

## De Fitness check van EU richtlijnen Water

### Samenvatting

De *Fitness Check* van de EU richtlijnen over water concludeerde dat de richtlijnen, *in globo*, “*fit for purpose*” zijn. Daarmee is de **politieke besluitvorming** echter niet afgelopen: de verwachting is dat in maart en/of juni daarover meer duidelijkheid komt op de vergaderingen van de Europese Raad Milieu. Grotendeels onafhankelijk daarvan, blijven er **drie centrale uitdagingen**, die zowel op Europees als op Vlaams niveau spelen.

Een betere **coherentie** van het beleid blijkt noodzakelijk, en moet worden bekomen door de **integratie** van water-doelstellingen in **beleidsontwikkelingen** gericht op voeding, energie en transport. De invulling van de CAP is cruciaal, de uitbreiding van scheepvaart en waterkracht zijn belangrijke bedreigingen, de doorbraak van de circulaire economie biedt aanzienlijke kansen.

Ook de **financiering** van de nodige infrastructuur (inclusief de groene infrastructuur) blijkt een groot knelpunt. Belangrijke kansen worden geboden door (wederom) beleidsintegratie, Europese fondsen en de toepassing van het kostenterugwinningsprincipe.

De **versnelling van de uitvoering** tenslotte, is afhankelijk van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn stedelijk afvalwater, evenals van een bredere inzet van herstelmaatregelen (sanering en hydromorfologisch herstel). Er is nood aan een betere *governance*, onder andere om de analyses, maar vooral ook de maatregelenprogramma's, meer te ontwikkelen vanuit een systeemdenken.

Volgnummer briefing nota	2020  01	Versie: 3
Auteur + e-mailadres	Van Gils, Wim, <a href="mailto:wim.van.gils@minaraad.be">wim.van.gils@minaraad.be</a>	
<p>Deze briefing beoogt een toelichting bij de recent doorgevoerde “<i>fitness check</i>” van de Kaderrichtlijn Water (KRW), Overstromingsrichtlijn (OR), Grondwater Richtlijn (GWR) en de Richtlijn tot vaststelling van milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid (RMKN). Zie verder hieronder bij “<i>situering</i>”.</p> <p>Deze <i>briefing</i> is een kennisdocument t.b.v. de raadsorganisaties van de Minaraad: vermits dit document opgevat wordt als een kennisdocument, bindt het op zich niet de raadsleden of de raadsorganisaties; het document wordt wel aanvaard als informatief achtergronddocument bij verdere raadswerkzaamheden.</p> <p>Dirk Halet bezorgde, op grond van een korte “<i>peer review</i>”, waardevolle commentaar op een eerdere versie, waarvoor hartelijk dank.</p>		
Referentie van wat besproken wordt:	12/12/2019	
Datum afsluiting van deze verkenning:	28/01/2020	

## Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>1</b>
<b>Bedoeling van deze nota</b> .....	<b>2</b>
<b>De context: betere regelgeving</b> .....	<b>3</b>
<b>Het proces: debat over de legitimiteit van de KRW doelstellingen</b> .....	<b>3</b>
<b>Conclusies uit het <i>fitness check</i> document</b> .....	<b>5</b>
Algemeen: gemengde resultaten, maar de richtlijnen zijn “ <i>fit for purpose</i> ” .....	5
De <i>Green Deal</i> en de <i>CAP</i> worden cruciaal .....	5
Versnelling van de uitvoering .....	5
Uitzonderingen, achteruitgang, rapportering en <i>One-out-all-out</i> .....	6
Aanpassen van de regels inzake chemische stoffen .....	6
<b>Toekomstverkenning</b> .....	<b>7</b>
Op Europees niveau .....	7
Op Vlaams niveau .....	8
Mogelijke implicaties voor het werk van de Minaraad .....	11

