om die drukken te remediëren. Deze logica – zoals voorzien in de Kaderrichtlijn Water en waarop reeds in meerdere adviezen van de Raad is gewezen – is niet alleen van belang bij de opmaak van de stroomgebiedsbeheerplannen maar eveneens bij de milieubeoordeling ervan. Eerst dient de afstand tussen de huidige en de gewenste toestand in beeld gebracht te worden (de ‘GAP’). Die doelaafstand dient vervolgens verdeeld te worden tussen de relevante bronnen (de drukfactoren). Daarbij is het van belang om tevens de impact van niet-afgebakende waterlichamen op de afgebakende waterlichamen mee te nemen, gezien de indirecte impact op het behalen van de doelstellingen onder de Kaderrichtlijn Water. Tenslotte dient het plan de maatregelen te bevatten om deze doelaafstand te overbruggen.²¹ In het plan-MER dienen de effecten op het milieu vanuit dezelfde systematiek te worden beoordeeld, met het oog op de effectiviteit van het plan en het in beeld brengen van gemiste kansen.
- [16] **Werk in het plan-MER richtinggevende en milieu-inhoudelijk onderbouwde tijdspaden uit die aangeven wanneer waterkwaliteitsdoelen haalbaar zijn in functie van de aard van de druk, de mate van aantasting en het verwachte hersteltempo van waterlichamen.** De Kaderrichtlijn Water voorziet in volgende afwijkingsmogelijkheden van de doelstellingen zoals bepaald in deze richtlijn:
- **‘Termijnverlenging’** (art. 4, lid 4, c) KRW): Deze afwijking voorziet in de mogelijkheid om de termijn waarbinnen de goede toestand van een waterlichaam dient te worden bereikt te verlengen. Een verlenging tot *na* 2027 is enkel mogelijk wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt. De verlenging van de termijn en de redenen hiervoor dienen te worden vermeld in de stroomgebiedsbeheerplannen.
 - **‘Minder strenge doelstellingen’** (art. 4, lid 5 KRW): Deze afwijking voorziet in de mogelijkheid om minder strenge milieudoelstellingen vast te stellen voor specifieke waterlichamen wanneer die lichamen in een zodanige mate door

¹⁹ Aanmeldings- en *scoping*-nota, p. 35.

²⁰ EC, SWD(2019) 37 final, p. 23: “België moet nog steeds, voor alle SDG’s, ingaan op het verband tussen toestand, afzonderlijke belastingen en het MP.”

²¹ Minaraad, SALV, SERV; Advies Derde stroomgebiedbeheerplannen; 2021|007, §18.

Minaraad, SALV, SERV; Advies derde waterbeleidsnota; 2019|009, §28.

menselijke activiteiten zijn aangetast, of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Een beroep op deze uitzondering is onderworpen aan volgende voorwaarden:

- 1) De menselijke behoeften die hierdoor worden gediend kunnen niet worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere, middelen, die geen onevenredige kosten met zich meebrengen.
 - 2) Voor oppervlaktewateren dient nog steeds de best mogelijke ecologische en chemische toestand te worden bereikt, die haalbaar is. Voor grondwater dienen er zo gering mogelijke veranderingen op te treden in de goede grondwatertoestand.
 - 3) De achteruitgangsverbod moet nog steeds worden gerespecteerd.
 - 4) De vaststelling van minder strenge doelstellingen en de redenen hiervoor dienen te worden vermeld in de stroomgebiedsbeheerplannen.
- **‘Tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen’** (art. 4, lid 6 KRW): Een tijdelijke achteruitgang is toegestaan indien dit het gevolg is van een natuurlijke oorzaak of overmacht en uitzonderlijk was of niet te voorzien of indien dit het gevolg is van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen. Ook hier dient aan een hele reeds voorwaarden voldaan te zijn.
- **‘Geen schending van de richtlijn’** (art. 4, lid 7 KRW): Tot slot voorziet de Kaderrichtlijn water in gevallen waarin het achteruitgangsverbod niet wordt geacht te zijn geschonden en het niet bereiken van een goede toestand geen schending uitmaakt van de richtlijn, met name wanneer:
- De achteruitgang het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen.
 - Het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen.
 - De achteruitgang het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling en de achteruitgang bovendien de overgang van een zeer goede toestand naar een goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam betreft.
 - Tot slot moet in dit licht ook aandacht worden geschonken aan de recent goedgekeurde – doch nog niet van kracht zijnde – uitzondering op het achteruitgangsverbod, waarin wordt voorzien in de mogelijkheid om sediment of water te verplaatsen tussen twee oppervlaktewateren of tussen een grondwaterlichaam en een oppervlaktewaterlichaam,

indien dit niet leidt tot een nettotoename van de verontreinigingsbelasting.

Ook in deze gevallen dient er aan een reeks – hier nu niet vermelde – voorwaarden te zijn voldaan.

