

Brussel, 29 mei 2009

Gezamenlijk advies Minaraad, SERV en SALV

Advies

Stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas

Raadszitting Minaraad 19 mei 2009

Dagelijks Bestuur SERV 22 mei 2009

Raadszitting SALV 29 mei 2009

Contactpersoon SERV: Annick Lamote

Contactpersoon Minaraad: Dirk Uyttendaele

Krachtlijnen van het advies

Minaraad, SERV en SALV formuleren in voorliggend advies hun aanbevelingen bij de ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas. Naast enkele algemene aanbevelingen geven ze ook aanbevelingen bij de specifieke hoofdstukken van de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen. De raden hebben zich daarbij gefocust op het “Ontwerp stroomgebiedbeheersplan” zelf en in veel mindere mate op het “Ontwerp maatregelenprogramma voor Vlaanderen”. De in de raden vertegenwoordigde organisaties zullen van het openbaar onderzoek gebruik maken om zelf hun bedenkingen bij de concrete maatregelen opgenomen in het maatregelenprogramma te formuleren.

De raden dringen aan op een meer doelgerichte aanpak bij de selectie van maatregelen. Dit kan door prioriteiten te stellen zowel op niveau van de waterlopen als op niveau van probleemparameters. Kostenefficiëntie is voor de raden het belangrijkste beslissingscriterium om maatregelen te selecteren. De raden zijn ervan overtuigd dat, mits een meer doelgerichte selectie van maatregelen en met eenzelfde budget, het mogelijk moet zijn om het ambitieniveau bij te stellen in de richting van de doelstelling van het Pact 2020. Hierin engageert Vlaanderen zich om tegen 2021 aan de kwaliteitsvereisten van de Kaderrichtlijn Water te voldoen.

De raden zien een aantal knelpunten die te maken hebben met de onderlinge relatie tussen de stroomgebiedbeheerplannen de bekken- en deelbekkenbeheerplannen. Deze knelpunten zouden kunnen opgelost worden via de integratie van de stroomgebiedbeheerplannen en de bekken- en deelbekkenbeheerplannen in één planproces. Volgens de raden moet dit haalbaar zijn tegen 2015 wanneer de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen zullen goedgekeurd worden. De raden vragen ook om duidelijke criteria vast te leggen voor de doorvertaling van algemene maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen naar concrete acties per bekken of deelbekken.

In het licht van de klimaatsverandering en anticiperend op het adaptatiebeleid moet volgens de raden dringend werk gemaakt worden van de huidige en toekomstige waterbalans van de belangrijkste waterlopen.

De Kaderrichtlijn Water voorziet de mogelijkheid om oppervlaktewaterlichamen als ‘sterk veranderd’ te typeren wat meestal een lagere doelstelling impliceert. De raden vragen om de criteria voor de typering ‘sterk veranderd’ verder te verfijnen. In het licht van de vastlegging van milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater vragen de raden om te streven naar gelijke normen op basis van een wetenschappelijke consensus.

De raden vragen om de presentatie van de monitoringresultaten te vervolledigen en te optimaliseren. Per meetpunt moet duidelijk aangegeven worden voor welke parameters de goede toestand niet wordt bereikt en hoe groot de doelafstand is.

Inzake de economische onderbouwing van het maatregelenprogramma zien de raden dat er inspanningen geleverd zijn. Toch hebben ze nog heel wat bedenkingen hierbij en vinden ze het niet mogelijk een absolute uitspraak over de disproportionaliteitsanalyse te doen. De raden vinden het belangrijk om de kennis van kosten en baten verder te onderbouwen. Bij de inschatting van de baten moet ook rekening gehouden worden met mogelijke efficiëntiewinsten.

Wat de toepassing van artikel 9 van de KRLW, meer bepaald de kosten terugwinning van waterdiensten, betreft herhalen de raden de noodzaak aan duidelijke planning om in breed overleg de wijze van kostentoe rekening te evalueren en vorm te geven.

De raden merken tot slot op dat het samenwerken met actoren en het participatief karakter van de CIW beperkt blijft. Ze dringen aan op een grotere betrokkenheid ondermeer inzake de concretisering van maatregelen en de functietoekenningen voor oppervlaktewater.

Inhoud

Krachtlijnen van het advies	2
Inhoud.....	4
1. Inleiding en situering.....	5
2. Advies	5
2.1 Algemene bemerkingen en aanbevelingen	5
2.1.1 Kies voor een meer doelgerichte aanpak	5
2.1.2 Houd rekening met het Pact 2020	6
2.1.3 Anticipeer op het adaptatiebeleid	7
2.1.4 Integreer de opmaak van beheerplannen voor stroomgebieden, bekkens en deelbekkens in één planproces	8
2.1.5 Nood aan meer en vooral betere afstemming	9
2.1.5.1 Productbeleid: een gemiste kans.....	9
2.1.5.2 Streef naar globale afstemming binnen stroomgebiedsdistricten	9
2.1.6 Participatie is meer dan consultatie.....	11
2.2 Bemerkingen en aanbevelingen bij de hoofdstukken van de stroomgebiedbeheerplannen	11
2.2.1 Verfijn de criteria voor typering 'sterk veranderd'	11
2.2.1.1 Motiveer de selectie van de nuttige doelen.....	12
2.2.1.2 Staat het nuttig doel het bereiken van de goede ecologische toestand in de weg?	12
2.2.1.3 Geef invulling aan de economische impact (disproportionele kosten).....	12
2.2.2 Streef naar gelijke normen op basis van wetenschappelijke consensus.....	13
2.2.3 Vervolledig en optimaliseer de presentatie van monitoringresultaten	14
2.2.4 Functietoekenningen.....	15
2.2.4.1 Zorg voor maatschappelijk draagvlak inzake de functietoekenningen voor oppervlaktewateren	15
2.2.4.2 Maak werk van de afbakening van overstromingsgebieden en oeverzones	15
2.2.4.3 Geef voorrang aan hoogwaardige toepassingen inzake gebruik van grondwater	16
2.2.5 Economische onderbouwing van het maatregelenprogramma	16
2.2.5.1 Streef naar een duidelijke en volledige presentatie van de kosten.....	17
2.2.5.2 Verduidelijk de verdeling van kosten over de doelgroepen	18
2.2.5.3 Maak een kosteneffectiviteitsanalyse per waterloop en vervolledig de maatregelen.....	19
2.2.5.4 Disproportionaliteitsanalyse: geen absolute uitspraak mogelijk	19
2.2.5.5 Nood aan maatschappelijk debat inzake kostenterugwinning	20
Referentielijst	22

1. Inleiding en situering

De Minaraad, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) ontvingen op 12 december 2008 de adviesvraag over de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas en het ontwerpmaatregelenprogramma voor Vlaanderen.

Conform het decreet Integraal Waterbeleid (verder: DIW) loopt parallel met deze adviesvraag ook een openbaar onderzoek over deze documenten. Dit openbaar onderzoek loopt van 16 december 2008 tot 15 juni 2009.

De stroomgebiedbeheerplannen leggen de hoofdlijnen en de doelstellingen vast van het integraal waterbeleid voor de stroomgebieden in het Vlaamse Gewest (Schelde en Maas). Daarnaast formuleren ze ook de maatregelen, middelen en vooropgestelde termijnen om de doelstellingen te bereiken. In deze plannen worden ook de functietoekenningen vastgelegd voor grondwaterlichamen. De plannen bevatten zowel bestaande maatregelen (het zogenaamde lopend beleid, zoals onder meer vastgelegd in de bekken- en deelbekkenbeheerplannen) als aanvullende maatregelen. Dit zijn maatregelen die aanvullend nodig zijn om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (verder: KRLW) te halen. In de voorliggende plannen worden hiervoor drie scenario's beschreven.

SERV, Minaraad en SALV hebben beslist om een gezamenlijk advies uit te brengen. Hierna formuleren de raden hun advies over de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen. Dit advies beperkt zich tot hoofdlijnen en gaat niet in op de details van het ontwerpmaatregelenprogramma. De organisaties vertegenwoordigd in de raden verwijzen daarvoor naar hun reactie in het kader van het openbaar onderzoek. Met het oog op de voorbereiding van dit advies organiseerden de raden op 16 april 2009 een hoorzitting waar vertegenwoordigers van de CIW nadere toelichting gaven bij de inhoud van de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen en het ontwerpmaatregelenprogramma.

