

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Brussel, 26 april 2007
Advies SERV en Minaraad

Advies over de waterbeheerkwesties

Inhoud

Inhoud	2
Krachtlijnen.....	3
1 Inleiding.....	4
2 Aanbevelingen bij het tijdschema en het werkprogramma.....	4
2.1 Bewaak tijdige vaststelling stroomgebiedbeheerplannen	4
2.2 Bewaak de rol van het voorbereidend document	5
2.3 Vergroot de maatschappelijke betrokkenheid.....	5
3 Algemene aanbevelingen bij de vijf waterbeheerkwesties.....	6
3.1 Vergroot onderlinge afstemming tussen vijf waterbeheerkwesties.....	6
3.2 Geef invulling aan economische analyse	7
3.3 Neem impact klimaatverandering mee bij alle waterbeheerkwesties	7
3.4 Zoek duurzame oplossing bagger- en ruimingspecie	7
4 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 1.....	8
4.1 Zorg voor een betere probleemanalyse.....	8
4.2 Erken de belangrijke achterstand inzake waterzuivering.....	8
4.3 Nuanceer en onderbouw oplossingen inzake industrieel afvalwater	9
4.4 Verhoog de aandacht voor diffuse bronnen	9
5 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 2.....	10
5.1 Vul analyse inzake bestrijdingsmiddelen verder aan.....	10
6 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 3.....	10
6.1 Betrek alle sectoren bij een daling van het waterverbruik	10
6.2 Schenk aandacht aan het gebruik van duurzame waterbronnen	10
6.3 Garandeer drinkwatervoorziening voor hoogwaardig gebruik	11
7 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 4.....	11
7.1 Hou rekening met de impact op landbouw, bos en natuur	11
7.2 Bewaak de samenhang tussen vasthouden, bergen en afvoeren.....	11
7.3 Informeer over schadebeperking tijdens overstroming.....	11
8 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 5.....	12
8.1 Investeer in economische analyse	12
8.2 Baken verantwoorde versus onverantwoorde schade duidelijk af.....	12

Krachtlijnen

Mineraad en SERV formuleren in voorliggend advies hun aanbevelingen bij het voorbereidend document voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen.

De Raden onderschrijven het vooropgestelde tijdschema. Zij vragen dan ook om de nodige middelen te voorzien voor een nauwgezette uitvoering van de vooropgestelde timing om tegen eind 2009 tot een definitieve vaststelling van de stroomgebiedbeheerplannen te komen. De betrokkenheid van het middenveld bij de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen (in de CIW) moet worden versterkt. De Raden maken verder voorbehoud bij de keuze van de maatregelen in het voorbereidend document. Ze menen dat de definitieve beslissing over de te nemen maatregelen in de maatregelenprogramma's bij de stroomgebiedbeheerplannen moet gebeuren. De maatregelen moeten getoetst worden aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (inclusief hun kosteneffectiviteit).

De Raden ondersteunen daarnaast de vijf waterbeheerkwesties die opgenomen zijn in het voorbereidend document. Ze dringen evenwel aan op meer afstemming tussen de verschillende waterbeheerkwesties, zowel wat betreft de probleemanalyse als de voorgestelde maatregelen. De economische analyse in het voorbereidend document is onvoldoende uitgewerkt. Een onderbouwde beleidsvisie over de wijze waarop de kostendoorrekening zal gebeuren ontbreekt. Bovendien moet de economische analyse voldoende gedetailleerde informatie bevatten om een oordeel te kunnen uitbrengen over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen. De Raden pleiten er tevens voor om de klimaatverandering volwaardig mee te nemen bij de uitwerking van de stroomgebiedbeheerplannen; ze wijzen ook op de belangrijke problematiek van de bagger- en ruimingspecie.

Ten slotte formuleren de Raden hun specifieke bemerkingen bij elk van de vijf waterbeheerkwesties.

1 Inleiding

Minaraad en SERV ontvingen op 27 november 2006 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur over het voorbereidend document voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen. Het document bevat een tijdschema en werkprogramma voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen van Schelde en Maas en bevat een overzicht van de belangrijkste waterbeheerkwesties. Voor elk van de vijf waterbeheerkwesties wordt uitvoerig ingegaan op de doelen, problemen, oorzaken en oplossingen.

Het voorbereidend document tot de opmaak van stroomgebiedbeheerplannen maakt samen met de bekkenbeheerplannen (inclusief de bijhorende deelbekkenbeheerplannen) het voorwerp uit van een openbaar onderzoek dat loopt van 22 november 2006 tot 22 mei 2007. De adviesvraag gaat ervan uit dat het advies binnen de termijn van het openbaar onderzoek wordt overgemaakt aan de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW).