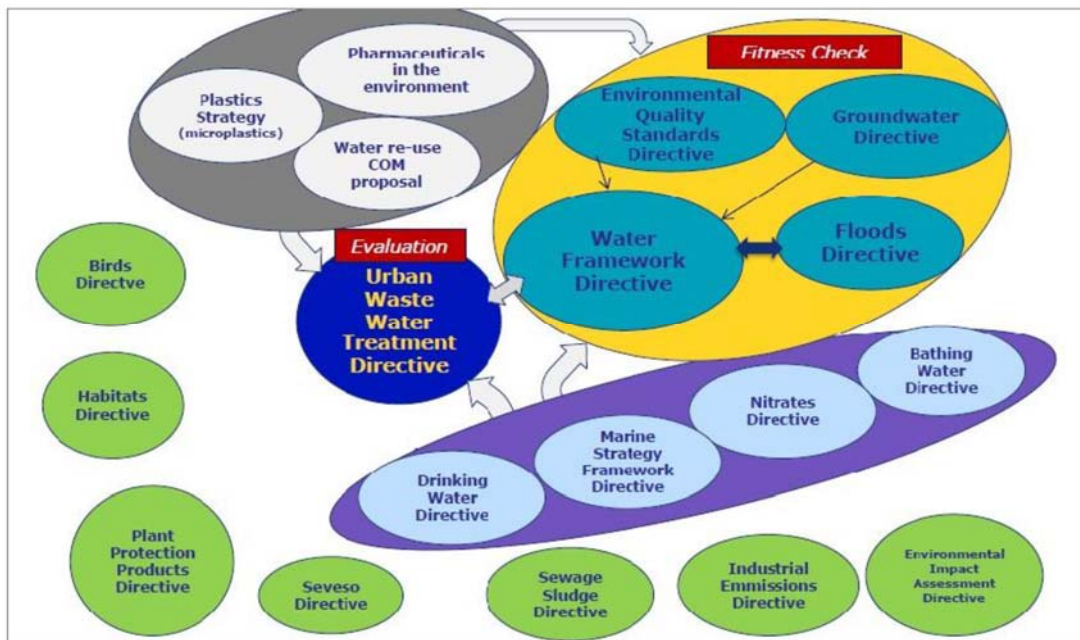
## Bedoeling van deze nota

Deze nota is bedoeld als een toelichting bij de op 12 december 2019 vrijgegeven “*fitness check*” betreffende de Kaderrichtlijn Water (KRW), de Overstromingsrichtlijn (OR), de Grondwater Richtlijn (GWR) en de Richtlijn tot vaststelling van milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid (RMKN). Het uitvoeren van een *fitness check* is een beleidsproces dat de Europese Commissie (EC) regelmatig op het getouw zet. Het gaat om een uitgebreide beleidsevaluatie waarbij ingeschat wordt of de onderzochte richtlijnen nog geschikt zijn, door hun prestaties te toetsen aan [vijf criteria](#): doeltreffendheid, doelmatigheid, samenhang, relevantie en toegevoegde waarde (dit laatste op te vatten als “*wat zijn de voordelen om op EU niveau op te treden*” versus een aanpak door lidstaten). Het eindresultaat van een dergelijke check bestaat doorgaans in een “*staff working document*” van de Europese Commissie. Naar het concrete “*staff working document*” dat betrekking heeft op het resultaat van de in deze nota besproken oefening, wordt verder in de tekst ook gerefereerd door te spreken van “de *fitness check*”.

In deze briefing nota wordt er kort ingegaan op de **oorsprong** ervan en het gevoerde **proces** – inclusief de interactie met het middenveld. De belangrijkste **uitkomsten** worden geïdentificeerd en tenslotte wordt een inschatting gemaakt van de **toekomstperspectieven** op Europees en Vlaams niveau, alsook de impact op de projecten in de meerjarenplanning van de Minaraad.

## De context: betere regelgeving

De evaluatie van de KRW is een gevolg van een expliciete bepaling in de richtlijn zelf<sup>1</sup>. De Europese Commissie (hierna: "EC") besloot om in dezelfde oefening ook de OR en de twee zogenaamde dochterrichtlijnen<sup>2</sup> te betrekken. De *fitness check* verliep daarnaast parallel met en gelinkt aan de evaluatie van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater (RLSA).



Figuur 1: verbanden tussen de richtlijnen in de fitness check en de meest relevante onderdelen van de EU regelgeving. Bron: SWD SWD(2019) 439, fig. 20

Deze uitgebreidere oefening, en de manier waarop ze werd opgezet, zijn een gevolg van het [REFIT programma](#), in uitvoering van de zogenaamde "*Better regulation*" agenda. Dit programma werd opgezet om een antwoord te bieden op diverse kritische vragen van lidstaten en bedrijven, die met name aandacht vroegen voor de kost van de regelgeving van de Europese Unie en de uitdagingen om ze geïmplementeerd te krijgen. De hoofddoelstelling van deze agenda was dan ook om alle onnodige **administratieve lasten** te elimineren<sup>3</sup>.

## Het proces: debat over de legitimiteit van de KRW doelstellingen

De **Europese commissie** kondigde de *fitness check* aan in oktober 2017. In 2018 en 2019 werden belanghebbenden betrokken en kennis verzameld.

De door het Europees Milieu Agentschap opgemaakte [beoordeling van de status van en de drukken op de Europese wateren](#) was een eerste bepalend document. Daarin werd er gewezen op de grote uitdagingen in het waterbeleid, op het fenomeen van de "*alomtegenwoordige*

<sup>1</sup> Richtlijn (2000/60), art 19.2: "De Commissie toetst deze richtlijn uiterlijk 19 jaar na de datum van inwerkingtreding ervan en stelt zo nodig wijzigingen voor".

<sup>2</sup> De Grondwaterrichtlijn (2006/118/EC) en de Richtlijn tot vaststelling van milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid (2008/105/EG).