De raden gaan in dit advies niet in op de milieudoelstellingen zoals bepaald in hoofdstuk 4 van de stroomgebiedbeheerplannen. Zij verwijzen hiervoor naar het advies dat zij zullen formuleren over het ontwerpbesluit tot wijziging van VLAREM met betrekking tot de milieukwaliteitsnormen. De raden wijzen erop dat zij in voorliggend advies de milieukwaliteitsnormen zoals vermeld in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen als uitgangspunt nemen. Ze wijzen erop dat indien de uiteindelijke milieukwaliteitsnormen hiervan sterk afwijken dit gevolgen zal hebben zowel voor de maatregelen als de timing van de maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen.

2. Advies

2.1 Algemene bemerkingen en aanbevelingen

2.1.1 Kies voor een meer doelgerichte aanpak

De KRLW verplicht de lidstaten om tegen 2015 de goede toestand van de waterlichamen te bereiken. De richtlijn legt criteria vast om van deze doelstelling af te wijken. Zo worden twee extra periodes van 6 jaar voorzien om de vooropgestelde doelstellingen alsnog te halen. Indien binnen deze termijn de doelstellingen niet gehaald kunnen worden, kunnen de doelstellingen verlaagd worden.

De analyse in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen toont aan dat in 2015 in Vlaanderen geen enkel oppervlaktewaterlichaam en slechts enkele grondwaterlichamen de goede toestand zullen bereiken. De raden merken op dat het ambitieniveau voor het bereiken van de goede toestand van oppervlaktewaterlichamen (0 % in 2015) in Vlaanderen heel laag ligt in vergelijking met andere regio's binnen Europa. Zij verwijzen hiervoor naar de resultaten van een analyse op basis van de ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen die op de tweede Waterconferentie op 3 april 2009 werden gepresenteerd.¹

De raden zien verschillende mogelijke verklaringen voor dit laag ambitieniveau.

Ten eerste heeft dit volgens de raden te maken met de globale aanpak van de stroomgebiedbeheerplannen en de selectie van maatregelen. De raden zien slechts een beperkte prioritering binnen de maatregelen. Dit heeft ondermeer te maken met beperkingen op vlak van de kosteneffectiviteitsanalyse. Deze gebeurde enerzijds slechts op basis van een kwalitatieve beoordeling, aan de hand van onvolledige kostengegevens en per maatregelengroep in plaats van per waterlichaam. Anderzijds ontbreken mogelijks kosteneffectieve maatregelen omdat ze bijvoorbeeld niet tot de bevoegdheid behoren van het Vlaamse Gewest.

Ten tweede wijzen de raden op de beperkingen inherent aan de gebruikte waterkwaliteitsmodellen. In deze modellen worden slechts de effecten van één maatregelengroep (kwaliteit oppervlaktewater) berekend. Positieve effecten op de waterkwaliteit die het gevolg zijn van inrichtingsmaatregelen of economische maatregelen zijn dus niet in rekening gebracht omdat die tot een andere maatregelengroep behoren.

Volgens SERV, Mineraad en SALV moeten op basis van de analyse van de huidige toestand van de waterkwaliteit prioriteiten gesteld worden. Dit moet zowel gebeuren op niveau van de waterlichamen of waterlopen als op niveau van probleemparameters voor heel het Vlaamse Gewest. Ideaal zou zijn dat per waterloop bekeken wordt hoe groot de kloof is tussen de huidige toestand en de goede toestand en hoe die kloof op de meest kostenefficiënte manier kan gedicht worden. De kosteneffectiviteitsanalyse vormt volgens de raden het belangrijkste beslissingscriterium om maatregelen te beoordelen. Indien de disproportionaliteitsanalyse aantoont dat de inspanningen voor bepaalde sectoren onevenredig hoog zijn moet gezocht worden naar manieren om dit te compenseren.

2.1.2 Houd rekening met het Pact 2020

Op 20 januari 2009 ondertekenden de Vlaamse Regering, de sociale partners en de verenigde verenigingen het Pact 2020. Met dit pact willen de ondertekenaars “een maatschappelijke dynamiek pro actie en verandering stimuleren, zodat Vlaanderen tegen 2020 tot de allerbeste Europese regio's op economisch, ecologisch, sociaal en maatschappelijk vlak behoort”. Ondertussen tekenden meer dan 70 individuele organisaties dit pact. De doelstellingen van het Pact 2020 hebben dus een zeer ruim draagvlak.

Een van de doelstellingen van dit pact bepaalt dat Vlaanderen zich engageert om “tegen 2021 te voldoen aan de kwaliteitsvereisten van de KRLW”.

De raden stellen vast dat in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen resoluut wordt gekozen om het bereiken van de doelstellingen te verschuiven naar 2027. De tussenliggende periode 2021 wordt niet weerhouden als optie. Door een verschil in timing konden de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen geen rekening houden met deze doelstelling van het Pact 2020. Maar de raden vinden wel dat in de definitieve plannen hiermee rekening moet gehouden worden. Dit impliceert dat, wil men de doelstellingen geformuleerd in het Pact 2020 realiseren, het eindscenario 'gefaseerd

¹ 2^{de} Waterconferentie 2-3 april 2009 in Brussel, *Conference document*, p. 29-31.

2027' moet bijgestuurd worden om tot een scenario 2021 te komen. De raden herhalen het belang dat zij hechten aan de kosteneffectiviteit. Zij zijn ervan overtuigd dat, mits een beter onderbouwde selectie van maatregelen en met eenzelfde budget, het mogelijk moet zijn om het ambitieniveau bij te stellen in de richting van de doelstelling van het Pact 2020.

2.1.3 Anticipeer op het adaptatiebeleid

In hun advies over de waterbeheerkwesties drongen de raden erop aan om meer rekening te houden met de klimaatsverandering die uitsluitend aan bod kwam bij de aspecten van waterkwantiteit. Klimaatsverandering kan immers ook effect hebben op de waterkwaliteit.

De raden stellen vast dat de CIW duidelijk inspanningen heeft gedaan om in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen meer rekening te houden met de klimaatsverandering. In het ontwerpmaatregelenprogramma wordt bij elke maatregel een 'klimaattoets' uitgevoerd. Hierbij wordt nagegaan of de maatregel nog kosteneffectief is bij een veranderend klimaat, of de maatregel bijdraagt tot adaptatie, of de maatregel een negatief effect heeft op het klimaat en of het om een 'no regret'-maatregel gaat.

De raden verwijzen opnieuw naar het Pact 2020 waarin wordt vooropgesteld dat "om de gevolgen van de klimaatswijziging op vlak van onder andere waterhuishouding en biodiversiteit op te vangen, werk wordt gemaakt van een heus adaptatiebeleid."

Een aantal Europese lidstaten zoals Frankrijk, Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben al een Nationaal Adaptatieplan opgemaakt.² De raden zijn van mening dat in de stroomgebiedbeheerplannen nog meer moet ingespeeld worden op de klimaatsverandering en dat geanticipeerd moet worden op een adaptatiebeleid.

Volgens Minaraad, SERV en SALV kan dit concreet ingevuld worden door in te zetten op waterbesparing, voldoende opvang en retentie van water te voorzien en ten slotte door duidelijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen voor watergebruik.

Volgens de raden moeten de huidige en de toekomstige waterbalans voor de belangrijkste waterlopen zeer dringend in kaart gebracht worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met de klimaatsverandering, de mogelijke effecten van diverse grote infrastructuurprojecten en de noden inzake watergebruik voor de verschillende gebruikers / functies. Zolang er geen sluitende gegevens beschikbaar zijn over de oppervlaktewaterkwantiteit ontbreekt het beleidskader om beslissingen te nemen. De raden wijzen erop dat dit ook negatieve gevolgen kan hebben voor de oppervlaktewaterkwaliteit. De maatregelen³ voorzien met het oog op de inventarisatie en optimalisatie van de kennis over watergebruik en behoeftes zijn voor de raden prioritair.

Hierbij aansluitend dringen de raden er ook op aan dat Vlaanderen werk maakt van een verdrag over de waterkwantiteit met Frankrijk en het Waalse Gewest, en dit naar analogie met de afspraken met Nederland over de Maas en het kanaal Gent-Terneuzen. Maatregel 3_008⁴ is volgens de raden dan ook prioritair.

