

**Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid”**

(98/C 180/07)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid<sup>(1)</sup>, alsmede het gewijzigde voorstel dienaangaande<sup>(2)</sup>;

gezien het besluit van de Raad d.d. 6 mei 1997, overeenkomstig artikel 198 C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Comité te raadplegen;

gezien het op 11 juni 1997 door zijn Bureau genomen besluit, commissie 5 „Ruimtelijke ordening — Milieu — Energie” met de voorbereidende werkzaamheden te belasten;

gezien het op 3 juli 1997 goedgekeurde ontwerpadvies van commissie 5 (CDR 171/97 rev.); (rapporteur: de heer Tellerup),

heeft tijdens zijn op 12 en 13 maart 1997 gehouden 22e zitting (vergadering van 12 maart) het volgende advies uitgebracht.

## 1. Het Europese waterbeleid

1.1. Het Comité van de Regio's bevestigt de standpunten die het in het advies van 19 september 1996 inzake de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het waterbeleid van de Europese Gemeenschap<sup>(3)</sup> heeft verwoord.

1.2. Ook het Comité acht het noodzakelijk dat voor een stabiele drinkwatervoorziening wordt gezorgd, dat de watervoorraden voldoende zijn om ook voor andere economische toepassingen te worden gebruikt, dat kwaliteit en kwantiteit van de watervoorraden in de regel voldoende zijn om de ecologische toestand van het aquatisch milieu te beschermen en op peil te houden, en dat water zodanig wordt beheerd dat schade door overstromingen wordt voorkomen of beperkt en de effecten van droogte zo gering mogelijk zijn. Milieubescherming is namelijk een bijzonder kwetsbare doelstelling en verdient daarom speciale aandacht.

## 2. Het actieprogramma grondwater

2.1. In het actieprogramma voor geïntegreerde grondwaterbescherming en geïntegreerd grondwaterbeheer<sup>(4)</sup> wijst de Commissie op de noodzaak om procedures ter regulering van zoetwateronttrekking en voor toezicht op de kwaliteit en kwantiteit van zoet water in te stellen.

2.2. Doel van het actieprogramma is, grondwater door middel van een geïntegreerde planning en duurzaam beheer dusdanig te beschermen en te gebruiken dat verdere verontreiniging wordt voorkomen, de kwaliteit

van niet-verontreinigd grondwater wordt gehandhaafd, verontreinigd grondwater wordt schoongemaakt en overmatige onttrekking van grondwater wordt voorkomen.

2.3. Het Comité onderschrijft deze doelstellingen.

## 3. De kaderrichtlijn voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

3.1. Het waterbeleid van de Gemeenschap vereist een transparant, doeltreffend en samenhangend wetgevend kader. Met de voorgestelde richtlijn wordt zo'n kader voor de bescherming van zoet oppervlaktewater, estuaria, kustwateren, territoriale wateren en andere maritieme gebieden, alsmede grondwater in de Gemeenschap geboden.

3.2. De voorgestelde kaderrichtlijn heeft tot doel, een verdere achteruitgang van aquatische ecosystemen en — wat hun waterbehoefte betreft — terrestrische ecosystemen te voorkomen en hun toestand te beschermen en te verbeteren. Tevens wil de Commissie een duurzaam gebruik van water bevorderen op basis van bescherming van de beschikbare watervoorraden op lange termijn en in andere communautaire voorschriften en in de maritieme conventies van de Verenigde Naties opgenomen maatregelen ter bescherming van territoriale en andere maritieme gebieden in de richtlijn integreren, om aldus bij te dragen tot de beschikbaarheid van zoet water in die kwaliteit en kwantiteit die voor een duurzaam gebruik van deze bron nodig is.

<sup>(1)</sup> COM(97) 49 def. — 97/0067 SYN.

<sup>(2)</sup> COM(97) 614 def. — 97/0067 SYN; PB C 184 van 17.6.1997, blz. 20 en C 16 van 20.1.1998, blz. 14.

<sup>(3)</sup> PB C 34 van 3.12.1997, blz. 30.

<sup>(4)</sup> PB C 355 van 25.11.1996, blz. 1.

Het Comité steunt deze doelstelling, alsmede de doelstelling om zoet- en kustwatervoorraden te beschermen. Het benadrukt daarbij dat bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn voldoende aandacht aan de bescherming van open maritieme gebieden tegen van het vasteland afkomstige verontreiniging, alsmede aan de verplichtingen van de lid-staten ter zake moet worden geschonken.