<sup>3</sup> COM(2012) 746, *EU Regulatory Fitness*, p. 3

*stoffen*<sup>4</sup>, en werden **de belangrijkste drukken** op de oppervlaktewaterlichamen opgesomd: hydromorfologische drukken (40%), zoals oeververdediging en opstuwing; diffuse verontreiniging, in het bijzonder van landbouw (38%); atmosferische depositie (38%), in het bijzonder van kwik; puntbronnen (18%) en captatie (7%).

Een tweede bouwsteen in het proces was het [vijfde implementatierapport](#), waarin de EC **de implementatie van de KRW en de OR** zelf beoordeelde. De EC beschreef in dit rapport de vooruitgang inzake kennis, monitoring en maatregelen, maar gaf meteen ook aan dat de halen van de doelstellingen tegen 2027 [zeer uitdagend](#) zou zijn, en dat veel meer maatregelen dienden te worden genomen.

Een meer participatieve vorm van kennisopbouw verliep via een *online* bevraging, een consultatie van geselecteerde experts, diverse focusgroepen en *stakeholder workshops*, het organiseren van een [Water Conference](#) en de opmaak van een uitgebreid [studiedocument](#) over de onderzoeksvragen. Het maatschappelijke debat dat zich in deze context ontwikkelde, focuste zich echter niet op de administratieve (over)last; de focus verschoof met name naar de **legitimiteit van de doelen en uitgangspunten van de KRW** – het debat over de OR was veel beperkter.

**Milieuverenigingen** organiseerden een [campagne](#) met als doelstellingen om de richtlijnen te behouden in hun huidige vorm; ze volledig te laten implementeren door de lidstaten; en een sterkere handhaving ervan te bekomen door de EC. Meer dan 368.000 burgers ondersteunden deze campagne door actieve deelname aan de *online* consultatie.

Vanuit **ondernemersgroeperingen** werden anderzijds diverse uitgangspunten van de richtlijn zelf in vraag gesteld, in het bijzonder: het *one-out-all out* principe, de economische logica binnen de richtlijn en het principe van kostenterugwinning in het bijzonder, de verplichting om achteruitgang te voorkomen (verwijzend naar het [Weser-arrest](#)), en de in de richtlijn voorgestelde *deadlines*.<sup>5</sup>

Ook binnen de **administraties van de lidstaten** gingen, in de vorm van een [discussiedocument](#), stemmen op om de *deadlines* in de richtlijn uit te stellen, vanuit de vaststelling dat een groot aantal waterlichamen in 2027 onder de uitzonderingsbepalingen zouden moeten vallen en dat dit *de facto* een verlaging van de doelstellingen zou inhouden. Daarnaast werden – aansluitend bij het vraagstelling inzake “*better regulation*” - suggesties gedaan inzake communicatie (in het licht van de “*one-out, all out*-discussie), de rapportering, de economische analyse, de monitoring, de publieke participatie en de lengte van de beleidscyclus.

Einde 2019 kwam er een opgemerkt [signaal](#) vanuit de **academische wereld**, waarin meer dan 5500 academici pleitten voor het behoud van de KRW, verwijzend naar de slechte staat van de watergebonden biodiversiteit. De wetenschappers wezen op het economisch potentieel van de richtlijn door de levering van ecosysteemdiensten en ondersteunden de holistische aanpak ervan.

<sup>4</sup> Een selectie van acht prioritaire gevaarlijke stoffen, die alomtegenwoordig, persistent, bio-accumulerend of toxisch zijn. Zie [COM\(2011\)876](#), voorstel voor artikel 8bis. De bekendste is kwik.

<sup>5</sup> Zie o.a. [Position paper Copa-Cogeca](#); aanbevelingen [Eurelectric](#); bijdrage [Bundesverband der Deutschen Industrie](#).

<sup>6</sup> [Fitness Check evaluation report](#), p. 79

## Conclusies uit het *fitness check* document

### Algemeen: gemengde resultaten, maar de richtlijnen zijn “*fit for purpose*”

De algemene conclusie van de EC in het “*staff working document*” luidt dat “*de Richtlijnen grotendeels geschikt zijn voor het doel. De richtlijnen hebben geleid tot een hoger beschermingsniveau voor waterlichamen en een beter overstromingsrisicobeheer...*”. De resultaten worden beschreven als “*gemengd*”, maar “*het feit dat de doelstellingen van de KRW nog niet volledig zijn bereikt, is grotendeels te wijten aan onvoldoende financiering, trage uitvoering en onvoldoende integratie van milieudoelstellingen in de sectorale doelstellingen - en niet als gevolg van een tekortkoming in de wetgeving*”<sup>7</sup>. Daarnaast stelt de EC dat de KRW in principe flexibel genoeg is om rekening te houden met uitdagingen zoals klimaatverandering, waterschaarste, microplastic en geneesmiddelen. De kosten van de implementatie zijn lager dan de baten (een indicator voor de doelmatigheid) en de grote respons tijdens het openbaar onderzoek wordt gezien als een illustratie van het grote belang van het waterbeleid. Voor de OR is het volgens de EC “*te vroeg voor conclusies*”, toch zijn er al “*meer inspanningen nodig voor bewustwording en preventie*”.