Een beroep op de in de Kaderrichtlijn Water voorziene afwijkingsmogelijkheden vereist een onderbouwing per waterlichaam en per parameter. Opdat een eventueel beroep op deze afwijkingsmogelijkheden onderbouwd en transparant kan gebeuren, acht de Raad het wenselijk dat reeds in het plan-MER de milieu-inhoudelijke onderbouw wordt aangeleverd die de eventuele toepassing van deze afwijkingsmogelijkheden verantwoordt. Voor de toepassing van de afwijkingsmogelijkheden ‘termijnverlenging’ en ‘minder strenge doelstellingen’ in het bijzonder dient te worden onderzocht hoe groot de doelafstand is, welke drukken hiervoor bepalend zijn en welke verbeteringen tegen wanneer ecologisch realistisch zijn.

[17] **Heb bij de uitwerking van het plan-MER voldoende aandacht voor de effecten van het ambitieniveau op de omgevingsvergunningverlening.** De voorziene maatregelen in het plan-MER alsook het beroep op de afwijkingsmogelijkheden zullen een effect hebben op de omgevingsvergunningverlening in Vlaanderen. De Raad meent dat dit effect moet worden meegenomen en geïntegreerd worden bij de uitwerking van het plan-MER. Tot nog toe wordt deze relatie maar beperkt uitgewerkt in de aanmeldings- en *scoping-nota*.

[18] **Beoordeel ook niet-technische acties en algemeen strategische lijnen op hun milieueffecten in het plan-MER.** Het valt de Raad op dat de aanmeldings- en *scoping-nota* weinig tot geen strategische lijnen bevat, terwijl het wel de bedoeling is van een plan-MER om de milieueffecten te beoordelen van een strategisch plan en dus van strategisch uitgedachte lijnen. Daarenboven stelt hij zich vragen bij het feit dat het MER geen milieubeoordeling zal doen van ‘niet-technische acties’.²² Hij meent dat een milieubeoordeling van financiële prikkels in het bijzonder, met name acties die vallen onder het ‘vervuiler betaalt’-principe (maatregelengroep 2), relevant is wanneer men de milieueffecten van een globaal plan in kaart wil brengen. Onderstaande tabel (Tabel 3.) voorziet in een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen een project-MER en een strategisch MER (en een Health Impact Assessment). Daaruit blijkt dat de aard van de acties of ingrepen die dienen te worden beoordeeld in de context van een plan-MER strategisch van aard zijn. Bovendien staat onder ‘alternatievenonderzoek’ een brede opsomming aan strategieën, waaronder fiscale en economische, die als alternatief in deze context kunnen worden aangemerkt. De Raad doet in het licht hiervan de aanbeveling om enerzijds ook algemene strategische lijnen en anderzijds ook financiële maatregelen mee te nemen in de milieubeoordeling van het globale plan. In dit licht levert hij zelf ook alternatieven aan die financieel van aard zijn (zie *infra*).

²² Aanmeldings- en *scoping-nota*, p. 23. Dat enkel technische acties zullen worden beoordeeld in het MER staat weliswaar enkel onder ‘methodologie beoordeling actielijst’, er wordt niet verduidelijkt of dit ook de intentie is voor de beoordeling van het globale plan.

Aspect	Project-MER	Strategisch MER	HIA
Besluitvormingsniveau	Projecten	Plan, programma, beleidsvoornemens, lange termijnvisies	Projecten, plannen, programma's, beleid, visies
Aard van de actie/ingreep	Direct, operationeel	Strategisch, visionair, conceptueel	Direct, operationeel,
Resultaten	Gedetailleerd	Algemeen	Van algemeen tot gedetailleerd afhankelijk van planningsniveau (tier)
Relatie met beslissing	Evaluerend/beoordelend, technisch/wetenschappelijke benadering	faciliterend, bemiddelend (mediator)	faciliterend, bemiddelend (mediator), evaluerend/beoordelend, technisch/wetenschappelijke benadering
Alternatievenonderzoek	Locatie-alternatieven, uitvoeringsalternatieven	gebiedsbrede, politieke, regulerende, technologische, fiscale, economische, sociale of fysieke strategieën	Niet specifiek bepaald

Tabel 3. Overzicht van de belangrijkste verschillen tussen een project-MER, een strategisch MER en een HIA.