² Cfr. berichtgeving over het Witboek met maatregelen om de Europese Unie weerbaarder te maken tegen klimaatsverandering, 1 april 2009.

³ Aanvullende maatregel met het oog op duurzaam watergebruik: 3.023 t/m 28

⁴ Aanvullende maatregel met oog op duurzaam watergebruik: 3.008, 'Verdrag nastreven met bovenstroomse landen en gewesten betreffende de grensoverschrijdende oppervlaktewaterproblematiek binnen het Schelde- en Maasstroomgebiedsdistrict'.

2.1.4 Integreer de opmaak van beheerplannen voor stroomgebieden, bekkens en deelbekkens in één planproces

Samen met de waterbeheerkwesties werd in 2007 het tijdschema en het werkprogramma voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen vastgelegd. SERV en Minaraad onderschreven in hun advies⁵ dit tijdschema en werkprogramma.

Door eerst de bekken- en deelbekkenbeheerplannen vast te leggen – wat eind 2008 gebeurde – was het de bedoeling om ‘bottom-up’ te werken en maatregelen en acties uit de bekken- en deelbekkenbeheerplannen mee te nemen als bouwstenen in de stroomgebiedbeheerplannen. De alternerende planningscycli zijn ook decretaal verankerd in het DIW. De memorie van toelichting van dit decreet stelt expliciet dat de 2^{de} generatie bekken- en deelbekkenbeheerplannen in het teken moeten staan van afstemming met de stroomgebiedbeheerplannen.

Nu er zicht is op de concrete invulling van de stroomgebiedbeheerplannen stellen Minaraad, SERV en SALV toch wel een aantal knelpunten vast bij deze werkwijze.

Een eerste knelpunt heeft volgens de raden te maken met het tijdschema en de alternerende planprocessen voor stroomgebieden enerzijds en bekken- en deelbekkens anderzijds. De ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen bevatten heel wat aanvullende maatregelen met een relatief hoog abstractieniveau die nog moeten doorvertaald worden in concrete acties op bekken- en deelbekkenniveau. De raden uiten in dit verband twee bezorgdheden. Ten eerste vrezen ze dat de doorvertaling van de aanvullende maatregelen op willekeurige manier zal gebeuren. De raden stellen voor dat de aftoetsing van de aanvullende maatregelen aan de doelstellingen die op bekkenniveau mogelijk zijn, via de bekkenvoortgangsrapportages zouden gebeuren. Ten tweede vrezen ze dat de doorvertaling naar concrete acties op de lange baan zal geschoven worden omdat de 2^{de} generatie bekken- en deelbekkenbeheerplannen pas ten vroegste goedgekeurd zal zijn in 2013. De raden vragen in dit verband specifieke aandacht voor de vertaling van maatregelen met een ruimtelijke impact. De concretisering van ruimtelijke maatregelen heeft een lange duurtijd, temeer omdat na de goedkeuring in een stroomgebiedbeheerplan of bekken- en deelbekkenbeheerplan nog de vertaling in een ruimtelijk plan volgt. Volgens de raden moet hiermee nu reeds gestart worden. De discussie over ruimtebeslag moet volgens de raden afgerond zijn tegen de opmaak van de volgende bekken- en deelbekkenbeheerplannen.

Een tweede knelpunt zien de raden in de verschillende scopes van de beheerplannen voor stroomgebieden enerzijds en de bekken- en deelbekkens anderzijds. In de stroomgebiedbeheerplannen ligt de focus op de waterlopen van 1^{ste} categorie en de bevaarbare waterlopen, in de bekken- en deelbekkenbeheerplannen op waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie. Volgens de raden is dit onderscheid artificieel. Maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen kunnen immers ook een impact hebben op waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie. Het is echter onduidelijk wat die impact zal zijn. Anderzijds moeten in de bekken- en deelbekkenbeheerplannen ook acties opgenomen worden gericht op waterlopen van 1^{ste} categorie en de bevaarbare waterlopen.

Gelet op deze twee knelpunten vinden de raden het zinvol om te streven naar de integratie van de stroomgebiedbeheerplannen en de bekken- en deelbekkenbeheerplannen in één planproces. Dit impliceert dat ook maar één openbaar onderzoek moet georganiseerd worden. Praktisch gezien zal dit niet haalbaar zijn tegen 2013 wanneer de 2^{de} generatie bekken- en deelbekkenbeheerplannen goedgekeurd worden. Maar volgens de raden moet het wel mogelijk zijn in 2015 wanneer de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen wordt goedgekeurd. In tussentijd kunnen de aanvullende maatregelen, die mogelijk blijken te zijn uit de prioritering en de aftoetsing van de aanvullende

⁵ SERV en Minaraad (2007), Advies van 26 april 2007 over de waterbeheerkwesties.

maatregelen op bekken- en deelbekkenniveau, via een bekkenvoortgangsrapport al in gang gezet worden.

Volgens de raden moeten er bovendien duidelijke criteria vastgelegd worden voor de doorvertaling van algemene maatregelen op stroomgebiedniveau naar concrete acties. De toepassing van deze criteria moet resulteren in een matrix waarin alle basis- en aanvullende maatregelen worden uitgezet per bekken, deelbekken en op niveau van het stroomgebied. Ook maatregelen die in heel het Vlaamse Gewest zullen uitgevoerd worden moeten in deze matrix opgenomen worden. Deze matrix laat ook toe om op een transparante manier de totale kostprijsberekening van de maatregelen in kaart te brengen. Zonder afbreuk te doen aan voorgaande paragraaf, moet al in afwachting van een integratie bij de uitvoering van de (deel)bekkenbeheerplannen maximaal rekening gehouden worden met de inhoud (doelstellingen en maatregelen) van de stroomgebiedbeheerplannen. De grote doelafstand vergt immers al op korte termijn een grote inspanning.

2.1.5 Nood aan meer en vooral betere afstemming

Minaraad, SERV en SALV zien weinig afstemming met andere regio's en beleidsniveaus. En dit zowel op het vlak van typering van waterlopen en vooropgestelde doelstellingen als met betrekking tot de uitwerking van maatregelen.

De raden gaan hierna in op de verschillende aspecten waarop deze afstemming moet geoptimaliseerd worden.

2.1.5.1 Productbeleid: een gemiste kans

In de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen wordt vermeld dat de CIW overleg zal starten met de federale overheid over productbeleid. De raden vinden dat dit overleg al lang had moeten gestart zijn en dat het ontwerpstroomgebiedbeheerplan reeds het resultaat van dit overleg zou moeten bevatten. De raden zien op het vlak van productbeleid immers zeer zinvolle maatregelen mogelijk en betreuren dat dergelijke maatregelen niet meegenomen werden in de kosteneffectiviteitsanalyse. De raden vinden het een gemiste kans dat het overleg inzake productbeleid niet vroeger is gestart. Op die manier had in het federaal actieplan Geïntegreerd Productbeleid 2009-2013⁶ wellicht ook aandacht kunnen besteed worden aan specifieke acties gericht op het bereiken van de doelstellingen van de KRLW. Dit is nu niet het geval.

2.1.5.2 Streef naar globale afstemming binnen stroomgebiedsdistricten

De lidstaten en de regio's binnen het internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde hebben unaniem beslist om één enkel beheerplan te maken. Dit bestaat uit het 'overkoepelend deel van het beheerplan van het internationale Scheldestroomgebiedsdistrict', opgemaakt door de internationale Scheldecommissie en de nationale of gewestelijke delen.⁷ Het ontwerp van dit overkoepelend deel geeft een beeld van de coördinatie tussen de partijen van de internationale Scheldecommissie.

De raden ondersteunen de keuze voor één enkel beheerplan, maar stellen vast dat er nog heel wat verschillen bestaan op het vlak van de concrete invulling van de nationale of gewestelijke de-

⁶ In openbaar onderzoek van 3 november 2008 tot 5 januari 2009.

⁷ Frankrijk, België, Waals Gewest, Vlaams Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Nederland.

len. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de invulling van de criteria die gebruikt worden voor de aanwijzing van de sterk veranderde waterlichamen (zie tabel).