### De *Green Deal* en de *CAP* worden cruciaal

Deze conclusies zijn niet toevallig tegelijkertijd met de publicatie van de [Europese Green Deal](#) bekendgemaakt. Met name Europees commissaris Virginijus Sinkevičius verklaarde op het moment van de bekendmaking van het SWD dat de dynamiek van de Europese *Green Deal* [cruciaal geacht](#) wordt om de uitvoering van de KRW te versnellen. Er wordt vastgesteld dat de **integratie in andere beleidsvelden** moeilijk verloopt, en dat synergie moet worden gezocht met sectoren. De EC ziet belangrijke kansen in de verbeterde conditionaliteit en de hogere milieuambities in de voorstellen over de **CAP** – tegelijk wordt erop gewezen dat de beleidskeuzes van de lidstaten hierin doorslaggevend zullen zijn<sup>8</sup>.

### Versnelling van de uitvoering

De doelstellingen van de KRW dienen in principe in 2027 bereikt te worden. De derde manche aan stroomgebiedbeheerplannen wordt dan ook cruciaal om de beoogde **timing** te halen. Het **gebrek aan integratie** als remmende factor kwam hierboven reeds aan bod. Het **gebrek aan middelen** is volgens de EC deels een gevolg hiervan, waardoor mogelijke financieringsbronnen voor maatregelen onvoldoende gebruikt worden. De EC wijst er ook op dat de lidstaten zich een belangrijke bron van inkomsten onttrekken door een onvolledige toepassing van de kostenterugwinning – met een verborgen kost voor de maatschappij tot gevolg<sup>9</sup>. De **gebrekkige uitvoering** houdt vooreerst verband met problemen in de *governance* structuren en het feit dat de “oude” richtlijnen – in het bijzonder de nitraatrichtlijn en de RLSA - nog steeds niet volledig uitgevoerd zijn. Daarnaast is er, aldus de EC, een belangrijke tendens tot “*reductionistische uitvoering van een systeemrichtlijn*”<sup>10</sup>. Het verband tussen de analyses van de lidstaten en hun maatregelenpakketten dient dus te worden verbeterd.

<sup>7</sup> *Fitness check*, paragraaf “In sum”, p. iii.

<sup>8</sup> *Fitness check*, p. 120.

<sup>9</sup> *Fitness Check*, p.119.

<sup>10</sup> Een term die zijn oorsprong heeft in [Voulvoulis et al \(2017\)](#).



Maatregelenprogramma's focussen zich momenteel nog te veel op basismaatregelen (in regel technologisch van aard en gericht op sectoren), wat onder meer leidt tot een overmatige focus op puntbronnen, terwijl diffuse bronnen teveel buiten beeld blijven. Herstelmaatregelen om de effecten van chemische vervuiling of hydromorfologische veranderingen uit het verleden aan te pakken, blijven voorsnog te beperkt.

### Uitzonderingen, achteruitgang, rapportering en *One-out-all-out*

De KRW laat op diverse wijzen toe om **uitzonderingen** in te roepen in verband met het gestelde doel om binnen een bepaald tijdspad een goede toestand te bekomen. Feitelijk roepen de Lidstaten voor meer dan de helft van de waterlichamen in de EU een dergelijke uitzondering in. De onderbouwing hiervan is volgens de EC dikwijls erg algemeen, en daardoor dikwijls niet afdoende gerechtvaardigd<sup>11</sup>.

Na 2027 blijven er op grond van de KRW slechts twee uitzonderingsgronden over. Verder **uitstel** kan met name slechts nog bekomen worden voor die gevallen waarin alle maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd, maar waar het bereiken van de doelstelling omwille van natuurlijke redenen<sup>12</sup> extra tijd nodig heeft (KRW art 4.4). Daarnaast kunnen er **lagere doelstellingen** geformuleerd worden, daar waar het bereiken van de doelen technisch onmogelijk, of onevenredig duur blijkt (KRW art. 4.5)<sup>9</sup>.

De verplichting om **achteruitgang te voorkomen**, wordt door de EC aanzien als een factor die heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid van de KRW. De uitspraak in het [Weser-arrest](#) impliceert dat lidstaten deze verplichting niet alleen moeten implementeren via de stroomgebiedbeheerplannen, maar ook door vergunningsaanvragen voor projecten te beoordelen op dit aspect. Tegelijk wijst de EC erop dat het arrest heeft verduidelijkt dat er pas sprake is van achteruitgang zodra de toestand van ten minste één van de kwaliteitselementen zakt met één klasse<sup>13</sup>.

Tijdens het openbaar onderzoek bleken de meningen verdeeld over het **one-out-all-out principe**. Dit principe is volgens de EC evenwel essentieel om ecosystemen te beschermen in het integraal waterbeleid<sup>14</sup>. Tegelijk wordt erkend dat de toepassing ervan het moeilijker maakt om vooruitgang aan te tonen. Daarom kondigt de EC inspanningen aan om meer gedetailleerd te communiceren.

