

Hebben we voldoende proper water in 2015?

Hebben we voldoende proper water in 2015, of in vakjargon: halen we de goede toestand in al het oppervlaktewater en grondwater tegen 2015? Dit is waar Vlaanderen naar streeft. Een duurzaam waterbeheer gebaseerd op een hoge mate van bescherming van het aquatisch milieu vormt immers de kern van de Europese kaderrichtlijn Water.

Stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's worden voor het eerst vastgesteld uiterlijk eind 2009. In Vlaanderen gaan ontwerp stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's voor Schelde en Maas uiterlijk 22 december 2008 in openbaar onderzoek. Zowel naar timing als inhoudelijk een ambitieus project dat volledig binnen de werking van de Coördinatiecommissie Integraal waterbeleid (CIW) voorbereid wordt.

In onderstaand artikel wordt u de methodiek van de stroomgebiedbeheerplannen verduidelijkt aan de hand van begrippen zoals milieudoelstellingen, kosteneffectiviteitsanalyse, disproportionaliteitsanalyse, Daarnaast krijgt u een helikopterzicht op de resultaten van het openbaar onderzoek over de waterbeheerkwesties, de eerste stap in de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas.

Of u ook een antwoord krijgt op de vraag geformuleerd in de titel ... daarvoor moet u het artikel lezen!

Inleiding

De Europese kaderrichtlijn Water¹ werd aan de vooravond van de 21^{ste} eeuw gepubliceerd. Een goede toestand behalen in al het oppervlaktewater en grondwater vormt de kern van deze Europese wetgeving, die voorziet in een duurzaam waterbeheer gebaseerd op een hoge mate van bescherming van het aquatisch milieu.

De discussie over de invulling van de milieudoelstellingen werd steeds intenser naarmate de eerste resultaten van de druk- en impactanalyse², uitgevoerd eind 2004, bekend raakten. De discussie wordt onder andere gevoerd door watergebruikers die zich zorgen maken over de gevolgen van de kaderrichtlijn Water maatregelen voor hun watergebruik. Dikwijls zijn de ideeën over deze problemen geen correcte afspiegeling van de realiteit. Meer bepaald worden de aanzienlijke voordelen van het halen van milieudoelstellingen voor het milieu, de mensen, de watergebruikers en de economie en de samenleving in haar geheel, over het hoofd gezien.

De vraag of we de milieudoelstellingen halen is vooral een vraag van waar we geraken met de geplande maatregelen en welke maatregelen aanvullend genomen moeten worden om de milieudoelstellingen te halen. De economische overwegingen daarbij worden volledig in rekening gebracht via de geïntegreerde mechanismen van de afwijkingen (o.a. termijnsverlenging en lagere doelstellingen), de kosteneffectiviteitsanalyse en de disproportionaliteitsanalyse. De vraag is alleen wie betaalt wat om waar te geraken. Een antwoord formuleren op die vraag, aan de hand van een aantal scenario's, is dan ook de uitdaging van de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen die eind 2008 in openbaar onderzoek gaan. Als voorbereiding hierop werden

reeds eind 2006 de waterbeheerkwesties³ geformuleerd. Ze beschrijven de grote thema's waarvoor de Vlaamse wateren het risico lopen de goede toestand in 2015 niet te halen.

In onderstaande paragrafen zal dieper ingegaan worden op de begrippen milieudoelstellingen, maatregelen en waterbeheerkwesties en hun onderlinge verbanden en samenhang.

Milieudoelstellingen

Milieudoelstellingen worden in Vlaanderen concreet vertaald onder de vorm van milieukwaliteitsnormen en milieukwantiteitsnormen⁴ en zijn, zoals de kaderrichtlijn Water voorschrijft, gebaseerd op een wetenschappelijke benadering. Voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen gelden specifieke milieukwaliteitsnormen voor de ecologie. De milieudoelstellingen waarvoor de deadline van 2015 een dwingend karakter heeft, zijn voor oppervlaktewater de goede chemische toestand en de goede ecologische toestand of het goed ecologisch potentieel en voor grondwater de goede chemische en kwantitatieve toestand.