Tabel 1: criteria voor de aanwijzing van sterk veranderde waterlichamen

Partij	Criteria
Frankrijk	Bij kunstmatige waterlichamen is er sprake van kanalen (en watergangen) aangelegd door de mens (er was vooraf geen rivier). Bij de aanduiding van de sterk veranderde waterlichamen werd rekening gehouden met volgende criteria: kanalisering van rivieren, of een bevolkingsdichtheid hoger dan 1000 inwoners per km ² , of waterwinning voor meer dan 10 miljoen m ³ per jaar. Vervolgens werd een analyse gemaakt zoals vermeld in artikel 4.3 van de KRLW.
Waals Gewest	<i>Fysische criteria</i> 1. hydrologie (stabiliteit en laagwaterdebiet); 2. morfologie (vaargeul zomerbedding, aard van de oever en continuïteit oevervegetatie (bomen)); 3. continuïteit (het aantal obstakels per km). <i>Economische criteria:</i> cf. art. 4.3 KRLW
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Op basis van <i>expert judgement</i> <i>Fysische criteria</i> 1. hydraulisch regime; 2. morfologie (verplaatsing van de bedding, overwelving, verwijdering van de meanders, enz.); 3. continuïteit.
Vlaams Gewest	Fysische en economische criteria in relatie tot het nuttig doel. Er wordt een objectivering van onomkeerbaar geachte hydromorfologische wijzigingen nagestreefd aan de hand van drempelwaarden. Deze criteria zijn o.a. bevaarbaarheid, % bebouwing in overstroomingsgebied, enz.
Nederland	Aan de hand van de stappen zoals beschreven in de 'Algemene denklijn significante schade' wordt vastgesteld welke hydromorfologische ingrepen leiden tot significant negatieve effecten op functies en milieu in brede zin. 1. Maatregelen die ten koste gaan van de veiligheid en de beroepsscheepvaart; 2. Gedwongen functiewijzigingen; 3. Significante schade wordt afhankelijk gesteld van de belangrijkste gebruiksfuncties: a. opbrengstderving in gebieden met intensieve landbouw; b. schade aan stedelijke functies; c. schade aan ecologische doelstellingen ter plaatse in natuurgebieden.

Bron: Overkoepelend ontwerpstroomgebiedbeheerplan van het Scheldedistrict, p. 23-24

Hetzelfde geldt voor de criteria voor de effectiviteitsevaluatie⁸. Ook de rangordening van maatregelen op basis van de kosteneffectiviteitsanalyse is verschillend. In Vlaanderen gebeurde de prioritering per maatregelengroep. Andere regio's binnen het stroomgebiedsdistrict van de Schelde maakten eerst een rangordening van aanvullende maatregelen op basis van hun effectiviteit. Vervolgens zijn niet-effectieve maatregelen verwijderd en is per waterlichaam gekeken hoe de doelstellingen best behaald konden worden.

De raden waarderen het streven naar een uniforme aanpak binnen het stroomgebiedsdistrict, maar stellen vast dat een globale afstemming nog niet is gelukt. De raden sporen de Vlaamse overheid

⁸ Overkoepelend ontwerpstroomgebiedbeheerplan van het Scheldedistrict, p. 50.

aan, om in de Internationale Commissies voor Schelde en Maas samen met andere regio's, ernaar te streven om de aanpak in de volgende stroomgebiedbeheerplannen nog verder op mekaar af te stemmen en hierbij rekening te houden met de 'best practices'.

2.1.6 Participatie is meer dan consultatie

Minaraad, SERV en SALV appreciëren de inspanningen die de CIW doet in het kader van het openbaar onderzoek. De informatie op de website is toegankelijk, de leeswijzer is een handig instrument waarin de vragen geëxpliceerd worden waarop via dit openbaar onderzoek een antwoord wordt verwacht.

Op het vlak van consultatie doet de CIW dus heel wat inspanningen. Tegelijk stellen de raden vast dat *samenwerken* met actoren en het *participatief* karakter van de werking van de CIW, zoals vermeld in de beleidsvoornemens van de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen, zeer beperkt blijven.

In antwoord op het advies over de waterbeheerkwesties waarin SERV en Minaraad sterk aandrongen op een grotere betrokkenheid van het middenveld bij de voorbereiding van de stroomgebiedbeheerplannen, organiseerde de CIW op 26 mei 2008 een *workshop*. Daar werd door alle middenveldorganisaties beklemtoond dat een workshop een goed initiatief was, maar dat het participatief karakter ook daar beperkt was en dat bijkomende initiatieven uitbleven.

De raden dringen erop aan om bij de uitwerking van de concrete maatregelen nauwer en in een vroege fase betrokken te worden. De doorvertaling van maatregelen naar concrete acties moet volgens de raden getoetst worden via overleg met sectoren. Voor acties op bekken- en deelbekkenniveau kan dit via de bekkenraden, maar voor maatregelen op niveau van het Vlaamse Gewest moet er op Vlaams niveau overleg georganiseerd worden met de betrokken actoren.

2.2 Bemerkingen en aanbevelingen bij de hoofdstukken van de stroomgebiedbeheerplannen

Hierna formuleren de raden een aantal aanbevelingen bij de volgende hoofdstukken uit de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen: 2) analyse en beoordelingen, 4) milieudoelstellingen en afwijkingen, 5) gegevens met betrekking tot monitoring, 6) aanduiden van functies en 7) samenvatting van het maatregelenprogramma, meer specifiek de economische onderbouwing ervan.

2.2.1 Verfijn de criteria voor typering 'sterk veranderd'

De KRLW voorziet de mogelijkheid om waterlichamen aan te duiden als 'kunstmatig' of 'sterk veranderd'. Die aanduiding heeft tot gevolg dat de doelstelling voor het waterlichaam niet de 'goede ecologische toestand' (GET) is, maar het 'goed ecologisch potentieel' (GEP). Dit GEP is meestal een lagere doelstelling, omdat de KRLW ervan uitgaat dat, door de fysische wijzigingen aan de waterloop, het bereiken van de GET niet op alle vlakken mogelijk is.

De KRLW laat de aanduiding 'sterk veranderd' enkel toe omwille van fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten die een nuttig doel dienen en indien dat nuttig doel om technische of financiële redenen, niet op een andere wijze kan worden bereikt.

De lidstaten dienen zelf criteria uit te werken om een waterlichaam al dan niet als sterk veranderd te karakteriseren. In de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen worden de criteria voor de karakteri-

sering van de sterk veranderde waterlichamen toegelicht. De raden hebben hierbij enkele bemerkingen.

2.2.1.1 Motiveer de selectie van de nuttige doelen

De raden stellen vast dat landdrainage en waterhuishouding in de stroomgebiedbeheerplannen wel worden vermeld, maar vervolgens niet worden gebruikt als nuttige doelen. Op de hoorzitting werd door de CIW gewezen op het feit dat het DIW een beperkte opsomming bevat van nuttige doelen. Landdrainage en waterhuishouding zijn in het DIW niet weerhouden als nuttige doelen. De raden merken op dat artikel 4, 3, a) van de KRLW landdrainage niet expliciet vermeldt als nuttig doel. Waterhuishouding wordt daar wel vernoemd. Ze vragen om de motivatie om noch waterhuishouding, noch landdrainage als nuttig doel te weerhouden duidelijker te omschrijven.

2.2.1.2 Staat het nuttig doel het bereiken van de goede ecologische toestand in de weg?

De raden merken op dat ervan uitgegaan wordt dat de toepassing van nuttige doelen de goede toestand per definitie hypothekeert. De ervaring leert echter dat dit niet altijd zonder meer zo is, zeker inzake de bescherming tegen overstromingen – daar kunnen zelfs win-win situaties zijn. Zo wijzen de raden erop dat het geactualiseerde Sigmaplan zo ontworpen is dat het én de bescherming tegen overstromingen gevoelig verbetert, én de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied waarmaakt.

De raden vragen dan ook om kritisch te beoordelen én te motiveren of het nuttig doel werkelijk een onoverkomelijk obstakel vormt voor het bereiken van de GET. Indien dit niet het geval is, is er volgens de raden geen reden om het waterlichaam als sterk veranderd aan te duiden.