3.3. Het Comité is het ermee eens dat een gecoördineerd en geïntegreerd beheer van de watervoorraden moet uitgaan van de waterkringloop en het grensoverschrijdende karakter van grondwater.

3.4. Het Comité sluit zich aan bij de hoofdgedachte, nl. dat de lid-staten geïntegreerde plannen voor de watersector zouden moeten uitwerken.

3.5. Het Comité steunt de opvatting dat een gecoördineerd beheer ook de kwantiteit van water dient te omvatten, voor zover hiermee de doelstellingen van deze richtlijn worden bereikt.

3.6. Het Comité is het er verder mee eens dat de besluiten zo dicht mogelijk bij die plaatsen moeten worden genomen waar water wordt gebruikt of beïnvloed, en dat nadruk wordt gelegd op specifieke programma's met maatregelen die op de regionale en lokale omstandigheden zijn afgestemd.

3.7. Het Comité vindt dat de Commissie meer rekening zou moeten houden met de verscheidenheid in de EU ten aanzien van de natuurlijke geografische omstandigheden. Dit zou de wil en de mogelijkheden tot naleving van de kaderrichtlijn inzake het waterbeleid ten goede moeten komen. Ook moet er meer aandacht komen voor het eigen karakter van de lid-staten met betrekking tot regelgeving en decentralisering van bevoegdheden naar de lokale en regionale overheden.

#### 4. Rechtsgrondslag

4.1. Het Comité stemt ermee in dat doelstellingen en middelen op EU-niveau in de kaderrichtlijn voor water in de zin van het in het EU-Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel (art. 3B) worden vastgelegd.

4.2. Het Comité steunt het voornemen om het toekomstige Europese beleid ter bescherming van watergebieden overeenkomstig artikel 130 R te baseren op het voorzorgsbeginsel, het beginsel „de vervuiler betaalt”, het preventiebeginsel en het beginsel van bestrijding van milieuaantasting aan de bron.

4.3. Het Comité is van mening dat voor de kaderrichtlijn inzake water de procedure van artikel 130 S, lid 1 of 2, gevolgd moet worden, en dat lid 2 van dit artikel in verband met het beheer van de waterreserves moet worden toegepast.

4.4. Ook het Comité acht beheer van de watervoorraden een belangrijke voorwaarde om een goede waterkwaliteit te kunnen waarborgen.

#### 5. Stroomgebiedsdistricten

5.1. Het Comité steunt het voorstel inzake het bepalen van stroomgebiedsdistricten, op grond waarvan districten dusdanig worden geïdentificeerd en geografisch worden afgebakend, dat alle watergebieden — ook kust-territoriale wateren, alsook andere maritieme gebieden — worden omvat en een bestuurlijke coördinatie met aangrenzende stroomgebieden tot stand wordt gebracht. Planning, regulering en internationale samenwerking op basis van stroomgebieden is in dit verband doelmatig.

5.2. Het Comité wijst erop dat bij het beheer van stroomgebiedsdistricten voldoende rekening moet worden gehouden met de problemen die stroomafwaarts de regulering van grote rivieren kunnen ontstaan. Bovendien dienen niet alleen kwalitatieve, maar ook kwantitatieve doelstellingen te worden nagestreefd, zodat overstromings- en droogteproblemen kunnen worden voorkomen.

#### 6. Overheden

6.1. De lid-staten kunnen bestaande nationale of internationale organen met het beheer van de stroomgebiedsdistricten belasten. Deze organen dienen wel de nodige bevoegdheden te bezitten om aan de verplichtingen van de richtlijn te kunnen voldoen.

6.2. Het Comité stemt ermee dat de lid-staten het beheer van stroomgebiedsdistricten volgens hun eigen structuur kunnen opzetten. Op deze manier zal het subsidiariteitsbeginsel bij dit beheer in aanmerking worden genomen en wordt de lid-staten grote vrijheid gegeven t.a.v. organisatie en beheer van het waterbeleid op lokaal en regionaal niveau.

#### 7. Milieudoelstellingen

7.1. In de richtlijn is de politieke hoofddoelstelling opgenomen dat de lid-staten vóór het jaar 2010 een „goede toestand” van het oppervlaktewater en het grondwater moeten bereiken.

De regio's en de lokale overheden willen helpen deze doelstelling te verwezenlijken.