Tot slot ziet de EC nog enige mogelijkheden voor **vereenvoudiging** en vermindering van de administratieve lasten van de richtlijnen, zonder dat de doelstellingen ervan in het gedrang komen. Een verdere stroomlijning van de monitoring en de elektronische **rapportage**, in combinatie met een intensiever gebruik van digitale en aardobservatie-instrumenten, kan daarbij soelaas brengen<sup>15</sup>.

### Aanpassen van de regels inzake chemische stoffen

In de *fitness check* bestempelt de EC (de normering van) **chemische stoffen** expliciet als een knelpunt. Momenteel is het aan de lidstaten om voor een stroomgebied of voor

<sup>11</sup> *Fitness Check*, p. 50.

<sup>12</sup> Zie het [CIS – document](#) terzake voor meer duiding.

<sup>13</sup> *Fitness check*, box op p. 44.

<sup>14</sup> *Fitness check*, p. 27, voor een motivering, zie p. 81 van [studiedocument](#) bij de *Fitness Check*.

<sup>15</sup> *Fitness check*, p. 124.

grondwaterlichamen specifieke verontreinigende stoffen aan te duiden, en er normen voor te bepalen. Er blijken echter grote verschillen te bestaan tussen de lidstaten in hun aanpak en in de eruit resulterende normstelling.

Een ander probleem bestaat er volgens de EC in dat de vaststelling en actualisatie, op Europees niveau, van de lijst met prioritaire stoffen te veel tijd in beslag neemt. Daarbij komt dat de Grondwater Richtlijn (GWR) en de Richtlijn tot vaststelling van milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid (RMKN) de risico's voor mens en milieu hoofdzakelijk evalueren op basis van afzonderlijke stoffen – dus los van mogelijke gecombineerde effecten van mengsels. De bekomen normstelling omvat aldus onvermijdelijk slechts een zeer klein deel van de stoffen die in het milieu aanwezig zijn. De EC zoekt een oplossing in een meer gestroomlijnde methode om wetenschappelijke resultaten te laten doorwerken in de uitvoering van de RMKN en GWR.

## Toekomstverkenning

### Op Europees niveau

De **politieke besluitvorming** over de toekomst van de richtlijnen is nog **niet afgerond**. De uitkomst van de *fitness check* en de evaluatie van de RLSA zullen worden besproken tijdens een gedachtewisseling op de Raad Milieu van 5 maart 2020. Verwacht wordt dat tegen dan de richting duidelijk zou kunnen zijn, waarna raadsconclusies zouden kunnen volgen op de Raad Milieu van 22 juni.

Inzake **integratie** zijn er aanzienlijke uitdagingen, in het bijzonder voor landbouw, energie en transport. De ambities in de *Green Deal* om meer **transport** via de waterwegen te realiseren, en om meer duurzame **energie** te produceren, kunnen leiden tot een verhoogde druk op de watersystemen. In de *Green Deal* wordt daarom aangekondigd dat de richtsnoeren voor betere regelgeving en de ondersteunende instrumenten zullen aangepast worden, om de coherentie te verzekeren (“do no harm”)<sup>16</sup>.

De grootste uitdaging zit echter in het landbouwbeleid. De **landbouwsector** blijkt een van de grootste oorzaken van milieudruk op watersystemen te zijn<sup>17</sup>. De EC ziet de “*farm to fork*” strategie dan ook als weg die ingeslagen moet worden om een eerlijk inkomen voor de landbouwer te verzoenen met een reductie van het watergebruik en van de vervuiling met nutriënten, pesticiden en antibiotica. De EC verklaart ten andere dat ze er op zal toezien dat de implementatie door de lidstaten via de strategische plannen strookt met deze benadering<sup>18</sup>.

Met het aangekondigde “*zero pollution*” actieplan uit de *Green Deal*<sup>19</sup> wil de EC maatregelen naar voor schuiven om de vervuiling met microplastics en farmaceutische stoffen aan te pakken. Hiervoor worden zowel bronmaatregelen als een aanpak via de waterzuivering aangekondigd<sup>20</sup>. Ook een uitbreiding van het werkingsgebied van de Richtlijn Industriële Emissies staat op de agenda, net als een aanpak van vervuiling door afstroming van verharde oppervlakte (“*urban runoff*”) en initiatieven om de gecombineerde effecten van mengsels van

<sup>16</sup> *Green Deal*, p. 19.

<sup>17</sup> [EEA, 2018](#)

<sup>18</sup> *Green Deal*, p. 11 en 12.

<sup>19</sup> *Green Deal*, p. 14.

<sup>20</sup> Dit zal vorm krijgen via de herziening van de RLSA.

vervuilende stoffen in rekening te brengen. Tenslotte bevat het pakket ook een “*duurzame strategie chemische stoffen*” (*chemicals strategy for sustainability*).