Het grote knelpunt was tot voor kort dat geen 'kaderrichtlijn Water' conforme beoordelingsmethode beschikbaar was voor een aantal biologische kwaliteitselementen, noch historische meetreeksen. In de afgelopen jaren heeft de Vlaamse Milieumaatschappij heel wat studiewerk laten verrichten om te komen tot verschillende biologische beoordelingsmethoden naargelang het type watersysteem. Sinds januari 2007 is het biologisch meetnet uitgebreid met die nieuwe kwaliteitselementen. Een Europese interkalibratie moet er voor zorgen dat de goede toestand voor alle biologische kwaliteitselementen op een vergelijkbare manier beoordeeld wordt.

Maatregelen

De kaderrichtlijn Water stelt dat samen met het eerste stroomgebiedbeheerplan eind 2009 ook een maatregelenprogramma ter beschikking moet zijn. Dat maatregelenprogramma moet eind 2012 volledig operationeel zijn. Natuurlijk vertrekken we niet van nul. Er worden nu al heel wat maatregelen uitgevoerd, en er zijn er nog heel wat gepland. De bekkenbeheerplannen vormen de primaire bron voor het op te stellen maatregelenpakket.

In Vlaanderen is het duidelijk dat bijna alle waterlichamen (grond- en oppervlaktewater) het risico lopen de milieudoelstellingen niet te halen⁵ op basis van de maatregelen die al vastgelegd zijn (lopend beleid): de basismaatregelen. Er is sprake van een 'distance to target' of een 'gap'. In dat geval moet gezocht worden naar aanvullende maatregelen die het mogelijk moeten maken de milieudoelstellingen toch te realiseren tegen 2015.

Zowel de kaderrichtlijn Water (Bijlage III) als het Decreet Integraal Waterbeleid (art. 60§3b) vragen om het maatregelenprogramma op te bouwen uit de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen. Er wordt dus aan de lidstaten gevraagd de beschikbare middelen efficiënt te investeren, zodanig dat de maatregelenprogramma's de grootst mogelijke milieuwinst opleveren tegen de laagst mogelijke kosten.

Om tot deze kosteneffectieve combinatie van maatregelen te komen, moeten alle potentiële maatregelen tegen elkaar afgewogen worden in een kosteneffectiviteitsanalyse. Dit gebeurt op basis van de geschatte kostprijs van elke maatregel en het verwachte effect van de maatregel op de toestand van het waterlichaam. De kosteneffectiviteitsanalyse levert dan een rangschikking van maatregelen op gebaseerd op hun kosten(in)-effectiviteit. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden in de besluitvormingsprocedure over het maatregelenprogramma.

Met betrekking tot die economische begrippen is door de Europese Commissie samen met de lidstaten een handleiding geschreven. Overeenkomstig die WATECO-handleiding⁶ moet een kosteneffectiviteitsanalyse enkel uitgevoerd worden op het pakket aanvullende maatregelen (zie figuur 1). Deze benadering vertrekt dan ook vanuit de idee dat de basismaatregelen maatregelen omvatten die men niet meer in vraag wenst te stellen.

Op basis van de verwachte effecten van maatregelen kan een 'maximaal' kosteneffectief maatregelenpakket samengesteld worden dat moet toelaten de milieudoelstellingen te halen tegen 2015. Als nu de totale kostprijs (= de som van de kosten van alle maatregelen uit het 'maximale' maatregelenpakket) van dit maatregelenpakket disproportioneel blijkt te zijn, dan kan een beroep gedaan worden op afwijkingen.