Het decreet Integraal Waterbeleid bepaalt het kader voor de opmaak van stroomgebiedbeheerplannen tegen 2009.¹ Die plannen leggen de hoofdlijnen en doelstellingen vast van het integraal waterbeleid voor het stroomgebied. Daarnaast formuleren ze ook de maatregelen, middelen en vooropgestelde termijnen om de doelstellingen te bereiken. In de plannen gebeurt tevens de aanduiding van de functies van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Deze functieaanduidingen en hun eventuele gevolgen voor de ruimtelijke bestemmingen worden opgenomen in de bindende bepalingen van het stroomgebiedbeheerplan. Voor de opmaak van de specifieke plannen (deelbekkenbeheerplannen, bekkenbeheerplannen, stroomgebiedbeheerplannen) gaat het decreet Integraal Waterbeleid uit van een bottom-upbenadering. De bekkenbeheerplannen moeten worden beschouwd als de bouwstenen die tot de stroomgebiedbeheerplannen leiden.²

Hierna formuleren de Raden hun aanbevelingen bij het tijdschema en werkprogramma. Vervolgens gaan ze in op de vijf waterbeheerkwesties. Aangezien de Raden er van uitgaan dat het voorbereidend document niet herschreven zal worden, formuleren zij geen voorstellen voor tekstuele wijzigingen maar focussen ze hun advies op deze elementen die moeten worden meegenomen in het waterbeleid en bij de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen.

2 Aanbevelingen bij het tijdschema en het werkprogramma

2.1 Bewaak tijdige vaststelling stroomgebiedbeheerplannen

Het voorbereidend document waarover Minaraad en SERV adviseren bevat het tijdschema en het werkprogramma voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen alsook een overzicht van de vijf waterbeheerkwesties.

De Raden ondersteunen de vijf waterbeheerkwesties zoals opgenomen in het voorbereidend document. Ze kunnen als de grote thema's worden beschouwd, waarvoor de Vlaamse wateren het risico lopen de goede toestand in 2015 niet te zullen halen: (1) het beschermen

¹ Het voorbereidend document (pag.14) stelt dat de Vlaamse Regering tegen uiterlijk 22 december 2009 de stroomgebiedbeheerplannen zal vaststellen.

² Memorie van toelichting decreet Integraal Waterbeleid (artikel 28)

en verbeteren van de toestand van het oppervlaktewater, (2) het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van het grondwater, (3) het duurzaam beheren van watervoorraden, (4) het in samenhang aanpakken van wateroverlast en watertekort en (5) het verstandig investeren. De Raden merken op dat het hierbij gaat om vier inhoudelijke thema's en één eerder horizontaal thema, met name 'verstandig investeren' (zie par. 8.1).

De Raden stellen vast dat de waterbeheerkwesties een jaar eerder worden gepubliceerd dan voorzien in het decreet Integraal Waterbeleid (artikel 37 §1 2°). Ze vinden dit een goede zaak. Ze onderschrijven dat *'problemen juist omschrijven en erkennen al de helft van de oplossing is'*.

De Raden onderschrijven het vooropgestelde tijdschema en vragen om de nodige middelen te voorzien voor een nauwgezette uitvoering van de vooropgestelde timing.

2.2 Bewaak de rol van het voorbereidend document

Voor elke waterbeheerkwestie wordt in het voorbereidend document ingegaan op de doelen, problemen, oorzaken en oplossingen.³ Vooral bij dit laatste deel hebben de Raden bedenkingen. Dit heeft een aantal redenen:

- De vermelde maatregelen zijn onvolledig en niet altijd onderling afgestemd. Zo worden bestaande maatregelen en nieuwe maatregelen door mekaar vermeld (zie par. 3.1). Bij sommige waterbeheerkwesties worden evidente maatregelen niet opgesomd (zie par. 6.2).
- De opgesomde maatregelen zijn soms onduidelijk (zie par. 4.3).
- Een grondige onderbouwing van de keuze van de maatregelen (zowel een inhoudelijke motivering als de economische onderbouwing via een kosteneffectiviteitsanalyse) ontbreekt.
- Het is onduidelijk in hoeverre de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (KRLW).

De Raden menen dan ook dat de aanpak in het voorbereidend document ongelukkig is. De definitieve beslissing over de te nemen maatregelen moet in de maatregelenprogramma's bij de stroomgebiedbeheerplannen gebeuren. Daarbij moeten deze maatregelen getoetst worden aan de doelstellingen van de KRLW en beoordeeld op hun kosteneffectiviteit.