Ook de “*industrial strategy*” en het nieuwe **actieplan voor de circulaire economie** zullen belangrijke opportuniteiten opleveren. De EC wijst er op dat zo’n 90% van de drukken op het watersysteem gelinkt zijn aan de extractie van grondstoffen en de verwerking van materialen, brandstoffen en voedsel<sup>21</sup>.

De (her)waardering van **ecosystemen en ecosysteemdiensten** is een kernelement van de KRW<sup>22</sup> en een centraal concept in de *Green Deal*. De concrete uitwerking moet echter nog volgen.

In de *Green Deal* kondigt de EC ook een strakkere opvolging en **handhaving** aan, in eerste lijn via de “*environmental implementation review*”, maar ook via het verbeteren van de toegang tot de rechtbanken voor burgers en NGO’s. In de *Fitness Check* kondigt de EC aan dat ze inspanningen zal doen inzake “*capacity building*”, door kennisdeling rond kostenterugwinning, bronmaatregelen en groene infrastructuur<sup>23</sup>.

De door de EC opgestarte en op te starten initiatieven inzake “*Green finance*” moeten zorgen voor extra investeringsmiddelen, onder meer ook in de watersector. De financiering van de investeringen lost het probleem echter niet op: leningen moeten ook terugbetaald worden, en om duurzaam te zijn, moeten de inkomsten zowel de operationele kosten als de voorzieningen voor vervanging en onderhoud kunnen dekken<sup>24</sup>. Het ontbreken van duurzame financieringsmodellen is vandaag dan ook een groter knelpunt dan de beschikbaarheid van kapitaal. In die context is het relevant dat de EC de nadruk legt op een betere implementatie van de kostenterugwinning.

## Op Vlaams niveau

De **uitgangspositie** van Vlaanderen inzake het uitvoeren van de KRW is ongunstig: de Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid (CIW) stelt vast dat de doelstellingen in geen enkel oppervlaktewaterlichaam gehaald worden. Dat is het gevolg van de aanwezigheid van **alomtegenwoordige stoffen**<sup>4</sup>, maar ook van wijd verspreide vervuiling met **pesticiden, zware metalen, PAK’s, nutriënten**, en het uitblijven van systematische verbeteringen in de **hydromorfologie**<sup>25</sup>.

Ter gelegenheid van de twee vorige stroomgebiedbeheerplannen is door het Vlaamse gewest voor alle oppervlaktewaterlichamen en bijna alle grondwaterlichamen<sup>26</sup>, gebruik gemaakt van de **uitstel** mogelijkheden binnen de KRW. Daarover zijn kritische opmerkingen gemaakt door zowel de adviesraden<sup>27</sup> als de EC<sup>28</sup>. Een en ander noopt omzeggens onvermijdelijk tot een evaluatie van de selectie van de maatregelen, en een discussie over de financiering ervan.

## Verbeteren van de selectie van maatregelenpakketten

<sup>21</sup> *Green Deal*, p. 7.

<sup>22</sup> *Fitness check*, p. ii.

<sup>23</sup> *Fitness check*, p. iii.

<sup>24</sup> EEAC, 2019, *The WFD, beyond the analysis of the partial success*, p. 10.

<sup>25</sup> Waterbeleidsnota, deel waterbeheerkwesties, p7 e.v.

<sup>26</sup> Zie [2° SGBP](#), tabel 80 en 81.

<sup>27</sup> [Advies tweede SGBP](#), §§ 21 e.v.

<sup>28</sup> [Aanbevelingen voor de implementatie van de KRW specifiek voor BE](#), p. 131 e.v.



Met de *deadline* van 2027 voor ogen, dienen de in opmaak zijnde stroomgebiedsbeheerplannen, naast de basismaatregelen, alle noodzakelijke **additionele maatregelen**<sup>29</sup> te bevatten voor het bereiken van de doelstellingen<sup>30</sup>. Waar dat niet het geval is moet er, conform art. 4.5 van de KRW, per waterlichaam een grondige argumentatie worden opgebouwd waarom die specifieke waterlichamen zodanig zijn aangetast dat het bereiken van de doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn, en welke **lagere doelstellingen** dan aan de orde zouden zijn. In beide gevallen is een **(kosten)efficiënte en gebiedsgerichte selectie** (en uitvoering) **van de maatregelen** een *conditio sine qua non*.

In ons recente advies over de waterbeleidsnota werden er in dit verband uitvoerige aanbevelingen geformuleerd<sup>31</sup>. Voor de investeringen in de waterzuivering wordt er reeds een aanpak uitgerold, die de raden in principe steunden. Voor de andere drukken (diffuse verontreiniging door landbouw of transport, verontreiniging door andere lozingen, hydromorfologische drukken, ...) ontbreekt zo'n aanpak momenteel.