In een eerste geval kan er sprake zijn van disproportionaliteit in de tijd (te hoog investeringsritme)

waardoor een deel van de investeringen verdaagd wordt tot na 2015 en/of zelfs tot na 2021. In dat geval kunnen termijnsverlengingen (KRLW art. 4§4 en DIWB art. 53) aangevraagd worden, zodat de goede toestand (goed potentieel) pas in 2021 of 2027 gehaald moet worden. Door de investeringen meer te spreiden over de tijd daalt de totale kost van het maatregelenprogramma.

In een tweede geval kan er sprake zijn van disproportionaliteit tussen de sociaal-economische behoeften die door het waterlichaam gediend worden en de baten die de goede toestand zou opleveren. In dat geval kunnen minder strenge milieudoelstellingen vastgesteld worden (KRLW art. 4§5 en DIWB art. 54). Op die manier kunnen een deel van de maatregelen uit het 'maximaal' maatregelenpakket geschrapt worden, waardoor de totale kost van het maatregelenprogramma eveneens daalt.

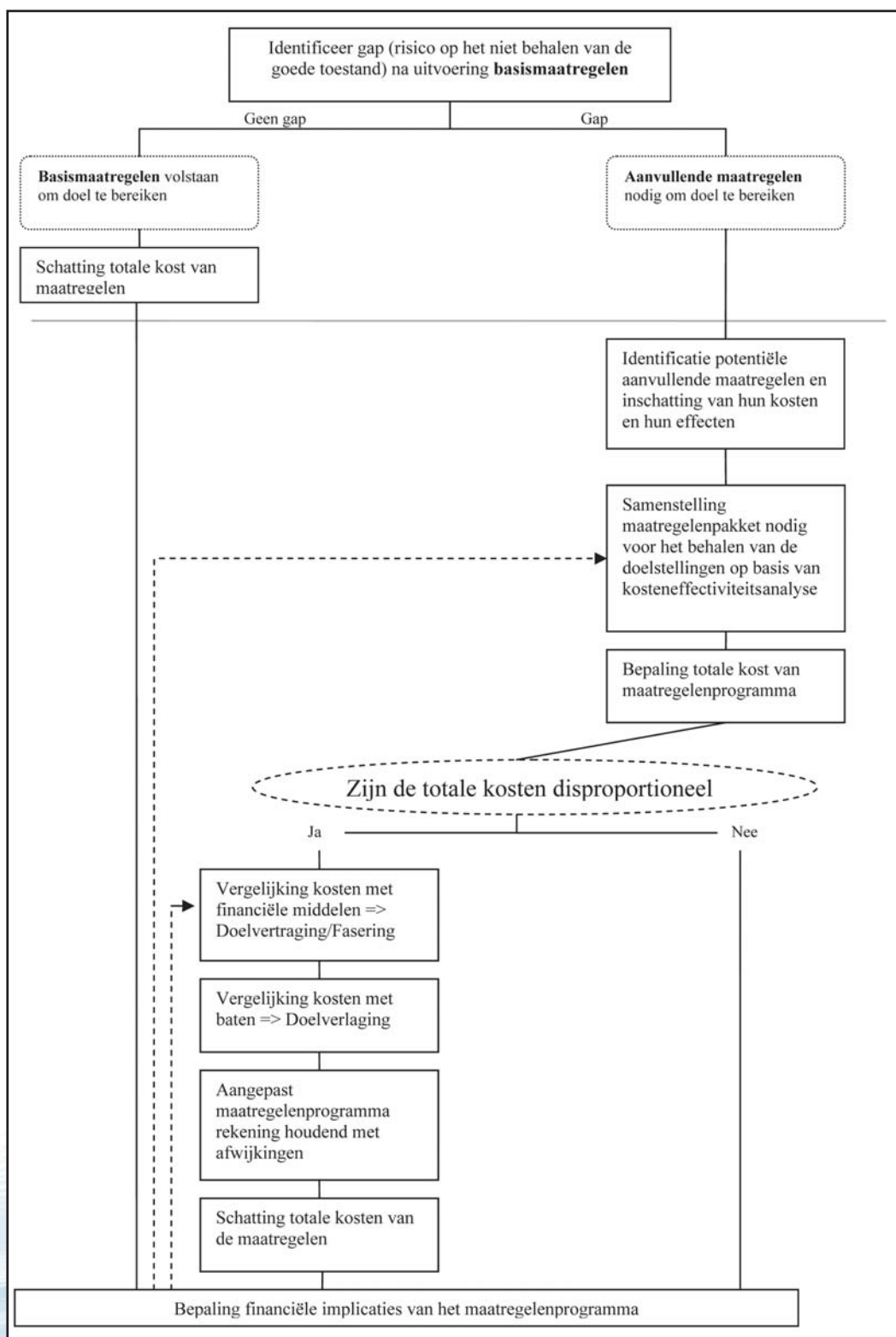
De kosteneffectiviteitsanalyse op zich bepaalt niet de beslissingen, maar levert enkel informatie aan die de beleidsmaker beter in staat moet stellen om doordachte en gemotiveerde beslissingen te nemen.