2.2.1.3 Geef invulling aan de economische impact (disproportionele kosten)

Het is voor de raden onduidelijk op welke manier de economische impact wordt meegenomen om al dan niet te spreken van sterk veranderde waterlichamen. De richtlijn stelt terzake dat een waterlichaam als sterk veranderd kan worden aangeduid als het nuttig doel omwille van onevenredig hoge kosten niet kan worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen.

Zo wordt bijvoorbeeld bij de invulling van het criterium voor het nuttig doel “bescherming tegen overstromingen” als drempelwaarde 10 % bebouwing gehanteerd. Wanneer meer dan 10 % bebouwing in het overstromingsgebied ligt, wordt het verantwoord geacht dat het waterlichaam hydromorfologisch aangepast is voor het nuttig doel tegen overstroming. De CIW lichtte op de hoorzitting toe dat de economische onderbouwing impliciet vervat zit in het criterium van 10 % bebouwing.

De raden vinden dit een erg ruwe benadering. In dichtbebouwde gebieden is de disproportionaliteit evident, maar elders kunnen er mogelijkheden zijn om zonder disproportionele kosten het natuurlijk herstel te realiseren (zie hierboven).

De raden stellen verder vast dat bij de andere criteria (scheepvaart, havens, hernieuwbare energie, drinkwaterwinning), blijkbaar op geen enkele wijze invulling werd gegeven aan deze economische check. In een aantal gevallen (havengebieden, druk bevaren waterlopen) is de uitkomst van de oefening evident. Maar bijvoorbeeld inzake hernieuwbare energieopwekking, drinkwaterwinning of waterlopen die wel aangeduid zijn als een waterweg maar niet meer als dusdanig worden gebruikt, lijkt de uitkomst niet op voorhand vast te staan. De raden vragen dan ook om invulling te geven aan de bepaling van de richtlijn ter zake.

2.2.2 Streef naar gelijke normen op basis van wetenschappelijke consensus

Zowel de KRLW als het DIW bepalen dat de stroomgebiedbeheerplannen een lijst met de milieudoelstellingen moet bevatten. Artikel 51, §1, van het DIW bepaalt dat de Vlaamse Regering door middel van milieukwaliteitsnormen de milieudoelstellingen voor oppervlakte- en grondwater moet vastleggen.

De CIW heeft in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen tabellen opgenomen met milieukwaliteitsnormen⁹. Tijdens een onderhoud op 30 maart 2009 op het kabinet van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur vernam het Bureau van de Mineraad dat op korte termijn aanpassingen gepland zijn aan de milieukwaliteitsnormen voor water die afwijken van degene die zijn opgenomen in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen. De aangekondigde wijziging van de milieukwaliteitsnormen zal via een besluit geïntegreerd worden in VLAREM.

Vermits de normen in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen dus niet definitief zijn en nog kunnen wijzigen en ondanks dat de milieukwaliteitsnormen deel uitmaken van het openbaar onderzoek inzake de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen, gaan de raden in dit advies niet in detail in op deze normen. De raden zullen deze behandelen naar aanleiding van de verwachte adviesvraag over het ontwerpbesluit tot aanpassing van VLAREM.

Toch wensen de raden al enkele aanbevelingen te formuleren met het oog op de opmaak van nieuwe milieukwaliteitsdoelstellingen in het algemeen en voor gevaarlijke stoffen in het bijzonder.

Ten einde een gelijk speelveld te realiseren vinden de raden het belangrijk om te streven naar gelijke normen op het relevante niveau. Zolang dit niet het geval is, kan dit aanleiding geven tot verschillende beoordelingen van de waterkwaliteit conform de KRLW en kan het een gelijk speelveld in het gedrang brengen. Het is immers niet uitgesloten dat in hetzelfde stroomgebied soepeler normen stroomopwaarts een land- of regiogrens leiden tot de kwalificatie 'goed' en dat bij het overschrijden van die grens naar een gebied met strengere normen de kwalificatie 'goed' wegvalt. Dat zou meteen de stroomafwaartse partner tot bijkomende inspanningen kunnen dwingen waardoor ook een ongelijk speelveld kan ontstaan.

De raden vinden het belangrijk om te streven naar dezelfde normen inzake **fysisch-chemische kwaliteit** binnen het stroomgebied. Binnen de Internationale Scheldec commissie is er aandacht besteed aan deze problematiek, maar uit het overkoepelend stroomgebiedbeheerplan (paragraaf 4.2) is duidelijk dat er geen garanties zijn dat de normen ook effectief dezelfde zullen zijn. De raden dringen er dan ook op aan om de inspanningen daar in de toekomst verder te zetten met het oog op een zo spoedig mogelijke gelijkschakeling van de normen op basis van een wetenschappelijke consensus. In afwachting daarvan moet Vlaanderen zelf normen invoeren conform de bepalingen van de KRLW. De raden merken op dat de normen elke zes jaar kunnen herzien worden en vragen om een evaluatie bij de volgende stroomgebiedbeheerplannen.

De raden vinden het belangrijk om te streven naar dezelfde normen voor **gevaarlijke stoffen** in geheel Europa. Daarvoor bestaan vandaag niet voor alle stoffen garanties. De raden vragen om, daar waar zou blijken dat er aanzienlijke verschillen bestaan met andere landen, de ontwerpnormen na te kijken. Meer bepaald dient gecontroleerd te worden hoe de wetenschappelijke onderbouwing in andere landen is gebeurd, en of deze onderbouwing dienstig kan zijn om te komen tot beter wetenschappelijk onderbouwde – en dus naar verwachting op EU-niveau meer consistente – normen. De raden menen dat deze oefening op korte termijn mogelijk moet zijn en derhalve niet tot vertragingen moet leiden bij de implementatie van de KRLW. De

⁹ Tabellen 21 t/m 25, p. 97-109 in het ontwerpstroomgebiedbeheerplan van de Schelde.

procedure voor het bepalen van de normen ligt immers in detail vast in de richtlijn. Ook hier vragen de raden om bij de volgende stroomgebiedbeheersplannen de normen te evalueren.

Specifiek voor wat de invoering van milieukwaliteitsnormen voor gevaarlijke stoffen betreft, wijzen de raden naar het Europees vernieuwde stoffenbeleid REACH. In het kader van REACH zullen ecotoxicologische testen worden uitgevoerd. De resultaten daarvan kunnen, waar mogelijk, gebruikt worden voor de bepaling van de normen conform bijlage V van de KRLW en zo bijdragen tot een zelfde norm op Europees niveau.

De raden merken op dat in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen de begrippen gevaarlijke en prioritair gevaarlijke stoffen niet correct worden gebruikt. De CIW beaamde dit op de hoorzitting. Zo wordt op p.195 verkeerdelijk over gevaarlijke stoffen gesproken. Het gaat hier over prioritair gevaarlijke stoffen. Dit onderscheid is zeer belangrijk omdat dit verstrekende gevolgen kan hebben voor de lozingsvergunningen.

Hierbij aansluitend verwijzen de raden naar de Dochterrichtlijn Prioritaire Stoffen¹⁰. Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt dat lidstaten “aan lozingspunten grenzende mengzones” kunnen aanwijzen. In die mengzones is het toegestaan om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de milieukwaliteitsnormen. Dit artikel bepaalt ook dat lidstaten, die mengzones aanduiden, deze moeten beschrijven in de stroomgebiedbeheerplannen. De raden begrijpen dat het onmogelijk is om dit te doen in de eerste stroomgebiedbeheerplannen. De dochterrichtlijn trad maar in werking sinds begin 2009 en er wordt op Europees niveau nog volop gewerkt aan een richtsnoer waarin beschreven zal worden op welke manier de lidstaten mengzones kunnen afbakenen. De raden ondersteunen de vraag van de VMM om Vlaanderen als testregio voor te stellen voor de toepassing van dit richtsnoer. De raden zijn voorstander van een beleidskader voor de afbakening van de mengzones. Zij rekenen er ook op hierover door de VMM tijdig geïnformeerd te worden.

2.2.3 Vervolledig en optimaliseer de presentatie van monitoringresultaten

Met betrekking tot de presentatie van de monitoringresultaten voor de oppervlaktewaterlichamen hebben de raden twee bemerkingen.