23

3.2.3.2. Aanbevelingen met betrekking tot de 'huidige beleidsinitiatieven' en 'beoordelingscriteria per relevant subthema'

- [19] **Incorporeer sectorale beleidsplannen uit de landbouw in tabel 2.** Momenteel is de lijst van relevante beleidsinitiatieven in tabel 2 uit de *scoping-nota* onder de discipline 'water' te beperkt.²⁴ De Raad meent dat verschillende sectorale plannen uit de landbouw – met een vooropgesteld positief effect op de waterkwantiteit en -kwaliteit – ook moeten worden meegenomen in het plan-MER als ijkpunt om het plan globaal te beoordelen. Hierbij moet in het bijzonder gedacht worden aan het GLB, NAPAN, de grondwatertrein, MAP en het toekomstig drinkwaterplan.
- [20] **Verruim en specificeer de beoordelingscriteria uit tabel 3.** Tabel 3 uit de *scoping-nota* geeft de beoordelingscriteria per subthema weer om de bijdrage van de SGBP aan het respectievelijke doel te bepalen.²⁵ De Raad begrijpt de intentie om de voornaamste potentiële effecten in beeld te brengen, maar meent desalniettemin dat de vooropgestelde criteria te beknopt geformuleerd zijn. Het subthema 'klimaatmitigatie – landgebruik' wordt beoordeeld aan de hand van het criterium 'mate waarin plan bijdraagt aan het vasthouden van CO₂ door middel van doordachte inzet van landgebruik- en beheer'.²⁶ Dit is een te enge opvatting van klimaatmitigatie, daar ook emissiereductie en andere broeikasgassen dan CO₂ (met name CH₄ en N₂O) relevant zijn in de context van water gerelateerde maatregelen. Ook de andere beoordelingscriteria uit tabel 3 zijn te beknopt weergegeven.

²³ Zie: Antea Group - UITWERKEN VAN EEN ROADMAP VOOR MILIEUEFFECTBEOORDELING OP STRATEGISCH NIVEAU, p. 460. Link: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/uitwerken-van-een-roadmap-voor-milieueffectbeoordeling-op-strategisch-niveau-eindrapport>

²⁴ Aanmeldings- en *scoping-nota*, p. 37.

²⁵ Aanmeldings- en *scoping-nota*, p. 35.

²⁶ Aanmeldings- en *scoping-nota*, p. 41.

3.3 Aanbevelingen met betrekking tot het alternatievenonderzoek in het plan-MER

- [21] De Raad vindt het alternatievenonderzoek dat momenteel uitgewerkt staat in het voorstel van *scoping* te beperkt. In bijlage bij dit advies wordt een tabel (Tabel 5.) voorzien met volgens de Raad te onderzoeken alternatieven in het plan-MER, ingedeeld volgens het niveau waarop deze zich bevinden. Deze alternatieven bevinden zich op het algemene, strategische niveau en op het niveau van maatregelen en worden hieronder – in dezelfde volgorde – verder toegelicht.

3.3.1 Algemene aanbevelingen

- [22] **Onderzoek niet alleen alternatieven voor maatregelen die negatieve milieueffecten hebben, maar ook voor maatregelen die maar een klein positief of geen effect hebben.** De Raad meent dat de 5-delige schaal die wordt gebruikt om een kwalitatieve beoordeling te doen van de voorziene maatregelen een nuttig instrument is om het effect van een maatregel weer te geven.²⁷ Hij denkt dat een koppeling van het resultaat op deze schaal met het alternatievenonderzoek aangewezen is, waarbij ook voor maatregelen met een beperkt positief of geen effect systematisch wordt nagegaan of er alternatieven met een grotere milieuwinst beschikbaar zijn.²⁸ Op deze manier kunnen de potentiële winsten van de stroomgebiedsbeheerplannen voor het waterbeheer worden gemaximaliseerd.
- [23] **Onderzoek hoe waterbeheeruitdagingen worden aangepakt in gelijkaardige, dichtbevolkte regio's.** Vlaanderen wordt gekenmerkt door een hoge bevolkingsdichtheid en een hoge economische ontwikkeling, waardoor de waterbeheeruitdagingen extra groot zijn. De Raad acht het daarom zinvol dat er in het kader van het plan-MER wordt onderzocht hoe gelijkaardige regio's waterbeheeruitdagingen aanpakken. Deze regio's kunnen namelijk inspireren en zodoende alternatieve benaderingen aanleveren die dienen te worden onderzocht in het plan-MER. Voorbeelden van dergelijke regio's zijn het Ruhrgebied in Duitsland en de Randstad in Nederland.

3.3.2 Toelichting van de te onderzoeken alternatieven

- [24] Hieronder worden de door de raadspartners voorgestelde alternatieven toegelicht. Niet alle raadspartners onderschrijven elk van deze alternatieven in dezelfde mate.
- [25] **Identificeer op basis van de nog niet uitgevoerde acties en maatregelen alternatieven die niet of minder op dezelfde hindernissen zullen stuiten.** De Raad verbaast zich over de lage uitvoeringsgraad van acties uit de stroomgebiedsbeheerplannen 2022-2027 (zie *supra*, tabel 2). Maar liefst 18% is geschrapt, stopgezet, niet meer relevant, tijdelijk stilgelegd of nog niet opgestart. Bijna een derde (28%) bevindt zich nog in de voorbereidende fase. De Raad is van mening dat de redenen voor deze lage

²⁷ Aanmeldings- en *scoping*-nota, p. 32.