De waterbeheerkwesties als opstap naar de stroomgebiedbeheerplannen

De waterbeheerkwesties zijn de grote thema's waardoor de Vlaamse wateren het risico lopen de goede toestand in 2015 niet te halen. De waterbeheerkwesties stellen duidelijk dat niet enkel de waterkwaliteit en de ecologische toestand een uitdaging vormen, maar ook het kwantitatief beheer er deel van uit maakt. Het gaat daarbij om de bescherming van het grondwater en de bescherming tegen wateroverlast en droogte. De waterbeheerkwesties vormen samen met de resultaten van het openbaar onderzoek de leidraad voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen. Dat openbaar onderzoek vond plaats van 22 november 2006 tot en met 22 mei 2007. Gelijktijdig liep het openbaar onderzoek over de bekkenbeheerplannen en de bijhorende deelbekkenbeheerplannen.

Het document lag ter inzage in alle gemeente- of stadhuizen van Vlaanderen en werd tevens rechtstreeks voor advies overgemaakt aan de Milieu- en Natuurraad Vlaanderen (MINA), de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de bekkenbesturen en de bekkenraden. Het document werd eveneens overgemaakt aan de bevoegde autoriteiten van de buurlanden/gewesten van Vlaanderen in de internationale stroomgebieden van Schelde en Maas. De geformuleerde adviezen kunnen worden opgedeeld in 4 groepen: adviezen van bevoegde autoriteiten uit buurlanden/gewesten, maatschappelijke actoren/belangengroepen, overheidsinstellingen en individuele burgers.

Figuur 1: Schema voor het opstellen van het maatregelenprogramma overeenkomstig het Wateco-richtsnoer



Buurlanden

In internationale context zijn de Vlaamse waterbeheerkwesties niet tegenstrijdig met die geformuleerd in de buurlanden en de internationale riviercommissies. Het belang van de multilaterale coördinatie wordt onderstreept maar vraagt een verdere concretisering via het bilateraal overleg. Nederland haalt vooral de win-win situaties aan bij het nemen van maatregelen stroomopwaarts

versus stroomafwaarts en omgekeerd. Frankrijk is vooral vragende partij om inzicht te krijgen in hun relatief aandeel mbt vuilvrachten en wateronttrekkingen.

Maatschappelijke actoren

De Minaraad en SERV hebben een gemeenschappelijk advies uitgebracht⁷ met een reeks aanbevelingen om het geplande beleid te verbeteren.

Het advies stelt de waterbeheerkwesties op zich niet in vraag maar benadrukt zowel een aantal procesmatige als inhoudelijke knelpunten en tekortkomingen. Algemeen sluiten de bekkenraden zich aan bij het advies van Minaraad en SERV of geven aan geen afzonderlijk advies uit te brengen gelet op de inbreng van de sectoren via het advies van Minaraad en SERV.