In overeenstemming met het streven naar meer publieke participatie (zie ook volgende paragraaf) vragen de Raden om hierover met hen het nodige overleg te organiseren, voorafgaand aan de formele procedures rond de opmaak van het stroomgebiedbeheerplan. Als input voor deze discussie is een zicht op de milieu- en de kostenefficiëntie van de vermelde maatregelen essentieel.

2.3 Vergroot de maatschappelijke betrokkenheid

De KRLW legt sterk de nadruk op de actieve participatie van alle actoren bij de opstelling van de stroomgebiedbeheerplannen. Daartoe voorziet het decreet Integraal Waterbeleid onder andere de advisering door SERV en Minaraad in drie fasen van het proces: bij (1) het tijdschema en werkprogramma, (2) het tussentijds overzicht van de belangrijkste waterbeheerproblemen en (3) het ontwerp van stroomgebiedbeheerplan.

SERV en Minaraad vragen aandacht voor het maximaal betrekken van het maatschappelijk middenveld bij het volledige proces van de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen. Uit de hoorzitting die de Minaraad op 19 december 2006 organiseerde over de opmaak van de

³ In het voorbereidend document is sprake van 'oplossingen en mogelijkheden'. In voorliggend advies gebruiken de Raden hiervoor de term 'maatregelen'.

bekkenbeheerplannen, bleek onder meer de beperkte betrokkenheid van het middenveld in de CIW. Zo is (een deel van) het middenveld vertegenwoordigd bij de besprekingen van slechts één van de negen werkgroepen. De overige werkgroepen bestaan uitsluitend uit ambtenaren. De Raden vragen dan ook om het middenveld actiever te betrekken bij de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen.

De Raden verwijzen ook naar het inspraakproces bij de (deel)bekkenbeheerplannen. Ze dringen aan op een volwaardige doorwerking van de resultaten van het inspraakproces over de (deel)bekkenbeheerplannen naar het proces van stroomgebiedbeheerplannen. De Raden betreuren wel dat bij het inspraakproces over de (deel)bekkenbeheerplannen de nadruk vooral lag op de probleemanalyse. Bij de uitwerking van de visie en de actieplanning werd het middenveld nagenoeg niet betrokken. Bovendien werd slechts in beperkte mate rekening gehouden met de resultaten van de inspraak over de probleemanalyse.

3 Algemene aanbevelingen bij de vijf waterbeheerkwesties

3.1 Vergroot onderlinge afstemming tussen vijf waterbeheerkwesties

De Raden ondersteunen de selectie van de vijf waterbeheerkwesties. Deze waterbeheerkwesties zijn volgens de Raden evenwel te weinig op mekaar afgestemd. Het is duidelijk dat de vijf waterbeheerkwesties in het voorbereidend document door verschillende werkgroepen werden geschreven. Dit komt onder meer tot uiting in de opgesomde maatregelen. Sommige waterbeheerkwesties stellen nieuwe maatregelen voor terwijl in andere waterbeheerkwesties nog uitgegaan wordt van bestaande maatregelen. Zo vermeldt de eerste waterbeheerkwestie bijvoorbeeld MAP2 als huidige mestwetgeving naast de maatregelen in het kader van MAP3. In de derde waterbeheerkwestie worden vervolgens maatregelen geformuleerd die een verscherping zouden kunnen betekenen ten aanzien van MAP3.⁴

De beperkte onderlinge afstemming tussen de verschillende waterbeheerkwesties leidt er ook toe dat sommige maatregelen worden vermeld onder een bepaalde waterbeheerkwestie en niet meer vermeld worden bij een andere waterbeheerkwestie, niettegenstaande ze daar ook van belang kunnen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor :

- de maatregel inzake het correct afsluiten van verlaten winningen. Deze maatregel wordt vermeld onder de derde waterbeheerkwestie 'Duurzaam beheren van watervoorraden' maar is net zo belangrijk voor de tweede waterbeheerkwestie 'Kwaliteit grondwater verbeteren'. Daar wordt de maatregel niet vermeld.
- de maatregelen in het kader van het ruimtelijk beleid. Verdere afstemming met ruimtelijke ordening wordt als maatregel enkel vermeld onder de vierde waterbeheerkwestie 'Samenhang wateroverlast en watertekort' terwijl die maatregel ook voor andere waterbeheerkwesties relevant is.

De Raden dringen dan ook aan op meer afstemming tussen de verschillende waterbeheerkwesties, zowel wat betreft de probleemanalyse als de voorgestelde maatregelen.