Zoals algemeen in de *fitness check* werd aangestipt vormt ook in Vlaanderen de verplichting om alleszins de **basismaatregelen** uit te voeren, een specifieke uitdaging. Hierbij zijn de in de KRW geformuleerde bepalingen inzake haalbaarheid en onevenredigheid niet aan de orde, vermits de problematiek van haalbaarheid en evenredigheid al geregeld is in de desbetreffende richtlijnen. Specifiek wezen de raden al op de verplichtingen binnen **Natura 2000** en de maatregelen in uitvoering van de **Nitraatrichtlijn**. Gezien de [ontgoochelende resultaten tijdens MAP V](#), kan verwacht worden dat hier de uitdaging erg groot zal blijken.

### Verbeteren van de financiering

De afgelopen twee jaar werd, op instigatie van de CIW, een uitgebreid overlegtraject doorlopen over de **financiering** van de voor de uitvoering van de KRW benodigde maatregelen. Hierbij bleek dat er diverse mogelijkheden werden gedetecteerd die zouden toelaten om met het hetzelfde budget betere resultaten te boeken. Tegelijkertijd bleek er evenwel geen eensgezindheid gevonden te kunnen worden tussen de betrokken actoren over de wijze van implementeren van het "*de vervuiler betaalt*" beginsel, noch over een uitgebreidere kostenterugwinning van waterdiensten.

Niettemin zullen deze kwesties aan de orde moeten komen bij de opmaak van de derde Vlaamse stroomgebiedbeheerplannen. De EC maakt in de *fitness check* immers duidelijk dat een verbetering van de kostenterugwinning een aandachtspunt is<sup>32</sup>. Uit zowel Vlaams<sup>33</sup> als internationaal studiewerk valt af te leiden dat een meer doorgedreven kostenterugwinning zeker niet automatisch "disproportioneel" zou zijn. Betekenisvol in deze is het door de OESO gevoerde onderzoek (zie figuur 2).

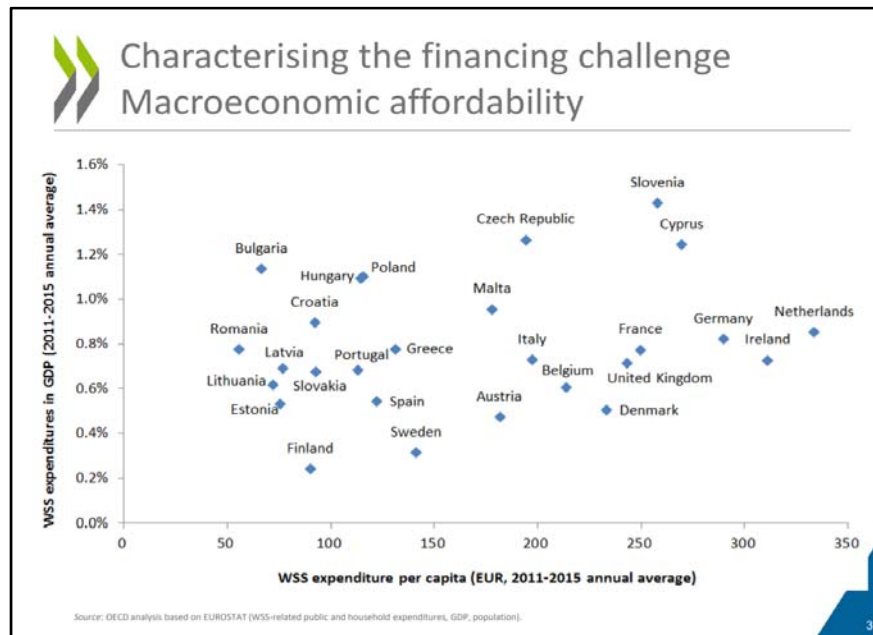
<sup>29</sup> Zie art. 11 KRW: de belangrijkste basismaatregelen zijn de maatregelen die voortvloeien uit eerdere richtlijnen (bv RLSA of nitraatrichtlijn) en de maatregelen voor kostenterugwinning en waterprijsbeleid.

<sup>30</sup> KRW, art. 4.4, c).

<sup>31</sup> Gemeenschappelijk advies over de waterbeleidsnota, §§ 25 t.e.m. 34.

<sup>32</sup> *Fitness check* p. 58 e.v.

<sup>33</sup> [Onderbouwing van afwijkingen op de milieudoelstellingen](#), bijlage bij het tweede SGBP.



Figuur 2: vergelijking van de macro-economische betaalbaarheid van drinkwater en waterzuivering in de EU. (WSS: Water supply and sanitation) (Bron: OECD presentatie op EEAC werkgroep 19/06/2019).

Hoewel er bij een hogere kostenterugwinning ook in Vlaanderen zeker problemen zouden kunnen ontstaan inzake de betaalbaarheid voor sommige groepen burgers en voor sommige (groepen) bedrijven, blijkt uit het OESO-onderzoek dat de problematiek, in een macro-economisch perspectief, te relativiseren is: al onze buurlanden geven immers beduidend meer uit aan drinkwater en afvalwater, zowel in % van het BNP als per capita.