²⁸ Momenteel staat er in de aanmeldings- en *scoping*-nota op pagina 32 dat enkel naar een alternatief wordt gezocht indien er een 'significant negatief milieueffect' verwacht wordt.

uitvoeringsgraad dienen te worden geïdentificeerd zodat op basis daarvan alternatieven – die rekening houden met deze geïdentificeerde hindernissen – kunnen worden geformuleerd. Er moet namelijk vermeden worden dat er wederom een heel scala aan maatregelen en acties wordt geformuleerd dat in de praktijk moeilijk uitvoerbaar blijkt.

[26] **Onderzoek waar relevant ‘groenblauwe infrastructuur’ als alternatief voor traditionele ‘grijze’ infrastructuur.** Dat ‘blauwgroene’ infrastructuur daadwerkelijk opgevat moet worden als infrastructuur, sluit aan bij een recente studie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)²⁹, waarin het systematisch vergelijken van ‘grijze’ en ‘groenblauwe’ infrastructuur als twee vergelijkbare opties naar voren wordt geschoven. De OESO wijst erop dat men in het waterbeleid dikwijls heeft ingezet op technologieën in de vorm van daartoe ontworpen ‘grijze infrastructuur’. De voordelen van deze ‘grijze infrastructuur’ zijn onmiskenbaar: het gaat om bewezen en doorgaans veilige technologieën die snel resultaat opleveren. Maar natuurgebaseerde oplossingen bieden, aldus de OESO, dikwijls meer (diverse) functionele voordelen (zie tabel 4). Investerings in ‘blauwgroene infrastructuur’ zullen veelal minder kapitaalintensief zijn en leiden tot lagere exploitatie-, onderhouds- en vervangingskosten. Daar waar ‘grijze infrastructuur’ na verloop van tijd deprecieert, vermeerderd de waarde van ‘blauwgroene infrastructuur’, door trendmatige toename van de gegenereerde ecosysteemdiensten. Bovendien gaat ‘grijze infrastructuur’ gepaard met een hogere koolstofuitstoot.

Type infrastructuur of maatregel		Watermanagementkwestie						
		water-voorziening (incl. droogte-bestrijding)	Regulering van de waterkwaliteit			Beheersing van extreme gebeurtenissen (overstromingen)		bescherming van ecosystemen
			water-zuivering	controle biologische kwaliteit	controle van water-temperatuur	hemelwater aflopend via waterlopen	hemelwater uit/bij verharde zones	
"grijze"	Aanleg drainage-systemen, incl. pompen	+			+			
	Aanleg van dammen en stuwen				+	+		
	Aanleg van waterdistributiesystemen	+						
	Aanleg waterzuiveringsinstallaties		+	+				
	Stormwaterbescherming bij bebouwing						+	
	Aanleg van zeeweringen							+
"grijs" of "groen"	Lokale verwerking van vervuild water	+	+	+				
	Management van de vraagzijde	+						+
"groene"	Opslag in buffers, bekkens, wadi's enz.	+					+	
	Aanleg en onderhoud van groendaken						+	+
	Doorlaatbare bestrating	+	+				+	+
	Creëren van groene ruimten	+	+		+		+	+
	Herstel en behoud waterrijke gebieden	+	+	+	+	+		+
	Inrichting van nieuwe waterrijke gebieden	+	+	+	+	+		+
	Herstel van kust-ecosystemen							+

Tabel 4. Voordelen van natuurgebaseerde oplossingen versus traditionele ‘grijze’ infrastructuur (bewerkt naar OESO, 2020, p. 107)

De OESO suggereert dan ook om telkens de kosten en baten van beide alternatieve opties te vergelijken, maar wijst er op dat die vergelijking niet gemakkelijk is. Natuurgebaseerde oplossingen leveren immers meerdere voordelen tegelijk op. Het kan dus zijn dat dit soort oplossingen minder kosteneffectief zijn (i.e. het bereiken van een specifiek beoogd effect blijkt kostelijker te zijn), maar wel veel kostenefficiënter (per gemaakte kost ontstaan er meer, en meer diverse, meerwaarden).

²⁹ OESO (2020), [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection – Challenges in EU Member States and Policy Options](#), OECD Studies on Water, OECD Publishing.

In voorgaande adviezen hebben de raden reeds gewezen op het belang van een voorafgaandelijke afweging van grijze maatregelen ten opzichte van groenblauwe infrastructuur bij de selectie van maatregelen in de stroomgebiedsbeheerplannen.³⁰ In het licht van de opmaak van het plan-MER is het ook hier van belang dat groenblauwe infrastructuur als volwaardig alternatief onderzocht wordt, op alle plaatsen waar dit relevant is.