7.2. Het Comité betreurt dat in de ontwerprichtlijn slechts een globale definitie van het begrip „goede toestand” wordt gegeven. Het streven naar een „goede” waterkwaliteit is van essentieel belang voor de toepassing van de richtlijn; daarom moeten de lid-staten vóór de goedkeuring van de ontwerprichtlijn aandacht aan deze definitie besteden.

7.3. Het Comité stelt vast dat afwijkingen worden toegestaan als het bereiken van een goede waterkwaliteit „buitensporig kostbaar” is. Ten behoeve van een uniforme toepassing van de richtlijn moet echter wel duidelijk worden aangegeven wat precies met deze woorden, die van cruciaal belang zijn, wordt bedoeld.

7.4. Het Comité benadrukt dat vermindering van de waterkwaliteit onaanvaardbaar is, ook wanneer het kwaliteitsniveau van water hoger is dan met de vastgestelde milieudoelstellingen wordt beoogd. Dit laatste komt in een groot aantal gebieden van de Gemeenschap voor.

7.5. Met het actieprogramma voor geïntegreerde bescherming en geïntegreerd beheer van grondwater wordt ernaar gestreefd, verdere verontreiniging van het grondwater te voorkomen, de kwaliteit van niet-verontreinigd grondwater te handhaven, zonodig verontreinigd grondwater schoon te maken en overmatige onttrekking van grondwater te voorkomen.

Het Comité onderschrijft deze doelstellingen en vindt daarom dat voor grondwater naar handhaving van het chemisch evenwicht met op zijn minst de kwaliteit van drinkwater moet worden gestreefd, hetgeen betekent dat verontreinigende stoffen niet in grotere concentraties dan de natuurlijke achtergrondniveaus aanwezig mogen zijn.

Het Comité pleit er verder voor dat in de richtlijn de doelstelling wordt opgenomen om voor al het grondwater naar een „zeer goede chemische toestand” te streven, ofschoon voor sommige grondwatervoorraden een zeer goede of zelfs een goede toestand vóór het jaar 2010 niet haalbaar is, aangezien grondwater lange tijd nodig heeft om zich te herstellen.

7.6. Het Comité meent dat de maatregelen om een bepaalde toestand van het oppervlakte- en grondwater te bereiken, zelf en niet zozeer de resultaten van deze maatregelen juridisch bindend zijn. De bepalingen van de richtlijn worden dus nageleefd indien de maatregelen worden uitgevoerd, ongeacht of daardoor uiteindelijk de doelstelling wordt gehaald.

## 8. Het in kaart brengen van stroomgebieden

8.1. Analyses van de specifieke kenmerken van stroomgebieden vormen een goede basis voor initiatieven om deze stroomgebieden in kaart te brengen en te

beschermen. Door de invloed van menselijke activiteiten op het milieu na te gaan en beschermde gebieden binnen de stroomgebiedsdistricten te registreren, wordt in combinatie daarmee een goede basis voor het beheer van stroomgebiedsdistricten gelegd en kan dit beheer ook op andere belangen en regelingen worden afgestemd.

Het Comité wijst erop dat de in de kaderrichtlijn vastgestelde uitvoeringstermijnen zeer krap zijn, als gevolg van de technische voorschriften waaraan voldaan moet worden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de kaderrichtlijn niet in de gehele Gemeenschap volledig en op dezelfde manier ten uitvoer wordt gelegd.

## 9. Het aanwijzen van zones

9.1. Het Comité meent dat het aanwijzen van zones de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel ten goede kan komen. Het steunt het voornemen om deze zones zoveel mogelijk met bestaande zones te laten samenvallen, aangezien de verschillende indelingen momenteel al een onoverzichtelijke situatie opleveren.

9.2. Binnen de afzonderlijke stroomgebiedsdistricten moeten de voorraden worden aangewezen die thans voor drinkwaterwinning gebruikt worden of dat in de toekomst zullen worden. Water in deze gebieden moet aan de eisen van de drinkwaterrichtlijn voldoen.

Het Comité steunt deze strategie, maar wijst erop dat een en ander niet ten koste van de algemene bescherming van water buiten de geselecteerde gebieden mag gaan.

## 10. Toezicht en rapportage

10.1. Het Comité sluit zich aan bij de plannen om de controleverplichtingen te stroomlijnen om te voorkomen dat verplichtingen elkaar overlappen of met elkaar in tegenspraak zijn, en de verschillende verplichtingen als één geheel in een kaderrichtlijn onder te brengen. Verder steunt het Comité de analyse van de Commissie inzake de behoefte aan coördinatie tussen de afzonderlijke stroomgebieden.