Ten eerste stellen de raden vast dat de visuele voorstelling in de kaartenatlas, meer bepaald kaart 5.5, de indruk geeft dat heel wat meetresultaten ontbreken. Dit is bijvoorbeeld zo voor het gebied van de Noorderkempen waar alle waterlopen grijs gekleurd zijn, wat betekent dat er niet gemeten werd. De raden zijn hierover ten zeerste verwonderd en vragen zich af waarom geen meetresultaten zijn opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen. Er zijn immers wel degelijk resultaten beschikbaar voor de waterlopen in de Noorderkempen. De raden pleiten ervoor om alle beschikbare meetgegevens op te nemen in de stroomgebiedbeheerplannen als onderbouwing voor de keuze van de maatregelen. De raden wijzen erop dat het presenteren van onvolledige meetresultaten impliceert dat ook een vooruitgang van de waterkwaliteit niet kan aangetoond worden.

Ten tweede vragen de raden om per waterloop voor elk meetpunt duidelijk aan te geven welke parameters de norm overschrijden en hoe groot die overschrijding is. Door het ‘one out all out’-principe is nu enkel geweten of een waterloop al dan niet de goede toestand haalt. Bovendien zou

¹⁰ Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake de milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van de Richtlijn 2000/60/EG.

ook geselecteerd moeten kunnen worden per parameter zodat voor heel het Vlaamse Gewest op een kaart aangeduid wordt waar de problemen zich voor de betrokken parameter situeren.

Op de hoorzitting deelde de CIW mee dat de VMM hieraan werkt. De raden vinden dit belangrijk en moedigen de VMM aan om hier op korte termijn werk van te maken.

De raden stellen vast dat er nog geen gestandaardiseerde monitoring voor beschermde gebieden werd vastgelegd. De reden hiervoor is dat het proces van de stroomgebiedbeheerplannen en de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen niet op elkaar zijn afgestemd. Op de hoorzitting werd gesteld dat het monitoringnetwerk in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen pas in 2012 volledig operationeel zal zijn. De raden vinden het belangrijk om beide processen op elkaar af te stemmen, maar wijzen erop dat artikel 8 van de KRLW de lidstaten verplicht om programma's voor de monitoring van de watertoestand - ook in beschermde gebieden - te operationaliseren uiterlijk 6 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn (22 december 2006).

2.2.4 Functietoekenningen

De raden stellen vast dat in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen alleen functietoekenningen voor grondwater worden vastgelegd en niet voor oppervlaktewater. Evenmin worden overstromingsgebieden en oeverzones afgebakend.

2.2.4.1 Zorg voor maatschappelijk draagvlak inzake de functietoekenningen voor oppervlaktewateren

Voor *oppervlaktewater* werden al functietoekenningen aangeduid in de bekken- en deelbekkenbeheerplannen. Deze functietoekenningen zijn echter enkel gebaseerd op een ambtelijke consensus. In de advisering van de bekken- en deelbekkenbeheerplannen werd al gewezen op het gebrek aan maatschappelijke betrokkenheid bij het vastleggen van de functietoekenningen.¹¹ De raden zijn verbaasd dat deze functietoekenningen uit de bekkenbeheerplannen - ondanks het probleem van de gebrekkige maatschappelijke betrokkenheid - nu toch expliciet bevestigd worden in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen. Volgens SERV, Minaraad en SALV moet de invulling van de functietoekenningen een gevolg zijn van een maatschappelijk gedragen visie met betrekking tot prioriteiten voor de betrokken waterlopen. De raden vragen dan ook uitdrukkelijk om bij de voorbereiding van de 2^{de} generatie bekken- en deelbekkenbeheerplannen de discussie over de functietoekenningen ten gronde te voeren met de maatschappelijke actoren.

2.2.4.2 Maak werk van de afbakening van overstromingsgebieden en oeverzones

Voor de afbakening van *overstromingsgebieden en oeverzones* wordt gesteld dat er geen nood is aan bijkomende afbakeningen.

Voor de raden is deze beleidskeuze niet duidelijk. Betekent dit dat er al voldoende overstromingsgebieden afgebakend zijn om alle problemen op te lossen? En zo ja, werd hierbij rekening gehouden met klimaatverandering? De raden betwijfelen of dit het geval is. Ze beamen dat in het kader van het Sigmaplan inderdaad al heel wat overstromingsgebieden aangeduid zijn, maar deze zijn zeker niet gebiedsdekkend voor het hele stroomgebied van de Schelde. Volgens de raden zullen dus zeker nog bijkomende overstromingsgebieden aangeduid moeten worden. Ze vragen om de

¹¹ Advies van 22 mei 2007 op de ontwerpwaterbeheerplannen van de Bekkenraad Dijle-Zennebekken.

discussies over het ruimtebeslag zo spoedig mogelijk te starten ten einde deze bijkomende overstromingsgebieden te kunnen verankeren in de volgende bekken- en deelbekkenbeheerplannen.

Wat de oeverzones betreft stellen de raden een discrepantie vast tussen het maatregelenprogramma dat wel de afbakening van oeverzones beschrijft en het plan zelf waar geen nood is aan bijkomende afbakeningen. De raden vermoeden dat de scope van de stroomgebiedbeheerplannen hier de oorzaak van is en verwijzen naar het knelpunt daaromtrent (zie § 2.1.4).

2.2.4.3 Geef voorrang aan hoogwaardige toepassingen inzake gebruik van grondwater

Voor *grondwater* zijn er wel functietoekenningen aangeduid in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen. De raden hebben hierbij een aantal bedenkingen.

Bij de functietoekenningen wordt het watergebruik ingedeeld in functiegroepen. De functiegroep 'watergebruik' is onderverdeeld volgens de bestemming van het water, namelijk watervoorziening voor openbare drinkwatervoorziening, voor menselijke consumptie, voor de agrarische sector, voor de industrie en voor koelwater en recreatie. Volgens de raden moet ook binnen deze functiegroepen gekeken worden naar de specifieke toepassing. Dit kan immers zowel voor hoog- als laagwaardig gebruik zijn. Volgens de raden is een sectoraanpak in deze niet de goede aanpak. Het zou beter zijn om rekening te houden met de toepassing waarvoor het water gebruikt wordt. Hoogwaardige toepassingen, zowel in industrie als landbouw, hebben volgens de raden dan voorrang op laagwaardige toepassingen. De reglementering van watergebruik in het kader van de voedselveiligheid is volgens de raden een belangrijk criterium om te spreken van hoogwaardig gebruik.

De raden stellen vast dat watervoorziening voor het openbaar waterdistributienetwerk een prioritaire functie is "ook in sommige grondwaterlichamen met een slechte kwantitatieve toestand". Dit mag volgens de raden niet impliceren dat de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk worden vrijgesteld van initiatieven om watergebruik te reduceren.

Voor Minaraad, SERV en SALV is de invulling van de openbardienstverplichtingen een mogelijkheid voor het bevorderen van duurzaam watergebruik bij abonnees en gebruikers¹². Maatregel 3_001 dient volgens de raden dan ook prioritair uitgevoerd te worden.

Het is duidelijk dat alle actoren inspanningen zullen moeten leveren om grondwatergebruik te reduceren. De raden vinden het zeer belangrijk dat bij de verdeling van de reductie-inspanningen gekozen wordt voor de meest kosteneffectieve maatregelen. Volgens de raden is er in probleemgebieden nood aan een transitieproces waarin haalbare afbouwscenario's worden uitgetekend. Dit laat bedrijven toe te anticiperen op de mogelijke afbouw van hun grondwatervergunningen en te zoeken naar alternatieven zoals overschakeling naar grijswater of de toepassing van waterbesparingstechnieken. Het uittekenen van afbouwscenario's moet in nauw overleg gebeuren met alle betrokken actoren.

2.2.5 Economische onderbouwing van het maatregelenprogramma

Zowel in het advies over de waterbeheerkwesties als tijdens de workshop op 26 mei 2008 werd sterk aangedrongen op de uitvoering van de economische analyse met inbegrip van kosteneffectiviteitanalyses en kosten-batenanalyses. Minaraad, SALV en SERV stellen vast dat de CIW duidelijk inspanningen heeft geleverd op dit vlak.

¹² Zie artikel 8, § 1 2°, van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending.

Toch hebben de raden nog heel wat bedenkingen bij de economische onderbouwing, temeer omdat op basis van zeer partiële gegevens en vaak kwalitatieve beoordelingen besloten wordt dat de kosten disproportioneel zijn en de doelstellingen derhalve niet haalbaar zijn binnen de vooropgestelde termijn.