Naast deze nood aan afstemming tussen de vijf waterbeheerkwesties wijzen de Raden op het belang van een geïntegreerde aanpak van de waterketen. Door de opsplitsing naar vijf waterbeheerkwesties komt deze geïntegreerde aanpak in het voorbereidend document

⁴ Het voorbereidend document (p.45) pleit voor een differentiatie van de bemestingshoeveelheden in functie van de doorlaatbaarheid van bodem en sedimenten en van klimatologische omstandigheden. Maatregelen worden geformuleerd ter vermindering van de uitspoeling (zoals minder bemesting boven zandige of grindhoudende watervoerende lagen, betere keuze van het tijdstip van bemesten).

onvoldoende aan bod.

3.2 Geef invulling aan economische analyse

Een belangrijk element van de KRLW is de opmaak van een economische analyse. Deze analyse bestaat uit twee deelaspecten.

Eenzijds moet de economische analyse voldoende gedetailleerde informatie bevatten om het kostenterugwinningsbeginsel te kunnen toepassen. Artikel 9 van de KRLW verplicht de lidstaten tot een redelijke doorrekening van de kosten van waterdiensten aan huishoudens, industrie en landbouw en dit tegen 2010. De toepassing van dit kostenterugwinningsbeginsel moet rekening houden met het vervuiler-betaaltprincipe en moet gebaseerd zijn op de resultaten van een economische analyse. De Raden benadrukken dat een onderbouwde beleidsvisie over de wijze waarop deze redelijke kostendoorrekening verder zal worden uitgevoerd, nog ontbreekt in Vlaanderen.⁵ De elementen die hierover zijn opgenomen onder de vijfde waterbeheerkwestie 'Efficiënt investeren' zijn beperkt tot methodologische bemerkingen (zie par. 8.1).

Anderzijds moet de economische analyse voldoende gedetailleerde informatie bevatten voor een oordeel over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen. Ook hier gaat het voorbereidend document slechts zeer beperkt op in. Enkel in de vijfde waterbeheerkwestie 'Efficiënt investeren' worden enkele algemene principes over de kosteneffectiviteit van maatregelen geformuleerd. Bij de vier inhoudelijke waterbeheerkwesties – meer specifiek bij de keuze van de oplossingen - wordt dit aspect van kosteneffectiviteit niet meegenomen. Ook de prioriteitsstelling ontbreekt. De Raden benadrukken dat voor alle vier de waterbeheerkwesties de keuze van de maatregelen zal moeten gebaseerd worden op een volwaardige kosteneffectiviteitsanalyse.

3.3 Neem impact klimaatverandering mee bij alle waterbeheerkwesties

Het voorbereidend document houdt slechts zeer beperkt rekening met de impact van klimaatverandering. Enkel bij de vierde waterbeheerkwestie komt klimaatverandering beperkt aan bod (Sigmaplan en uitwerken van overstromingsmodellen).

De Raden vragen om volwaardig rekening te houden met de impact van de klimaatverandering bij de diverse waterbeheerkwesties. Zo wijzen de Raden onder meer op de mogelijke effecten van klimaatverandering op de waterkwantiteit maar ook op de waterkwaliteit. Wateroverlast en langduriger droogteperiodes kunnen leiden tot een verzilting en verhoogde eutrofiëring. Hogere gemiddelde temperaturen beïnvloeden ook de soortensamenstelling van de levensgemeenschappen in het water. In combinatie met gemiddeld hogere temperaturen, vergroot eutrofiëring de kans op bijvoorbeeld blauwalgen.⁶

3.4 Zoek duurzame oplossing bagger- en ruimingspecie

De Raden wijzen op de grote nood aan een duurzame aanpak van de bagger- en ruimingspecie. Deze problematiek is voor drie van de vier inhoudelijke waterbeheerkwesties van belang. Het voorbereidend document verwijst hieromtrent telkens naar het Sectoraal Uitvoeringsplan voor Bagger- en Ruimingspecie (SUP). De Raden benadrukken dat dit plan bij de start van het openbaar onderzoek over de waterbeheerkwesties nog niet werd

⁵ Zie het Sociaal-Economisch Rapport Vlaanderen 2007 van de SERV *De Vlaamse watersector : analyse en uitdagingen*. p. 441-509. De concrete invulling van de kostenterugwinning van waterdiensten kwam ook uitvoerig aan bod tijdens een workshop die de SERV organiseerde op 19 maart 2007.

⁶ European Environment Agency. Climate change and water adaptation issues. EEA Technical Report nr.2/2007.

goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De Raden gaan er van uit dat ze over het ontwerp-SUP om advies zullen worden gevraagd en zullen zich dan uitspreken over de voorgestelde maatregelen inzake een duurzame aanpak van bagger- en ruimingspecie. Algemeen wensen ze reeds te benadrukken dat de schaarse bergingscapaciteit met zorg dient weerhouden te worden voor deze (rest)fractie van de baggerspecie die volgens het BATNEEC-principe niet (meer verder) kan worden gereinigd. Het beleid moet de investeringen op hergebruik faciliteren (o.a. verplicht opnemen in overheidsbestekken van hergebruik baggerspecie) en streven naar een zuinig en efficiënt ruimtegebruik zowel in het kader van het storten van slib, als met betrekking tot het behandelen van baggerspecie.