- [27] **Onderzoek een alternatief scenario waarbij de bindende hersteldoelen uit de Europese Natuurherstelwet (NHW) worden ingezet om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) te realiseren.** De Raad vraagt te analyseren welke milieuwinst kan worden geboekt wanneer herstelmaatregelen zoals het herstel van vrijstromende rivieren³¹ en de vernatting van veengebieden systematisch worden angewend om hydromorfologische en kwantitatieve drukken op het watersysteem te verminderen. Dit alternatief maakt het mogelijk te toetsen in welke mate natuurgebaseerde oplossingen bijdragen aan het behalen van de KRW-doelen én aan de versterking van de sponsfunctie van het landschap, met positieve effecten op de waterzekerheid.
- [28] **Onderzoek een strategisch alternatief waarbij de realisatie van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water in belangrijke mate wordt benaderd via een vraaggestuurde en sectorgerichte aanpak van watergebruik, in lijn met de uitgangspunten van het aangekondigde Strategisch plan waterbevoorrading voor landbouw en industrie³².** De Raad vraagt om in het plan-MER verkennend te analyseren in welke mate een verhoogde inzet op waterefficiëntie, circulair watergebruik en alternatieve waterbronnen de druk op grond- en oppervlaktewater kan verminderen en kan bijdragen aan een robuustere waterbalans en waterzekerheid. Dit alternatief laat toe te vergelijken of de KRW-doelen vooral via vraagsturing dan wel via aanbodgerichte oplossingen kunnen worden nagestreefd.
- [29] **Onderzoek een alternatief scenario waarbij voor niet-afgebakende waterlopen (waterlopen van de derde categorie en grachten) een KRW-conform beschermingsregime wordt toegepast dat vergelijkbaar is met dat voor afgebakende waterlichamen.** Aangezien deze niet-afgebakende waterlopen een significante, indirecte impact kunnen hebben op de toestand van afgebakende waterlichamen, is het aangewezen te onderzoeken in welke mate een dergelijke bescherming bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.
- [30] **Onderzoek per type druk alternatieve combinaties of varianten van maatregelen die dezelfde milieudoelstellingen nastreven.** De Raad acht het wenselijk dat het plan-MER voldoende alternatieve manieren onderzoekt om eenzelfde type druk (nutriënten,

³⁰ Minaraad, SALV, SERV; Advies Derde stroomgebiedbeheerplannen; 2021|007, §90 en Minaraad, SALV, SERV; Advies derde waterbeleidsnota; 2019|009; p. 30.

³¹ Art. 9 Natuurherstelwet.

³² Blue Deal 2025-2029, p. 20: "Strategisch plan waterbevoorrading voor landbouw en industrie tegen eind 2026, opgemaakt met de sectoren. Dit plan weegt de (toekomstige) waterbehoeften van de sectoren af tegen de beschikbare zoetwatervoorraden, brengt kwetsbaarheden in kaart, zet oplossingen uit zoals waterefficiëntie (waterverbruik), doet beleidsaanbevelingen naar een duurzaam en circulair watergebruik en naar de inzet van alternatieve waterbronnen, en geeft een overzicht van de investeringsprioriteiten. Bij de opmaak van dit plan wordt de afstemming bewaakt met het strategisch plan voor de (drink)waterbevoorrading en -bescherming."

gevaarlijke stoffen, hydromorfologie, waterkwantiteit) te mitigeren, en zich daarbij niet beperkt tot bestaande of gangbare maatregelen. Op die manier kan reeds in een vroege fase potentiële, tot dusver onderbelichte milieuwinst worden geïdentificeerd. Het plan-MER moet er immers in slagen maatregelen met een beperkt milieueffect te identificeren en na te gaan of er milieuequivalente of milieubetere alternatieven bestaan.

Het plan-MER fungeert als een milieugericht en informatief instrument dat tot doel heeft de milieugevolgen van redelijke alternatieven inzichtelijk te maken en zo de latere beleidsafweging te ondersteunen, zonder hierop vooruit te lopen. Daarbij mogen kosten en andere socio-economische aspecten geen beoordelings- of rangschikkingscriterium vormen binnen het plan-MER zelf; de eigenlijke afweging ervan behoort tot de daaropvolgende besluitvormingsfasen.

Tegen deze achtergrond beveelt de Raad aan dat het plan-MER, waar relevant, wel contextuele informatie aanreikt over de uitvoeringsdimensie van alternatieven, waaronder indicaties van verschillen in orde van grootte van kosten. Op die manier kan het plan-MER het inzicht in de realiseerbaarheid en de effectieve doorwerking van milieuwinst versterken en zo een degelijk informatieniveau verzekeren voor de latere beleidsafweging, zonder een economische beoordeling binnen het plan-MER te introduceren.

[31] **Onderzoek alternatieve scenario's waarbij de reductie-inspanningen per type druk worden gespreid over verschillende sectoren.** De Raad acht het wenselijk dat het plan-MER analyseert in welke sectoren en bij welke bronnen de grootste milieuwinst kan worden geboekt, opdat de realisatie van milieudoelstellingen zo effectief mogelijk kan gebeuren, in het licht van de verdeling van inspanningen tussen sectoren. Daartoe dient eerst een grondig bronnenonderzoek gevoerd te worden dat in kaart brengt in welke mate iedere sector bijdraagt aan bepaalde drukfactoren. Vervolgens kunnen op basis daarvan alternatieven worden geïdentificeerd. Door deze alternatieven te onderzoeken, kan worden nagegaan of dezelfde of een hogere waterkwaliteit kan worden bereikt via een andere verdeling van inspanningen, en kan worden vermeden dat verregaande inspanningen van één sector nodig zijn wanneer vergelijkbare milieuresultaten ook via andere sectoren haalbaar blijken.