De Raden vinden dat de betrokkenheid van het middenveld bij de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen versterkt moet worden. 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).

Het is belangrijk te benadrukken dat het geenszins de bedoeling was van het document van de waterbeheerkwesties reeds het maatregelenprogramma te definiëren. Alleen was het de bedoeling om de richtingen van mogelijke en/of reeds lopende of geplande oplossingen aan te halen die verder dienen uitgewerkt te worden in het maatregelenprogramma dat eind 2008 in openbaar onderzoek gaat. In die uitwerking zul-

Figuur 2: Aanbevelingen van de Raden met betrekking tot de waterbeheerkwesties

Algemeen

Bewaak tijdige vaststelling stroomgebiedbeheerplannen
Bewaak de rol van het voorbereidende document
Vergroot de maatschappelijke betrokkenheid
Vergroot onderlinge afstemming tussen vijf waterbeheerkwesties
Geef invulling aan de economische analyse
Neem impact klimaatverandering mee bij alle waterbeheerkwesties
Zoek duurzame oplossing bagger- en ruimspecie

De toestand van oppervlaktewater beschermen en verbeteren

Zorg voor een betere probleemanalyse
Erken de belangrijke achterstand inzake waterzuivering
Nuanceer en onderbouw oplossingen inzake industrieel afvalwater
Verhoog de aandacht voor diffuse bronnen

De kwaliteit van grondwater beschermen en verbeteren

Vul analyse inzake bestrijdingsmiddelen verder aan

De watervoorraden duurzaam beheren

Betrek alle sectoren bij een daling van het waterverbruik
Schenk aandacht aan het gebruik van duurzame waterbronnen
Garandeer drinkwatervoorziening voor hoogwaardig gebruik

Wateroverlast en watertekort in samenhang aanpakken

Hou rekening met de impact op landbouw, bos en natuur
Bewaak de samenhang tussen vasthouden, bergen en afvoeren
Informeel over schadebeperking tijdens overstroming

Verstandig investeren

Investeer in economische analyse
Baken verantwoorde versus onverantwoorde schade duidelijk af

len de kosten en effecten van de potentiële maatregelen verder onderbouwd worden teneinde een afweging te maken welke maatregelen in welke mate bijdragen aan het verwezenlijken van de milieudoelstellingen.

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 ruimspecie.

Ten slotte formuleren de Raden hun specifieke bemerkingen bij elk van de vijf waterbeheerkwesties (zie figuur 2).

Overheidsinstellingen

Uit de adviezen blijkt een duidelijke vraag om naast de kosteneffectiviteitsanalyse tevens rekening te houden met maatschappelijke kosten-baten analyses, inclusief niet gebruiksbat (natuurbaten, ...) zoals ook in de WATECO-methodiek naar voor geschoven wordt.

De burger

Uit het openbaar onderzoek blijkt dat het concretere bekkenniveau het niveau is waarbij de burger zich het meest betrokken voelt. In relatie tot het document van de waterbeheerkwesties zijn er amper reacties van individuele burgers ontvangen.

Conclusie

Dat er belangrijke inspanningen geleverd zullen moeten worden om de goede toestand te halen in 2015 staat vast. Alleen is de vraag hoe groot die inspanning zal moeten zijn? Een antwoord formuleren op die vraag, aan de hand van een aantal scenario's, is dan ook de uitdaging van de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen die eind 2008 in openbaar onderzoek gaan. Een belangrijk aandachtspunt bij de onderbouwing van de scenario's is het beter in kaart brengen van de kosten en effecten van maatregelen. De integratie van economische instrumenten in het milieubeleid is vrij nieuw. Door de economische analyse te vermelden in de waterbeheerkwesties wordt het belang ervan naar voren geschoven maar tevens aangegeven dat in Vlaanderen dergelijke analyses nog niet of onvoldoende uitgewerkt zijn. Daarnaast is er ook de vraag naar integratie van kosten-baten analyses, inclusief natuurbaten, in het proces.