10.2. Een groot gedeelte van de kaderrichtlijn betreft het verzamelen van gegevens over de toestand van het milieu, om op basis daarvan besluiten m.b.t. de afzonderlijke stroomgebieden te kunnen treffen.

Het Comité pleit ervoor dat de controleverplichtingen zoveel mogelijk worden gerationaliseerd en dat de bestaande rapportageverplichtingen worden getoetst, ten einde de omvang en frequentie van de rapporten terug te brengen. De rapportageplicht dient te worden beperkt tot gegevens die voor verdergaande plannen relevant zijn. Het heeft geen zin steeds meer gegevens te willen verzamelen waarmee verder niets wordt gedaan. De richtlijn moet bovendien de mogelijkheid bieden tot evaluatie van de behoeften om te bepalen wat binnen de respectieve stroomgebieden moet worden gecontroleerd.

10.3. Krachtens de voorgestelde richtlijn moeten alle maatregelen en ontwerpmaatregelen voor stroomgebied-districten ter kennis van de Commissie worden gebracht.

Volgens het Comité is het voor de controle op de uitvoering van de richtlijn voldoende dat alleen de maatregelen aan de Commissie worden doorgegeven.

## 11. Betalen voor water

11.1. Het Comité van de Regio's wijst erop dat de voorgestelde regelingen voor een kostendekkende waterprijs zodanig moeten worden bijgesteld dat

- op het waterbeheer betrekking hebbende stimulerende regelingen van lid-staten, regio's c.q. gemeenten intact kunnen blijven,
- door de invoering van kostendekkende prijzen de landbouw en de industrie niet worden opgezadeld met onverantwoorde, ongerechtvaardigde extra lasten,
- van het principe van kostendekkende waterprijzen ook mag worden afgeweken in andere dan in artikel 12 genoemde gevallen, bijvoorbeeld om het ontstaan van lokale of regionale structuurnadelen te voorkomen.

Het Comité steunt het beginsel dat alle kosten die met watergebruik en waterbescherming verband houden, door de waterprijs gedekt moeten worden. Niettemin dient hierbij te worden gegarandeerd dat uit hoofde van het milieu geïnde heffingen weer besteed worden aan maatregelen ten behoeve van de waterbescherming.

11.2. Het Comité pleit ervoor dat het beginsel „de vervuiler betaalt” van toepassing blijft wanneer de vervuiler bekend is en sprake is van een te kwantificeren verontreiniging, aangezien dit beginsel impliceert dat de kosten om verontreiniging te voorkomen, rechtstreeks voor rekening van de vervuiler komen. Ook toepassing van het beginsel van preventief handelen en het beginsel dat milieuaantasting aan de bron moet worden aangepakt, is een goede zaak.

## 12. Maatregelen

12.1. Het Comité stemt in met de „basismaatregel” dat alle relevante communautaire wetgeving ten uitvoer wordt gelegd.

Het Comité stemt eveneens met de doelstelling van de „basisstrategie” om de verontreiniging van water door voor het milieu schadelijke stoffen terug te dringen en dringt erop aan dat alle lozingen in een bepaald watergebied in aanmerking worden genomen.

12.2. Het Comité steunt tevens de vergunningsregeling voor het onttrekken van water, de eis inzake verplichte voorafgaande toestemming voor alle activiteiten die mogelijk negatieve gevolgen voor de water-toestand hebben, alsmede het verbod op rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in grondwater.

12.3. Het Comité vindt dat de zgn. „maatregelenprogramma's” voor stroomgebieddistricten ook voor grondgebruik op het platteland zouden moeten gelden. Het denkt daarbij ook aan maatregelen om een aangepaste landbouwproductie te bevorderen.

## 13. De gecombineerde methode

13.1. Het Comité heeft zich reeds in zijn advies over het waterbeleid van de Europese Gemeenschap voorstander getoond van een benadering waarbij emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor het milieu gecombineerd worden.