[32] **Onderzoek naast een louter dwingende ook een stimulerende aanpak om de doelstellingen te behalen.** De Raad vraagt om in het alternatievenonderzoek een beleidsalternatief te onderzoeken waarbij verdere vooruitgang richting de waterkwaliteitsdoelstellingen wordt nagestreefd via een aangepaste mix van instrumenten, met meer nadruk op ondersteuning, afspraken en innovatie, en minder op uitsluitend sanctionerende maatregelen. De Raad acht het wenselijk dat in het plan-MER wordt nagegaan in welke mate dergelijke benaderingen kunnen bijdragen aan de realisatie van de milieudoelstellingen, binnen de grenzen van de Kaderrichtlijn Water, met inbegrip van het achteruitgangverbod en de verplichting tot naleving van milieukwaliteitsnormen. Het belang van deze aanpak voor het plan-MER is dat zij zichtbaar maakt of het maatregelenpakket ook in de praktijk tot milieuwinst zal

leiden. Door naast het 'wat' ook het 'hoe' van de uitvoering als alternatief te onderzoeken, kan het plan-MER blootleggen waar milieuresultaten afhankelijk zijn van de gekozen sturingsaanpak en zo de informatiewaarde van het MER voor de latere beleidskeuzes versterken.

- [33] **Onderzoek een strategisch alternatief waarbij de realisatie van waterkwaliteits- en waterzekerheidsdoelstellingen wordt ondersteund door het gericht inzetten op verdienmodellen voor ecosysteemdiensten.** De Raad vraagt om in het plan-MER verkennend te analyseren in welke mate het koppelen van milieugerichte maatregelen aan vergoedings- en incentive-mechanismen de uitvoerbaarheid, opschaalbaarheid en effectiviteit van maatregelen kan versterken. Dit alternatief onderzoekt tevens in welke mate dergelijke verdienmodellen kunnen bijdragen aan het aanboren van aanvullende of andere financieringsbronnen voor het waterbeleid, en zo de afhankelijkheid van klassieke publieke investeringskanalen kunnen verminderen. Op die manier kan worden nagegaan of een meer stimulerende en co-creatieve aanpak niet alleen de milieuwinst, maar ook de robuustheid en realiseerbaarheid van de stroomgebiedsbeheerplannen versterkt.
- [34] **Onderzoek alternatieven voor de klassieke riolering wat betreft waterzuivering.** In de lijst van maatregelen in het voorstel van *scoping* wordt gefocust op de verdere uitbouw en optimalisatie van saneringsinfrastructuur, maar dit wordt niet verder gespecificeerd. De Raad vraagt om hierbij niet enkel te focussen op de aanleg van riolering, maar ook decentrale en niet-collectieve alternatieven te onderzoeken. Zo zou er meer kunnen worden ingezet op IBA's (Individuele Behandeling van Afvalwater) en decentrale zuivering in laag-densiteitsgebieden. Het aansluiten van verspreide bebouwing op riolering, wordt alsmaar moeilijker en duurder per eenheid³³ en dit is ten dele opvangbaar door meer in te zetten op decentrale zuivering, waarbij met een specifiek ontwerp voor de aanwezige vuilvracht de milieu-efficiëntie verhoogd kan worden.³⁴
- [35] **Onderzoek een volledige kostenterugwinning door middel van integratie van kosten in de waterfactuur.** Momenteel worden de kosten inzake het waterbeheer maar beperkt doorgerekend via de waterfactuur. De Raad stelt voor om te onderzoeken wat de milieueffecten zijn van een volledige doorrekening. Een dergelijke doorrekening kan enerzijds zorgen voor gedragswijzigingen en anderzijds zorgen voor een ruimere financiering.

³³ Derde waterbeleidsnota, [waterbeheerkwestie 1](#).

³⁴ Minaraad; Advies conceptnota BRV; 2025|024; §37.