4 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 1

4.1 Zorg voor een betere probleemanalyse

De probleemanalyse inzake de toestand van het oppervlaktewater gaat in op de fysisch-chemische kwaliteit, de structuurkenmerken en de biologische kwaliteit.

Voor diverse aspecten is de probleemanalyse vaag en onvoldoende diep uitgewerkt. De Raden stellen vast dat de analyse niet altijd uitgaat van de meest actuele gegevens. Hierbij enkele voorbeelden:

- Inzake eutrofiëring stelt de analyse (p. 21) '*In bijna al het Vlaamse oppervlaktewater zijn nutriënten overmatig aanwezig*'. De Raden verwijzen in dit verband naar de concrete resultaten in het kader van het volledige MAP-meetnet.
- Inzake de toxiciteit door andere milieugevaarlijke stoffen (p. 22) is het noodzakelijk om ook andere milieugevaarlijke stoffen in de analyse mee te nemen (o.a. PCB's, VOS, Fenolen). De Raden verwijzen naar het MIRA-achtergronddocument over de kwaliteit oppervlaktewater van december 2006.
- Inzake bestrijdingsmiddelen wordt uitsluitend gesteld dat bij metingen heel regelmatig bestrijdingsmiddelen in het oppervlaktewater worden teruggevonden (p.22). Ook hierover zijn meer gedetailleerde gegevens beschikbaar (zie MIRA-T-focusrapport, p. 122).

4.2 Erken de belangrijke achterstand inzake waterzuivering

De Raden vinden de toonzetting over de problematiek inzake de waterzuivering te optimistisch. Zo zou, volgens het voorbereidend document (p. 29 punt 1.4.1), Vlaanderen stilaan de einddoelstellingen bereiken van de Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater (RLSA).

Het is duidelijk dat Vlaanderen nog een grote achterstand moet overbruggen en dat de Vlaamse doelstellingen niet worden gehaald. De Raden verwijzen naar het Milieubeleidsplan 2003-2007 waarin tegen 2007 een zuiveringsgraad van 80 % werd vooropgesteld. Midden 2006 bedroeg de zuiveringsgraad in Vlaanderen 65%. Aan het huidig groeiritme duurt het nog zes tot zeven jaar voor deze doelstelling van 80% wordt bereikt. Over de link tussen deze doelstelling en de doelstelling van de RLSA bestaat geen eensgezindheid.⁷

Ook de vooropgestelde doelstelling om tegen 2012, in het kader van de zoneringsplannen, alle lozingen van huishoudelijk afvalwater gesaneerd te hebben, is aan het huidige tempo

⁷ Volgens Aquafin is deze 80% ook noodzakelijk voor het bereiken van de doelstellingen van de RLSA (Vlaams Parlement. Commissie voor leefmilieu, natuurbehoud en ruimtelijke ordening, Gedachtewisseling Vlaams waterbeleid op 5 februari 2004). VMM hanteert andere cijfers die een vergelijking moeilijk maken (zie MIRA Achtergronddocument 2006, Kwaliteit Oppervlaktewater, p. 35 ev.)

niet haalbaar.⁸

Hoewel er door de inspanningen uit het verleden vooruitgang is geboekt, blijft het verschil groot vergeleken met landen als Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Luxemburg, Spanje, Oostenrijk en Zweden die minstens een zuiveringsgraad van 85% halen.⁹

De Raden menen dan ook dat een meer realistische probleemschets aangewezen is en vragen bijzondere aandacht voor dit thema bij de opmaak van de stroomgebiedsbeheerplannen – met het oog op het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen.

4.3 Nuanceer en onderbouw oplossingen inzake industrieel afvalwater

Het voorbereidend document (p.32) vermeldt de mogelijkheid dat 'in de toekomst de overheid via middel- of gebruiksvorschriften meer zou kunnen aangeven welke maatregelen een bedrijf moet nemen om milieuvervuiling te voorkomen en om maximaal te saneren aan de bron'. In verband met deze problematiek geven de Raden de voorkeur aan de inzet van resultaatverbintenissen (doelvoorschriften) gebaseerd op de BBT-principes. Voor specifieke gevallen (kleinere bedrijven, preventieve aanpak) kan het gebruik van middelen- en gebruiksvorschriften eveneens gebaseerd op de BBT-principes of via codes van goede praktijken meer aangewezen zijn.