Emissiegrenswaarden dienen op basis van de beste beschikbare techniek te worden vastgesteld. Daarbij dienen in de eerste plaats, in het licht van wat technisch mogelijk is en zonder naar de huidige waterkwaliteit te kijken, voor de gehele Gemeenschap geldende regels voor het gebruik van water te worden vastgelegd. Daarnaast kunnen, uitgaande van de aard van de behoeften, hoge kwaliteitsdoelstellingen worden uitgewerkt. Bij lozingen in watergebieden dient volgens het Comité telkens van het strengste criterium uitgegaan te worden. Het aanvoeren van kosten/baten-argumenten mag niet leiden tot versoepeling van de emissiewaarden of het toestaan van extra lozingen van gevaarlijke stoffen wanneer er sprake is van een hoge waterkwaliteit.

13.2. Het Comité geeft er de voorkeur aan dat voor 30 gevaarlijke stoffen criteria voor de vaststelling van parameterwaarden in de kaderrichtlijn worden opgenomen, in plaats van deze waarden in de richtlijn zelf vast te leggen. Wel is het van belang dat de lid-staten en regio's hulp krijgen bij het vaststellen van de parameterwaarden.

13.3. Het Comité wijst erop dat er behoefte aan een adequate beschrijving van de gecombineerde methode en het gebruik hiervan bestaat. Voorts acht het Comité het dringend zaak dat de inhoud van de bijlagen bij dit richtlijnvoorstel wordt geconcretiseerd. Aangezien dit een taak van de politiek is, mag dit niet in het kader van een comitologieprocedure gebeuren, maar zouden Raad en Parlement zich hiermee moeten belasten.

13.4. Het Comité zou graag zien dat er criteria voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen in de richtlijn worden vastgelegd.

13.5. Het Comité dringt erop aan dat in punt 9 van bijlage VIII inzake verontreinigende stoffen ook de afbraakproducten van biociden en gewasbeschermingsmiddelen worden opgenomen.

13.6. Het Comité pleit ervoor dat de milieukwaliteitsnormen die in de „dochterrichtlijnen” van de richtlijn gevaarlijke stoffen zijn weergegeven, zo snel mogelijk worden herzien, daar ze verouderd zijn.

## 14. Andere beleidsterreinen

14.1. In het kader van het doel om een duurzame bescherming en een duurzaam beheer van water tot

stand te brengen, stelt het Comité voor, de integratie tussen het waterbeleid enerzijds en het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het regionaal beleid anderzijds te stimuleren.

## 15. Doorzichtigheid

15.1. Ook het Comité is voorstander van geïntegreerde programma's in de lid-staten, waarin alle communautaire en krachtens nationale waterwetgeving vereiste maatregelen zijn opgenomen. Dergelijke programma's kunnen de transparantie, de inspraak van de bevolking en de verantwoordingsplicht bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen ten goede komen. Bovendien kan zo worden bekeken in hoeverre behoefte aan verdere, al dan niet communautaire initiatieven bestaat.

15.2. Het Comité is het met de Commissie eens dat de bevolking het recht moet hebben op inzage van de resultaten van milieumetingen, die op een begrijpelijke manier aangeboden moeten worden.

## 16. Samenwerking tussen de Commissie en de regio's

16.1. Er wordt een comité opgericht dat de Commissie bij de technische tenuitvoerlegging van de richtlijn dient te helpen. Aangezien een coherente regelgeving op

watergebied juist voor de lokale en regionale overheden van essentieel belang is, vindt het Comité dat deze overheden deel van dit comité moeten uitmaken.

16.2. Voorts wordt een forum voor de uitwisseling van ervaringen opgericht. Het Comité acht het eveneens logisch dat de lokale en regionale overheden daarbij vertegenwoordigd worden.

## 17. Andere richtlijnen

17.1. Het Comité is het ermee eens dat er behoefte bestaat aan coördinatie van de huidige voorschriften inzake water, en steunt het voornemen om de ontwerp-richtlijn inzake ecologische kwaliteit onder te brengen in een alomvattende richtlijn inzake water. Het pleit voor een gemeenschappelijke benadering van de waterproblematiek.

Het Comité stemt ermee in dat Richtlijn 76/464/EEG inzake het lozen van gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu in de kaderrichtlijn wordt verwerkt.

17.2. Het Comité van de Regio's wijst erop dat onderhavig richtlijnvoorstel meer moet worden afgestemd op andere richtlijnen die betrekking hebben op water. In dat verband mag dit richtlijnvoorstel uit het oogpunt van de kwaliteit niet bij bestaande eisen achterblijven.

Brussel, 12 maart 1998.

*De voorzitter*  
*van het Comité van de Regio's*  
Manfred DAMMEYER