4 Bibliografie

ANTEA GROUP (2021); UITWERKEN VAN EEN ROADMAP VOOR MILIEUEFFECTBEOORDELING OP STRATEGISCH NIVEAU, Link:<https://www.vlaanderen.be/publicaties/uitwerken-van-een-roadmap-voor-milieueffectbeoordeling-op-strategisch-niveau-eindrapport>

COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID (2025); Wateruitvoeringsprogramma 2025; Link:<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/stroomgebiedbeheerplannen/wateruitvoeringsprogramma/wup-2025/wateruitvoeringsprogramma-2025.pdf>

EUROPESE COMMISSIE (2019), Diensten van de Commissie, Tweede stroomgebiedbeheersplannen – lidstaat: België, Begeleidend document bij VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de uitvoering van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en de overstromingsrichtlijn (2007/60/EG), SWD(2019) 37 final, Link:<https://circabc.europa.eu/ui/group/1c566741-ee2f-41e7-a915-7bd88bae7c03/library/c0e2818a-febe-4af9-a75b-c00bd649f2ac>

KENNIS- EN INFORMATIESYSTEEM MER: Richtlijnsysteem Algemene Methodologische en Procedurele Aspecten: 2-MILIEUEFFECTRAPPORTAGE EN (GETRAPTE) BESLUITVORMING; Link:<https://confluence.omgeving.vlaanderen.be/confluence/spaces/MRMG/pages/408191264/2-MILIEUEFFECTRAPPORTAGE+EN+GETRAPTE+BESLUITVORMING>

MINARAAD, SALV, SERV (2021); Advies Derde stroomgebiedbeheerplannen; nr. 2021|007; Link:<https://www.minaraad.be/themas/hinder/stroomgebiedbeheerplannen-voor-schelde-en-maas-2020-2027-adviesvraag>

MINARAAD, SALV, SERV (2019); Advies derde waterbeleidsnota; nr; 2019|009; Link:<https://www.minaraad.be/themas/hinder/waterbeleidsnota-2020-2025>

MINARAAD (2025); Advies conceptnota BRV; nr; 2025|024, Link:<https://www.minaraad.be/themas/bestuurskwaliteit/conceptnota-brv-adviesvraag>

OESO (2020), Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection – Challenges in EU Member States and Policy Options, OECD Studies on Water, OECE Publishing, Paris, pp. 105-111. Link https://www.oecd-ilibrary.org/environment/financing-water-supply-sanitation-and-flood-protection_6893cdac-en

VLAAMSE REGERING (2020), Derde Waterbeleidsnota 2020-2025, 3 april 2020, Link:<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/stroomgebiedbeheerplannen/waterbeleidsnota/derde-waterbeleidsnota>

VLAAMSE REGERING (2025), Blue Deal 2025-2029, 14 juli 2025, Link:<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/beslissingen-van-de-vlaamse-regering/blue-deal-2025-2029>

5 Bijlagen

5.1 Te onderzoeken alternatieven in het plan-MER

Te onderzoeken alternatief	Belang
Strategisch niveau	
Identificeer op basis van de nog niet uitgevoerde acties en maatregelen alternatieven die niet of minder op dezelfde hindernissen zullen stuiten.	De Raad is van mening dat de redenen voor de lage uitvoeringsgraad dienen te worden geïdentificeerd zodat op basis daarvan alternatieven – die rekening houden met deze geïdentificeerde hindernissen – kunnen worden geformuleerd.
Onderzoek groenblauwe infrastructuur als alternatief voor grijze infrastructuur.	Groenblauwe infrastructuur is mogelijks op lange termijn kostenefficiënter door het bredere scala aan voordelen.
Onderzoek de aanwending van de doelstellingen uit de Europese Natuurherstelwet (NHW) om de doelstellingen van de KRW te behalen.	Onderzoek wat de milieuwinst is wanneer de bindende hersteldoelen van de NHW (zoals het herstel van vrijstromende rivieren conform art. 9, vernatting van veengebieden) integraal worden, ingezet om de KRW-doelstellingen te behalen. Dit alternatief toetst hoe natuurgebaseerde oplossingen de sponsfunctie van het landschap versterken. Dit verhoogt de waterzekerheid.
Onderzoek een alternatief scenario waarbij voor niet-afgebakende waterlopen (waterlopen van de derde categorie en grachten) een KRW-conform beschermingsregime wordt toegepast dat vergelijkbaar is met dat voor afgebakende waterlichamen.	Aangezien deze niet-afgebakende waterlopen een significante, indirecte impact kunnen hebben op de toestand van afgebakende waterlichamen, is het aangewezen te onderzoeken in welke mate een dergelijke bescherming bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.
Onderzoek een strategisch alternatief waarbij de realisatie van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water in belangrijke mate wordt benaderd via een vraaggestuurde en sectorgerichte aanpak van watergebruik, in lijn met de uitgangspunten van het aangekondigde Strategisch plan waterbevoorrading voor landbouw en industrie .	De Raad vraagt om in het plan-MER verkennend te analyseren in welke mate een verhoogde inzet op waterefficiëntie, circulair watergebruik en alternatieve waterbronnen de druk op grond- en oppervlaktewater kan verminderen en kan bijdragen aan een robuustere waterbalans en waterzekerheid. Dit alternatief laat toe te vergelijken of de KRW-doelen vooral via vraagsturing dan wel via aanbodgerichte oplossingen kunnen worden nagestreefd.