Belangrijke items in het beantwoorden van de vraag of we in Vlaanderen die goede toestand zullen bereiken in 2015 zijn het inschatten van het effect van bepaalde maatregelen op de verschillende biota, het gecombineerd effect van maatregelenpakketten begroten, het valoriseren van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek in pragmatische beleidsmatig bruikbare indicatoren, het kwantificeren van baten en het verder ont-

wikkelen en koppelen van waterkwaliteitsmodellen, waterkwantiteitsmodellen, ecohydrologische modellen en milieukostenmodellen.

Op het vlak van publieke participatie is de interesse vanuit het middenveld groot. Het gemeenschappelijk advies van Minaraad en SERV benadrukt dit. De burger daarentegen voelt zich nauwer verwant met het concretere bekkenniveau.

De opmaak van integrale stroomgebiedbeheerplannen is een ambitieus proces. Om beleidsdomeinoverschrijdend samen te werken is de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid het geschikte platform. De grote uitdaging echter blijft de interactie tussen wetenschap en beleid waarbij de wetenschap erin slaagt hapklare resultaten over te maken aan de beleidsmakers en het beleid erin slaagt hapklare vragen te formuleren voor de wetenschappers.

Referenties

- ¹ Europees Parlement en de Raad (2000), Richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000 tot vaststelling van communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PB, L.327, 22 december 2000, 1-73
- ² Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (december 2004) Karakterisering van het Vlaamse deel van het Internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde/ karakterisering van het Vlaamse deel van het internationale stroomgebiedsdistrict van de Maas (<http://www.ciwvlaanderen.be>)
- ³ Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (D/2006/6871/018) (<http://www.volvanwater.be/waterbeheerkwesties>)
- ⁴ Artikel 5 en 51 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid. Belgisch Staatsblad 14/11/2003 (P 55038 – 55077)
- ⁵ Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (december 2004) Karakterisering van het Vlaamse deel van het Internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde/ karakterisering van het Vlaamse deel van het internationale stroomgebiedsdistrict van de Maas (hoofdstuk 6)

⁶ Economics and the Environment - The implementation challenge of the WFD': handleiding voor het uitvoeren van de economische analyse overeenkomstig art. 5 KRLW, opgesteld in het kader van de Common Implementation Strategy. (WATECO = Water and Economics) http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos1seconomics/_EN_1.0_&a=d

⁷ <http://www.minaraad.be/persberichten/2007/minaraad-en-serv-dringen-aan-op-volwaardig-en-beter-onderbouwd-integraal-waterbeleid>

Ilke Dieltjens

*Vlaamse Milieumaatschappij
Expert kaderrichtlijn Water en ondersteuning
Scaldit-project*

*werkadres: Gasthuisstraat 42, B-9300 Aalst
postadres: A. Van de Maelestraat 96,
B-9320 Erembodegem
tel. ++32 (0) 53/726634
fax ++32 (0) 53/726630
e-mail: i.dieltjens@vmm.be
website: www.scaldit.org*

John Emery

*Vlaamse Milieumaatschappij
Verantwoordelijke kaderrichtlijn Water
werkadres: Gasthuisstraat 42, B-9300 Aalst
postadres : A. Van de Maelestraat 96,
B-9320 Erembodegem
tel. ++32 (0) 53/726612
fax ++32 (0) 53/726630
e-mail: j.emery@vmm.be
website: www.vmm.be*

Veronique Van Den Langenbergh

*Vlaamse Milieumaatschappij
Coördinator Bekkenbeleid
werkadres: Gasthuisstraat 42, B-9300 Aalst
postadres : A. Van de Maelestraat 96,
B-9320 Erembodegem
tel. ++32 (0) 53/726675
fax ++32 (0) 53/726630
e-mail: v.vandenlangenbergh@vmm.be
website: www.vmm.be*