Ook wat betreft de paragraaf inzake vergunningen, ecotoxicologische testen en heffingen (p.32, 2° alinea) vragen de Raden verduidelijking. De opgesomde maatregelen zijn zeer vaag geformuleerd waardoor het onduidelijk is in hoeverre hier uitgegaan wordt van een continuering of een wijziging van het huidige beleid. De Raden vragen zich af hoe de gebiedsgerichte invulling van milieukwaliteitsnormen zich zal verhouden ten opzichte van de sectorale benadering bij de vaststelling van de emissiegrenswaarden. Om de rechtszekerheid van de bedrijven te garanderen vragen de Raden dat bij de implementatie van gebiedsgerichte normering rekening gehouden wordt met de lopende vergunningen. De bepalingen inzake heffingen zijn bovendien niet afgestemd met de andere waterbeheerkwesties (o.a. voorstellen inzake heffingen op p.79 van het voorbereidend document). Tot slot stellen de Raden vast dat deze maatregelen worden geformuleerd zonder de nodige onderbouwing.

4.4 Verhoog de aandacht voor diffuse bronnen

Om de toestand van het oppervlaktewater te verbeteren pleit het voorbereidend document voor de vermindering van de impact van diffuse bronnen (p.33). De Raden ondersteunen deze maatregel. Bij diffuse bronnen gaat het om de verontreinigde stoffen afkomstig van veel, meestal verspreide, bronnen. Het betreft dan nutriënten, bestrijdingsmiddelen maar ook zware metalen en PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen). Overigens vormen in vrijwel alle wateren diffuse bronnen een veel grotere belasting dan de puntbronnen.¹⁰

De Raden wijzen op het ontbreken van een goede analyse van het probleem. Het voorbereidend document vermeldt terecht dat er tot voor kort in Vlaanderen nauwelijks

⁸ http://www.dexia.be/nocms/documents/Professioneel/PublicFinance/studies/NL_fiche15.pdf

⁹ MIRA Achtergronddocument 2006, Kwaliteit oppervlaktewater

¹⁰ De begrippen 'diffuse bronnen' en 'puntbronnen' worden niet steeds eenduidig gehanteerd. In het voorbereidend document (p.33) gaat het over bepaalde stoffen die voorkomen maar niet kunnen worden toegewezen. In de (deel)bekkenbeheerplannen staat het begrip 'diffuse bronnen' voor puntvervuilingen over Vlaanderen verspreid waarbij meestal wel een duidelijk beeld bestaat van de betrokken puntvervuiler.

kwantitatieve gegevens beschikbaar waren. Deze gegevens die momenteel echter wel beschikbaar zijn, moeten meegenomen worden bij het verdere proces van de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen. Uitgaande van een goede inventarisatie vragen de Raden dat werk wordt gemaakt van de uitwerking van concrete maatregelen voor de aanpak van de diffuse bronnen. Een belangrijke taak is hier weggelegd voor het federaal productbeleid, maar ook op Vlaams niveau kunnen belangrijke maatregelen worden genomen. De Raden verwijzen tevens naar de actieprogramma's en maatregelen voor de aanpak van diffuse bronnen die opgenomen zijn in de (deel)bekkenbeheerplannen.

5 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 2

5.1 Vul analyse inzake bestrijdingsmiddelen verder aan

Ook wat betreft de probleemanalyse van deze waterkwestie suggereren de Raden enige verdere verduidelijking :

- Bij de vermelding van het reductieprogramma van bestrijdingsmiddelen (p.46) voor de openbare diensten en gemeenten staat vermeld dat *'van het verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan worden afgeweken als er een reductieprogramma wordt opgesteld'*. Deze formulering schept enigszins verwarring. Het decreet van 21 december 2001 verbiedt alle openbare diensten van het Vlaamse Gewest om vanaf 1 januari 2004 bestrijdingsmiddelen te gebruiken in welbepaalde gebieden (o.a. openbare parken en plantsoenen). Alle openbare diensten moeten hiertoe een reductieprogramma opstellen waarin de maatregelen worden weergegeven om aan dit verbod tegemoet te komen. In uitzonderlijke gevallen kan een openbare dienst een afwijking op dit verbod vragen aan de minister bevoegd voor leefmilieu.
- Het voorbereidend document (p.46) stelt dat het *'Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen het productbeleid voor bestrijdingsmiddelen stuurt'*. Dit is niet correct. Het FAVV voert residucontroles uit op producten die voor verkoop aangeboden zullen worden. Het FAVV controleert eerder de naleving van de wet en zal boetes uitschrijven aan de bedrijven waar zich een overschrijding van de toelaatbare normen voordoet. In geval van meerdere inbreuken brengt het FAVV de producent of het landbouwbedrijf voor de rechter. Erkenningen van producten (of gewasbeschermingsmiddelen) worden door de FOD Volksgezondheid uitgegeven.