### Chemische stoffen

De aangekondigde initiatieven inzake de regels voor chemische stoffen, zullen in de eerste plaats gebeuren op het Europese niveau. Ze bieden echter mogelijk een gedeeltelijk antwoord op de bekommernissen die in dit verband door de adviesraden geuit werden, zowel aangaande de verschillende aanpak die volgt uit de verschillende Europese richtlijnen, en als inzake het ontbreken van een “*level playing field*”, door de verschillende toepassing door de lidstaten en regio's<sup>34</sup>.

### Kansen en uitdagingen in de circulaire aanpak

Inzetten op een meer circulaire economie is een beloftevolle piste om de uitdagingen in het waterbeleid aan te pakken<sup>35</sup>. De huidige circulaire concepten kunnen echter leiden tot een grotere concentratie aan verontreinigingen in het proces, wat op een gespannen voet kan staan met de kaders van de KRW. Een doorgedreven inzet op duurzame producten en productieprocessen – zie *zero pollution strategy* – kan waterhergebruik op een ander niveau brengen.

### Kansen in de NEXUS aanpak

Door de koppelingen tussen het watersysteem en andere systemen (energiesysteem, voedselsysteem, enz.) in kaart te brengen, verbreedt het speelveld voor het vinden van

<sup>34</sup> Zie advies 2015 | 012 voor een uitvoerige beschrijving van de problematiek.

<sup>35</sup> Zie o.a. *Green Deal*, p 7, Vlaams regeerakkoord 2019-2024, p. 228 e.v.

hefbomen en oplossingen. Europees onderzoek wijst zelfs op de noodzaak van een zogenaamde “*nexus-aanpak*” om tegelijkertijd de klimaat- en waterdoelstellingen te bereiken <sup>36</sup>. De in het Vlaamse Regeerakkoord aangekondigde onderzoek naar zo’n aanpak<sup>37</sup> biedt dan ook kansen om hierin vooruitgang te boeken.

### Mogelijke implicaties voor het werk van de Minaraad

Ten slotte verkennen we de mogelijke implicaties van de *Fitness check* voor een selectie van voorgenomen adviezen en activiteiten uit het [meerjarenprogramma 2020-2024](#).

Het ontwikkelen en beheren van groene infrastructuur vormt volgens de *fitness check*<sup>38</sup> een belangrijke opportuniteit om de kost van implementatie (van zowel de KRW als de FD) te beperken. Het in de nabije toekomst door te voeren eigen initiatief over de **instrumenten voor groenblauwe infrastructuur** kan hiertoe bijdragen voor wat Vlaanderen aangaat.

In het tegen einde 2020 te verstrekken **advies over de derde stroomgebiedbeheerplannen** zullen quasi alle bovenstaande elementen aan bod kunnen komen. De geschetste uitdagingen inzake de selectie van maatregelen en de financiering, zullen naar verwachting prominent in beeld komen en voor de nodige uitdagingen zorgen in het raadsoverleg.

Eventuele adviesvragen over **MAP** (6 en/of 7) kunnen in een ander daglicht komen te staan vanwege de *deadline* van 2027. Meer belang moet evenwel worden gehecht aan de vraag in hoeverre de implementatie van de CAP en de “*farm-to-fork*” strategie ertoe kunnen bijdragen om in het Vlaamse Gewest de beoogde integratie van doelstellingen te realiseren.

Ook het voor 2020 voorziene eigen raadsinitiatief over de **strategie inzake waterbevoorrading** zal moeten inspelen op de integratiekwestie en “*een evenwichtige en samenhangende benadering ontwikkelen van het concurrerende gebruik van water door verschillende sectoren*”<sup>39</sup>.

Het later door te voeren eigen initiatief inzake de **financiering van de waterketen en het watersysteem**, zal specifiek vorm krijgen binnen de context van de KRW en de initiatieven die de EC in deze verder aan het ontwikkelen is. De diverse eigen initiatieven over **handhaving** sluiten aan bij de stelling dat handhaving in eerste orde een verantwoordelijkheid is voor de lidstaten<sup>40</sup>.

Tenslotte wijzen we nog op de werking binnen de [werkgroep “fresh water affairs” van de EEAC](#). De afgelopen jaren zijn daar (soms baanbrekende) inzichten ontwikkeld over de (implementatie van) de KRW. Het komende jaar wordt verder gewerkt rond twee thema’s. Vooreerst de “*governance*” van **waterkwantiteit**, in het bijzonder in het licht van de uitdagingen door de klimaatverandering. In de tweede plaats zullen, in de jaarlijkse conferentie in Dublin, die als thema “*just transition*” heeft, ervaringen worden uitgewisseld i.v.m. de sociale uitdagingen bij het implementeren van het economische denkkader van de KRW.

<sup>36</sup> Zie JRC rapport, [Water – energy nexus in Europe](#).

<sup>37</sup> Vlaams regeerakkoord 2019-2024, p.229

<sup>38</sup> *Fitness Check*, p. 68 e.v. en p. 124.

<sup>39</sup> *Fitness check*, p. 131.

<sup>40</sup> *Fitness check*, p. 120.