Onderzoek per type druk alternatieve combinaties of varianten van maatregelen.	Door per type druk alternatieve combinaties of varianten van maatregelen – die dezelfde milieudoelstellingen nastreven – te onderzoeken kan potentiële en tot dusver onderbelichte milieuwinst worden geïdentificeerd.
Onderzoek alternatieve scenario's waarbij de reductie-inspanningen per type druk worden gespreid over verschillende sectoren.	Door dergelijke alternatieven te onderzoeken kan worden nagegaan of dezelfde of een hogere waterkwaliteit kan worden bereikt via een andere verdeling van maatregelen, en kan worden vermeden dat zeer verregaande inspanningen van één sector nodig zijn wanneer vergelijkbare milieuresultaten ook via andere sectoren haalbaar blijken.
Onderzoek naast een louter dwingende ook stimulerende aanpak.	Door naast het 'wat' ook het 'hoe' van de uitvoering als alternatief te onderzoeken, kan het plan-MER blootleggen waar milieuresultaten afhankelijk zijn van de gekozen sturingsaanpak en zo de informatiewaarde van het MER voor de latere beleidskeuzes versterken.
Onderzoek een strategisch alternatief waarbij de realisatie van waterkwaliteits en waterzekerheidsdoelstellingen wordt ondersteund door het gericht inzetten op verdienmodellen voor ecosysteemdiensten.	De Raad vraagt om in het plan-MER verkennend te analyseren in welke mate het koppelen van milieugerichte maatregelen aan vergoedings- en incentive-mechanismen de uitvoerbaarheid, opschaalbaarheid en effectiviteit van maatregelen kan versterken. Dit alternatief onderzoekt tevens in welke mate dergelijke verdienmodellen kunnen bijdragen aan het aanboren van aanvullende of andere financieringsbronnen voor het waterbeleid, en zo de afhankelijkheid van klassieke publieke investeringskanalen kunnen verminderen. Op die manier kan worden nagegaan of een meer stimulerende en co creatieve aanpak niet alleen de milieuwinst, maar ook de robuustheid en realiseerbaarheid van de stroomgebiedsbeheerplannen versterkt.
Maatregelenniveau	
Onderzoek alternatieven voor de klassieke riolering wat betreft waterzuivering.	Door alternatieven voor klassieke riolering in acht te nemen, kan de milieu-efficiëntie van het waterzuiveringsbeleid worden verhoogd.
Onderzoek een volledige kostenterugwinning door middel van	Momenteel worden de kosten inzake het waterbeheer maar beperkt doorgerekend via de waterfactuur. De Raad stelt voor om te onderzoeken wat de

integratie van kosten in de waterfactuur.	milieueffecten zijn van een volledige doorrekening. Een dergelijke doorrekening kan enerzijds zorgen voor gedragswijzigingen en anderzijds zorgen voor een ruimere financiering.
---	--

Tabel 5. Te onderzoeken alternatieven in het plan-MER.

5.2 Opmerkingen bij 'Tabel 1. Aandachtspunten en kwalitatieve beoordelingsmethode per discipline'

Plaats	Opmerking
Discipline Mens: Gezondheid	De Raad vraagt om inzake gezondheidsimpact in het bijzonder aandacht te hebben voor de impact van (zeer) zorgwekkende stoffen in drinkwater.
Discipline Bodem: Grondverzet	Hier staat geen kwalitatieve beoordelingsmethode beschreven.

Tabel 6. Opmerkingen bij tabel 1 uit de scoping-nota.

5.3 Opmerkingen bij 'Tabel 2. Overzicht huidige beleidsinitiatieven per discipline en relevantie in kader van de stroomgebiedsbeheerplannen'

Plaats	Opmerking
Discipline Water: beleidsplannen	Incorporeer sectorale beleidsplannen uit de landbouw zoals het GLB, NAPAN, de grondwatertrein, MAP en het toekomstig drinkwaterplan.

Tabel 7. Opmerkingen bij tabel 2 uit de scoping-nota.

5.4 Opmerkingen bij 'Tabel 3. Beoordelingscriteria per relevant subthema'

Plaats	Opmerking
Thema klimaat: klimaatmitigatie en landgebruik	De uitgeschreven beoordelingscriteria voor klimaatmitigatie zijn te eng, daar ook emissiereductie en andere broeikasgassen dan CO ₂ (met name CH ₄ en N ₂ O) relevant zijn in de context van water gerelateerde maatregelen. Ook de andere beoordelingscriteria uit tabel 3 zijn te beknopt weergegeven.

Tabel 8. Opmerkingen bij tabel 3 uit de scoping-nota.

5.5 Technische opmerkingen

Plaats	Opmerking	Pagina ('s)
Bijlage 1. Juridische en beleidsmatige context	Het Vlaams adaptatieplan is ondertussen vervangen door de Vlaamse adaptatiestrategie.	22, 40 en 48
Bijlage 1. Juridische en beleidsmatige context	Het Milieuvergunningendecreet is opgeheven. Ondertussen is het Omgevingsvergunningendecreet van kracht.	47

Tabel 9. Technische opmerkingen.