6 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 3

6.1 Betrek alle sectoren bij een daling van het waterverbruik

Het stimuleren van de waterbesparende maatregelen focust in het voorbereidend document grotendeels op de vergunningsplichtige bedrijven (p.54). Andere doelgroepen worden niet specifiek vermeld. SERV en Minaraad wijzen op de belangrijke waterbesparende maatregelen die mogelijk zijn voor andere doelgroepen zoals gezinnen, openbare besturen of niet vergunningsplichtige bedrijven. Een vrijwillige wateraudit kan een belangrijk instrument zijn om het watergebruik bij te sturen en alternatieven te formuleren

6.2 Schenk aandacht aan het gebruik van duurzame waterbronnen

Rationeel waterverbruik moet zowel de verspilling als het gebruik van hoogwaardig water voor laagwaardige toepassingen voorkomen. De Raden vragen om ook het gebruik van gezuiverde afvalwaters op te nemen als maatregel in de stroomgebiedbeheerplannen. Deze

maatregel wordt niet vermeld in het voorbereidend document. Een andere maatregel die kan worden meegenomen is het gebruik van rivierwater als koelwater, voor beregening of voor drinkwater voor het vee (na voorreiniging).

6.3 Garandeer drinkwatervoorziening voor hoogwaardig gebruik

Het voorbereidend document (p.55) stelt dat om de drinkwatervoorziening steeds te garanderen, de bestaande infrastructuur voor de productie van drinkwater zoveel mogelijk behouden moet blijven. De Raden erkennen het belang van de drinkwatervoorziening voor hoogwaardig gebruik, maar stellen dat een wijziging van de bestaande infrastructuur noodzakelijk kan zijn in het kader van de doelstelling van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn. Via de vergunning mag enkel rechtszekerheid worden gegeven voor het winnen van grondwater dat maximaal dient aangewend te worden voor hoogwaardig gebruik.

7 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 4

7.1 Hou rekening met de impact op landbouw, bos en natuur

De probleemanalyse (p.59) stelt dat *'bos, natuur en sommige landbouwteelten veelal te combineren zijn met overstromingen, op voorwaarde dat de waterkwaliteit goed is'*. De Raden menen dat dit een te simpele redenering is. Naast de waterkwaliteit spelen ook de hoeveelheid water, het tijdstip en de duur van de overstroming een belangrijke rol. Overstromingen hebben zowel impact op bos en natuur als op landbouw. Zo worden de economische en technische bedrijfsresultaten van een landbouwuitbating negatief beïnvloed door overstromingen. Dit is zeker het geval nu overstromingen vaker in de zomer optreden. Ook bepaalde bos- en natuurtypen zijn niet te combineren met overstromingen. Bij de aanduiding van overstromingsgebieden moet hiermee rekening worden gehouden.

7.2 Bewaak de samenhang tussen vasthouden, bergen en afvoeren

De Raden onderschrijven het principe 'vasthouden – bergen – afvoeren' zoals vastgelegd in de waterbeleidsnota en het voorbereidend document (p.65 e.v.). Ze vragen meer aandacht voor de samenhang tussen en een evenwichtige invulling van de drie aspecten van dit principe (vasthouden, bergen en afvoeren). De Raden benadrukken de belangrijke rol van de bekken- en deelbekkenplannen: initiatieven met betrekking tot het bergen en afvoeren zullen opgenomen worden in deze plannen. Een aantal horizontale maatregelen inzake 'het vasthouden' moeten gelden voor heel Vlaanderen en daarom opgenomen worden in de stroomgebiedbeheerplannen.

7.3 Informeer over schadebeperking tijdens overstroming

De Raden dringen aan op een uitbreiding van het Vlaamse beleid inzake wateroverlast met een luik gericht op schadebeperking tijdens overstromingen. De aanpak in Groot-Brittannië kan daarbij als voorbeeld dienen. Deze gaat onder meer uit van goed uitgebouwde overstromingsvoorspellingsystemen, waarschuwingssystemen, informatiecampagnes voor de bevolking (met aandacht voor kwetsbare groepen zoals ouderen) en doorgedreven rampenplanning. Gezien het huidige risico op overstromingen in Vlaanderen (dat vele malen hoger ligt dan in Groot-Brittannië) is dit geen overbodige luxe.¹¹

¹¹ <http://www.environment-agency.gov.uk/subjects/flood/826674/830330>

8 Specifieke aanbevelingen bij waterbeheerkwestie 5

8.1 Investeer in economische analyse

De Raden waarderen dat 'efficiënt investeren' als een afzonderlijke waterbeheerkwestie werd weerhouden. In par. 3.2 van dit advies benadrukten de Raden reeds het belang van een volwaardige economische analyse. Zoals terecht vermeld wordt in het voorbereidend document (p.76) is een goed inzicht in de kosten en baten van geplande maatregelen cruciaal om keuzes te vergemakkelijken en transparanter te maken. Terecht wordt gesteld (p.79) dat de economische analyse voldoende gedetailleerde informatie moet aanleveren om een oordeel te kunnen vellen over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen. Terecht wordt melding gemaakt dat hiervoor modellen noodzakelijk zullen zijn (p.80).