In het kader van de economische onderbouwing is het onderscheid tussen basis- en aanvullende maatregelen relevant. De raden merken op dat in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen de basismaatregelen anders werden ingevuld dan bepaald in de KRLW. Om basismaatregelen af te bakenen verwijzen de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen naar het WATECO-richtsnoer¹³. De raden volgen die redenering, maar met uitzondering van bepaalde maatregelengroepen. Artikel 11 van de KRLW bepaalt immers dat maatregelen gericht op de uitvoering van artikel 9 (kostenterugwinning) en maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te stimuleren per definitie basismaatregelen zijn. In de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen worden zowel in maatregelengroep twee (kostenterugwinning) als drie (duurzaam watergebruik) aanvullende maatregelen gedefinieerd voor het eerste stroomgebiedbeheerplan. Het is onduidelijk waarom toch aanvullende maatregelen werden geformuleerd inzake kostenterugwinning en duurzaam watergebruik. Vooral voor duurzaam watergebruik is het aantal aanvullende maatregelen aanzienlijk, maar liefst 41, weliswaar met een geringe budgettaire impact. De raden geven aan dat hoewel deze indeling niet conform de KRLW is, dit wel impliceert dat deze maatregelen aan een kosteneffectiviteitsanalyse onderworpen zijn. De raden vinden dit zeker nuttig voor de maatregelen inzake duurzaam watergebruik. De maatregelen met het oog op kostenterugwinning zijn van een andere orde en moeten volgens de raden niet onderworpen worden aan een kosteneffectiviteitsanalyse maar aan een maatschappelijk debat.

2.2.5.1 Streef naar een duidelijke en volledige presentatie van de kosten

De maatregelen in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen zijn in algemene termen geformuleerd en hebben een vrij hoog abstractieniveau. Gedetailleerde informatie betreffende de aanvullende maatregelen (locatie, oppervlakte, gehanteerde instrumenten) zijn nog niet gekend. Dit maakt het volgens de raden zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, om een globale kostenberekening te maken. Hetzelfde geldt overigens voor de milieubeoordeling.

De raden stellen dan ook vast dat bij heel wat maatregelen de kostenraming ontbreekt. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de kosten-batenanalyse en de kosteneffectiviteitsanalyse. Deze zijn maar op zeer partiële gegevens gebaseerd.

De raden stellen vast dat de kosten voor de uitbreiding en optimalisering van de waterzuiveringsinfrastructuur een zeer groot deel uitmaken van de globale kost van het maatregelenprogramma, zowel voor de basismaatregelen als voor de aanvullende maatregelen van het eerste stroomgebiedbeheerplan. De raden vinden het onderscheid tussen maatregelen in uitvoering van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater en van de KRLW onduidelijk. Dit werd ook al op de hoorzitting aangehaald. De CIW heeft ondertussen schriftelijk op deze vraag geantwoord¹⁴. Het onderscheid blijft volgens de raden onduidelijk, mede door het feit dat de totale investeringskost resulterend uit de gelijktijdige investeringen in gemeentelijke rioleringen niet beschikbaar is.

¹³ Basismaatregelen zijn alle maatregelen in uitvoering van Europese richtlijnen, maar ook andere nationale/regionale, weliswaar reeds lopende of (op korte termijn) geplande maatregelen die niet direct het gevolg zijn van Europese richtlijnen en die in een officieel goedgekeurd beleidsdocument zijn opgenomen.

¹⁴ Brief van de voorzitter van de CIW van 2 april 2009, ref. AD/LDR/kb/09 AD/09-298.

De raden vinden het positief dat ook *reguleringskosten* weergegeven worden. Spijtig genoeg worden alleen de reguleringskosten vanuit de optiek van de overheid bekeken. Voor sommige maatregelen zijn er ook reguleringskosten voor de doelgroepen. Hoewel in het ontwerpstroomgebiedbeheerplan wordt gesteld dat het niet wenselijk is om reguleringskosten mee te nemen voor de basismaatregelen¹⁵, gebeurt dit wel in sommige maatregelenfiches (bv. invulling van de openbare dienstverplichtingen van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, toepassing van het standstillprincipe inzake de grondwatervergunningen van het sokkelsysteem). De raden stellen vast dat de reguleringsmaatregelen voor de overheid aanzienlijk zijn en dat dit voornamelijk te wijten is aan het grote aantal extra VTE's dat voorzien wordt. De raden gaan ervan uit dat dit een maximale inschatting is en dat er synergieën mogelijk zijn, zodat voor de definitieve uitvoering van het maatregelenprogramma wellicht minder extra VTE's nodig zijn.

Wat de investeringskosten betreft stellen de raden vast dat er heel wat verschillende afschrijvingstermijnen gehanteerd worden voor de verrekening van de totale investeringskosten naar jaarlijkse kosten. De raden vinden dit logisch, gelet op het feit dat de afschrijvingstermijn in relatie moet staan met de werkelijke levensduur van investeringsprojecten die in realiteit ook verschilt. De raden hebben de indruk dat dit nu tamelijk willekeurig is gebeurd in de fiches. De afschrijvingstermijnen moeten transparant gemaakt worden en er moeten richtlijnen vastgelegd worden waarin bepaald wordt welke afschrijvingstermijnen toegepast moeten worden (per onderdeel) van een investering. De raden hechten hieraan zeer veel belang omdat de gehanteerde afschrijvingstermijn, alsook de discontovoet een zeer belangrijke impact hebben op de raming van de jaarlijkse kost van een maatregel.

De raden stellen vast dat ook de opbrengst van de heffingen op afvalwater en grondwater, alsook voor captatie van oppervlaktewater worden meegenomen als kost. Ze vinden dit methodologisch niet correct omdat zo het gevaar ontstaat voor dubbeltellingen. Een heffing is inderdaad een kost of last voor bedrijven, maar tegelijk ook een inkomen voor de overheid. Volgens de raden kunnen hoogstens de reguleringskosten verbonden aan de inning van de heffingen meegenomen worden als kost van het maatregelenprogramma. Gezien het hier gaat om bestaande heffingen is er evenwel geen sprake van bijkomende reguleringskosten. De raden dringen aan om een duidelijk onderscheid te maken tussen de kosten van de uitvoering van het maatregelenprogramma en de manier waarop de kosten of een deel van de kosten ervan worden teruggewonnen op de doelgroepen.

2.2.5.2 Verduidelijk de verdeling van kosten over de doelgroepen

De raden vinden het eigenaardig dat de overheid hier als een doelgroep wordt meegenomen. Uiteindelijk worden de uitgaven van de overheid op een of andere manier gefinancierd door de doelgroepen industrie, landbouw en huishoudens.

De raden erkennen dat het wel relevant is om een idee te geven van de impact op de begroting van de aanvullende maatregelen in uitvoering van de KRLW.

De raden vinden dat de lastenverdeling over de verschillende doelgroepen onduidelijk is. Ze merken ook op dat de cijfergegevens over de lastenverdeling over de verschillende doelgroepen een aantal (reken)fouten bevatten¹⁶.

Bij de lastenverdeling moet volgens de raden een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de maatregelen die te maken hebben met kostenterugwinning en alle andere maatregelen. Dit onder-

¹⁵ Zie p.177 van het ontwerpstroomgebiedbeheerplan van de Schelde.

¹⁶ Het betreft tabellen 15, 16 en 19 uit het ontwerpmaatregelenprogramma

scheid is nu niet duidelijk en hierdoor ontstaat het gevaar van dubbeltellingen (wat gebeurt door de opbrengst van heffingen mee te nemen als kost, terwijl dit voor de overheid een baat is).

2.2.5.3 Maak een kosteneffectiviteitsanalyse per waterloop en vervolledig de maatregelen

De kosteneffectiviteitsanalyse werd op basis van het WATECO-richtsnoer alleen uitgevoerd voor de aanvullende maatregelen. Volgens de raden is het zinvol om ook de basismaatregelen waarvan de uitvoering nog moet starten mee te nemen in de kosteneffectiviteitsanalyse.

De raden stellen vast dat deze kosteneffectiviteitsanalyse, gelet op het ontbreken van heel wat kostengegevens, zeer partieel gebeurd is. Bovendien gebeurde de beoordeling grotendeels kwalitatief op basis van een expertenoordeel.