De Raden stellen bovendien vast dat de economische functie van de waterloop (zoals scheepvaart, recreatie, waterbron voor diverse toepassingen) in het voorbereidend document nagenoeg niet aan bod komt. De Raden vragen om zowel de economische functie als het mobiliteitsaspect van de waterloop volwaardig mee te nemen in de economische analyse en bij de uitwerking van de stroomgebiedbeheerplannen en de maatregelenprogramma's.

De Raden betreuren dat de vijfde waterbeheerkwestie grotendeels beperkt blijft tot theoretische en methodologische beschouwingen. Nergens is sprake van enige duiding van de huidige (beperkte) onderzoeksresultaten hierover in Vlaanderen. De Raden verwijzen onder meer naar de resultaten van de economische analyse uitgevoerd in het kader van het Scaldit-project.

Reeds in hun advies van 24 februari 2005 vroegen de Raden duidelijkheid over het financiële plaatje en over de billijke toepassing van het principe van kostenterugwinning voor waterdiensten. De Raden wijzen in dit verband op de bestaande onduidelijkheid over de interpretatie van wat volgens de KRLW onder waterdiensten dient verstaan te worden.¹²

Naast het kostenterugwinningsprincipe vragen de Raden dringend werk te maken van de kosteneffectiviteitsanalyse. Ze zijn verontrust door de stelling onder 5.2 dat men '*niet over de nodige middelen beschikt om voor alle mogelijke projecten een degelijke kosteneffectiviteitsanalyse uit te voeren*'. De Raden benadrukken dat de analyse een verplichting is uit de KRLW, die ondertussen meer dan 6 jaar oud is en waarvoor middelen moeten vrijgemaakt worden. De Raden merken hierbij op dat KRLW niet vraagt om voor alle mogelijke projecten een kosteneffectiviteitsanalyse uit te voeren, dit is immers vanuit praktisch oogpunt quasi onmogelijk. Een kosteneffectiviteitsanalyse dient toegepast te worden op een schaal en manier die afgestemd is op het probleem dat men wenst op te lossen. Ze is enkel relevant indien er verschillende mogelijkheden zijn om de doelstellingen te halen of om na te gaan of de kosten niet disproportioneel zullen oplopen.

De Raden merken verder op dat het onmogelijk zal zijn om een analyse inzake disproportionele kosten uit te voeren zonder een maatschappelijke kosten-batenanalyse. De Raden vragen zich in die context ook af op welke bepaling uit de richtlijn de bewering in het voorbereidend document (p.81) gesteund is dat '*naast disproportionele kosten ook een onevenredig hoge negatieve impact van maatregelen voor één sector een reden kan zijn om een uitzondering te maken*'. Voor de Raden is het niet duidelijk waar de KRLW de basis legt voor een dergelijke 'sectorale' afwijking.

8.2 Baken verantwoorde versus onverantwoorde schade duidelijk af

Het voorbereidend document (p.80) stelt dat het waterpeilbeheer niet langer in het teken

¹² http://www.eeb.org/press/joint_pr_complaint_WFD_170706.htm

staat van de bescherming tegen een bepaalde waterstand, maar van een bescherming tegen onverantwoorde schade. Een dergelijke aanpak vertrekt vanuit een risicobenadering om de (financiële en menselijke) gevolgen van overstromingen in te schatten en niet meer vanuit het idee een gebied maximaal te beschermen. De Raden onderschrijven een aanpak die uitgaat van het voorkomen van schade. Hoe deze aanpak verder zal geconcretiseerd worden is evenwel nog niet duidelijk. Zo wijzen de Raden ondermeer op de onduidelijke grens tussen verantwoorde en onverantwoorde schade en vragen zij daarover verduidelijking. Verder lijkt het zeer waarschijnlijk dat de waterschade aan de meeste land- en tuinbouwteelten en schade aan natuur- en bosgebieden onder 'verantwoorde schade' zal gerekend worden. De Raden menen dan ook dat de vergoedingsplicht – zoals voorzien in het decreet Integraal Waterbeleid – dringend moet worden geconcretiseerd.