Zonder in detail te treden hebben de raden drie bemerkingen inzake de kosteneffectiviteitsanalyse. Ten eerste met betrekking tot het niveau waarop de kosteneffectiviteitsanalyse gebeurd is, meer bepaald de maatregelen die vergeleken werden. Dit gebeurde per maatregelengroep. De raden vinden dit geen goede aanpak in functie van de te halen doelstellingen. Ze vinden het beter om per waterloop/waterlichaam een kosteneffectiviteitsanalyse te doen, waarbij dan alle relevante maatregelen die kunnen bijdragen tot het bereiken van de goede toestand van de betreffende waterloop kunnen afgewogen worden (cfr. § 2.1.1).

Ten tweede betreuren de raden dat in de kosteneffectiviteitsanalyse een aantal maatregelen ontbreken. Zo zijn er bijvoorbeeld wellicht zinvolle en kosteneffectieve maatregelen denkbaar in het kader van het productbeleid. Deze werden niet meegenomen omdat ze niet tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren (cfr. § 2.1.5.1).

Ten slotte vinden de raden het niet altijd duidelijk in hoeverre de kosteneffectiviteitsanalyse aan de basis ligt van de uiteindelijke selectie van de maatregelen. Immers in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen staat expliciet vermeld dat de kosteneffectiviteitsanalyse op zich geen beslissingen neemt, maar de beleidsmaker wel in staat stelt om een doordachte en gemotiveerde keuze te maken. Er worden ook nog andere criteria gebruikt bij de selectie van de maatregelen zoals fasering in planvorming en uitvoering van maatregelen, draagvlak binnen de sector, mogelijke effecten op andere groepen van maatregelen, snelheid van de effecten. “Dus, zelfs wanneer een bepaalde maatregel als minder prioritair uit de kosteneffectiviteitsanalyse komt, kan de beleidsmaker nog altijd opteren om de maatregel toch in het maatregelenprogramma op te nemen wanneer dit om één of andere redenen opportuun wordt geacht”. Het is voor de raden niet duidelijk in welke mate andere criteria hebben meegespeeld bij de opmaak van het maatregelenprogramma.

2.2.5.4 Disproportionaliteitsanalyse: geen absolute uitspraak mogelijk

De disproportionaliteitsanalyse beoordeelt het maatregelenprogramma vanuit twee perspectieven: *redelijkheid* en *haalbaarheid*.

Om de redelijkheid te evalueren worden de totale kosten van het maatregelenprogramma vergeleken met de verwachte bijdrage tot de milieudoelstellingen en de verwachte baten. Om de haalbaarheid te evalueren wordt het effect van het maatregelenprogramma nagegaan op de draagkracht van de verschillende doelgroepen.

Omdat de kennis van zowel kosten als baten en de effecten van maatregelen nog beperkt is, werd de disproportionaliteitsanalyse louter op hoofdlijnen uitgevoerd. De raden nemen hiervan akte en beamen dat teveel gegevens ontbreken om een gefundeerde uitspraak te kunnen formuleren. Toch stellen ze vast dat in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen een aantal uitspraken gedaan worden op basis van zeer onvolledige gegevens.

De raden hebben een aantal fundamentele bedenkingen bij de manier waarop de disproportionaliteitsanalyse is uitgevoerd.

Wat het aspect *redelijkheid* betreft, waar de kosten worden afgewogen tegen de baten, vinden de raden de conclusie dat “de kosten groter zijn dan de baten” nogal voorbarig. Ze vinden dat er te veel onzekerheden zijn om een definitieve uitspraak te doen. De raden vinden het zeer belangrijk om de kennis over kosten en baten verder te onderbouwen. Vanuit deze optiek vinden de raden het belangrijk om bij de inschatting van de baten ook rekening te houden met mogelijke efficiëntiewinsten.

Wat het aspect *haalbaarheid* betreft vinden de raden de ratio's om te oordelen of de lasten ‘disproportioneel’ zijn voor de verschillende doelgroepen onvoldoende onderbouwd. Volgens de raden zou het zinvol zijn om de experts van verschillende doelgroepen hierover te consulteren.

Wat de industrie betreft wordt bijvoorbeeld vooropgesteld dat investeringen in uitvoering van de KRLW slechts aanvaardbaar zijn indien ze minder dan 10% van de totale investeringen betreffen. Op die manier wordt abstractie gemaakt van de investeringen die bedrijven in het verleden al hebben gedaan (bv. de bouw van een eigen zuiveringsinstallatie).

De raden merken op dat er geen consistentie is wat betreft de conclusies inzake de disproportionaliteitsanalyse tussen de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen en het maatregelenprogramma.

In het maatregelenprogramma staat: “Op basis van de huidige kennis met betrekking tot kosten, baten, effecten, en toetsingscriteria kunnen we geen absolute uitspraak doen over het feit of het pakket van basis en aanvullende maatregelen al dan niet disproportioneel is”.

In de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen wordt desalniettemin geconcludeerd dat het volledige pakket maatregelen onevenredige kosten met zich meebrengt en dus disproportioneel is.

2.2.5.5 Nood aan maatschappelijk debat inzake kostenterugwinning

De raden stellen vast dat met het oog op de toepassing van artikel 9 van de KRLW heel wat basis- en aanvullende maatregelen opgenomen zijn in het maatregelenprogramma. Ze herhalen dat het volgens de KRLW allemaal basismaatregelen betreft.

De raden ondersteunen het feit dat werk wordt gemaakt van de noodzakelijke studies om meer transparantie te verwerven. Op die manier wordt uitvoering gegeven aan een aantal van de aanbevelingen die de SERV al in 2007 formuleerde.

De raden stellen vast dat voor de drinkwaterprijs in de eerste planningscyclus de focus ligt op het verwerven van meer transparantie en dat concrete maatregelen pas te verwachten zijn tegen de tweede planningscyclus 2015 – 2021. Dit is volgens de raden niet conform de KRLW omdat de deadline voor artikel 9 van de KRLW niet 2015 is, maar wel 2010.

Wat de kostenterugwinning betreft van andere waterdiensten bevat het maatregelenprogramma wel enkele zeer concrete voorstellen zoals de aanpassing van de maximale laagfactor van de grondwaterheffing van 2 naar 5 bijvoorbeeld.

De raden benadrukken in dit verband opnieuw het belang van de voorspelbaarheid van wijzigingen in de heffingsregeling of de waterprijzen. Bij wijze van voorbeeld verwijzen de raden naar de problemen inzake de gemeentelijke saneringsvergoeding. Veel bedrijven worden recent geconfronteerd met sterk verhoogde facturen omdat niet alleen het tarief in veel gemeenten zeer sterk gestegen is, maar ook omdat de aanrekening wordt gemaakt op basis van het watergebruik in 2007

en 2008. Bedrijven kunnen deze kosten onmogelijk nog doorrekenen aan hun klanten. Hierbij aansluitend merken de raden op dat ze het belangrijk vinden om op korte termijn een beter inzicht te krijgen op de kostendoorrekening van de investeringen op gemeentelijk vlak.

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

Met het oog op de realisatie van een redelijke kostenterugwinning wijzen de raden tot slot op de nood aan een duidelijke planning om in breed overleg de wijze van kostentoerekening in de watersector (drinkwater, afvalwaterzuivering en riolering) en de sociale en economische en ecologische correcties te evalueren en vorm te geven. Zij wensen uitdrukkelijk betrokken te worden bij dit overleg.

Referentielijst

SERV en Minaraad (2007): *Advies van 26 april 2007 over de waterbeheerkwesties.*

SERV (2007): *Aanbeveling van 12 september 2007 over de kostenterugwinning van waterdiensten: beleidsvragen voor de Vlaamse watersector.*

CIW-Workshop 26 mei 2008: Overzicht standpunten van middenveldorganisaties.

<http://www.ciwvlaanderen.be/stroomgebieddistricten/vlaams/ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen-voor-schelde-en-maas>

Internationale Scheldecommissie (2008): *Ontwerp van overkoepelend stroomgebiedbeheerplan van de Schelde.*

2^{de} Waterconferentie 2-3 april 2009 te Brussel. Conference document. *Plunge into the debate.*

<http://www.ewc2009.eu/EWC2009-conferencedocument.pdf>