

# Integraal waterbeleid: hoe en waarom

► *Wim Van Gils*

*Integraal waterbeleid (IWB) is een veelgehoorde term de laatste maanden. Het is echter niet steeds duidelijk wat er achter dat "integraal" schuilgaat en waarom het IWB nu zo dringend nodig is. Dit artikel doet een poging om het hoe en waarom van het integraal waterbeleid uit de doeken te doen. Vanuit het watersysteemdenken en de actuele knelpunten rond water in Vlaanderen proberen we een beeld te geven van de huidige toestand. Er wordt kort ingegaan op de achtergrond en uitgangspunten van IWB, om af te sluiten met een overzicht van wat er nu werkelijk op stapel staat en hoe dat kan evolueren.*

## Het watersysteem

Even terug naar de lagere schoolbank. Iedereen heeft op school geleerd wat de watercyclus is: het water verdampt (grotendeels boven zee), vormt wolken, die vroeg of laat in de vorm van neerslag terug naar beneden komen. Van het water dat op het land valt, verdamppt een deel terug, een deel dringt in de grond en een deel spoelt via rivieren terug naar zee.

Als we watergerelateerde problemen willen begrijpen en oplossen, is het belangrijk dit gehele systeem in het achterhoofd te houden: de verbanden tussen de vallei en de rivier, de evenwichten tussen grondwater en oppervlaktewater, de verdamping versus infiltratie. Het is belangrijk om in te zien dat ingrepen op één plaats zullen doorwerken naar de andere compartimenten.

## De toestand van het watersysteem in Vlaanderen

### Waterkwaliteit

De waterkwaliteit in Vlaanderen is de laatste jaren vooruit gegaan, maar is nog steeds bedroevend. Uit de uitgebreide gegevens die de Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM) verzamelt, blijkt dat geen enkel meetpunt in Vlaanderen voldoet aan de kwaliteitseisen die in Vlarem worden vooropgesteld als zijnde "basiswaterkwaliteit".

Een kleine minderheid van de meetpunten haalt een goede chemische waterkwaliteit of een goede biologische waterkwaliteit (bepaald via de BBI), maar geen enkel meetpunt scoort goed op de beide samen. Nog erger is het gesteld met de visindex. Nergens in Vlaanderen wordt een "zeer goede" IBI gehaald, slechts 13% van de meetpunten haalt een "goede" IBI.

Wel is er de laatste jaren een verschuiving te zien van waterlopen met een zeer slechte of slechte waterkwaliteit naar de categorieën "slecht" of "matig verontreinigd".

Een aantal ingrepen zijn verantwoordelijk voor deze verschuiving. Ten eerste is de milieudruk vanuit de industrie gevoelig gedaald de laatste jaren. Vooral de grote bedrijven hebben aanzienlijke inspanningen gedaan inzake waterkwaliteit, onder druk van aangescherpte milieuvergunningen en een stijgende afvalwaterheffing.

Ook de langzame maar zekere uitbouw van de afvalwaterzuivering werpt zijn vruchten af. Hoewel er een aantal fundamentele problemen zijn met het afvalwaterzuiveringbeleid (zie verder), zijn de inspanningen van de laatste 10 jaar niet volledig zinloos geweest.

Tenslotte is er nog de landbouwsector. Ondanks alle plannen, afbakeningen van kwetsbare gebieden, Europese procedures, ... is de druk van de landbouw op het water de laatste jaren niet gedaald. Het gevoerde mestspreidingsbeleid heeft er daarenboven voor gezorgd dat de schaarse gebieden die nog niet leden onder de overbemesting, nu ook aangetast zijn. Dat resulteert in een daling van de waterkwaliteit van de "beste" waterlopen, die van een "zeer goede" kwaliteit afglijden naar een "goede" waterkwaliteit. Dit is een schending van het stand-still-beginsel uit het milieubeleid, dat stelt dat de natuurwaarden in geen geval achteruit mogen gaan.

#### Waterbodems

Een groot aantal waterbodems zijn vervuild met zware metalen, PAK's, PCB, dioxines of pesticiden.

#### **BBI – De Belgische Biotische Index**

De BBI meet de waterkwaliteit op basis van de macro-invertebraten (ongewervelde diertjes) die in het water leven. De soorten en de aantallen van deze dieren geven een indicatie van de biologische kwaliteit van het water. De BBI geeft een idee van de kwaliteit over een zekere tijdsspanne: een "incident" in een waterloop, (bv een overstort dat in werking is getreden waardoor tijdelijk de zuurstofconcentratie daalde tot nul), is moeilijk te meten met chemische methoden. Dit incident zal zich echter wel laten voelen in de BBI; het zal immers een hele tijd duren voor de fauna zich hersteld heeft van de klap.

#### **Index voor Biotische Integriteit, IBI of "visindex"**

Deze index moet een beeld geven van de natuurlijkheid van de visstand in waterlopen. Doordat vissen langer levende organismen zijn, die bovendien over lange afstanden kunnen migreren, geeft deze index een beeld van de globale toestand van een waterloop en zijn omgeving, over een langere termijn dan de BBI.

*Vreemd genoeg blijken de oorzaken van verdroging en overstromingen dezelfde: het water krijgt niet meer de tijd en de ruimte om te infiltreren in de bodem, maar wordt versneld afgevoerd.*

Een deel van deze vervuiling is afkomstig van historische, al lang gesloten bedrijven (vroegere leerlooierijen, bvb). Een ander deel is echter afkomstig van bedrijven die nu nog actief zijn (Tessenderlo Chemie bvb loost – volledig legaal – meer dan 19 ton zware metalen per jaar). De vervuiling in de waterbodem werkt door naar andere compartimenten.

Het algemene meeneemverbod voor paling dat werd uitgevaardigd is bvb. een pijnlijk gevolg van de slechte waterbodem-

kwaliteit. Doordat palingen bovenaan de voedselpiramide staan, en bovendien in of op de waterbodem leven, accumuleren zij de giftige stoffen in hun lichaam.

#### Structuurkwaliteit

De structuurkwaliteit van een waterloop wordt bepaald door het al dan niet meanderen, de natuurlijkheid van de oever, het stroomkuielpatroon, de variatie aan sedimenten, dieptes en stroomsnelheden. Deze structuurkwaliteit is erg belangrijk voor de fauna en flora in en rond de waterlopen. Gegevens over de structuurkwaliteit zijn schaars, maar de enkele onderzoeken die dit terrein hebben bekeken, wijzen uit dat de meeste waterlopen in Vlaanderen een zeer slechte structuurkwaliteit hebben; ze zijn rechtgetrokken, opgestuwd, hun oevers zijn vastgelegd met schanskorven of betonplaten, de oevervegetatie is verwijderd.

Het herstel van de structuurkwaliteit wordt ongetwijfeld een zeer moeilijke opdracht. Om waterlopen terug te laten meanderen is immers veel ruimte nodig; ruimte die erg schaars is in Vlaanderen, ruimte ook die dikwijls al ingenomen is door andere functies (bewoning, landbouw, ...)

#### Waterkwantiteit (oppervlaktewater)

De problemen inzake waterkwantiteit omvatten zowel te hoge als te lage waterstanden. Deze knelpunten zijn sterk gelinkt met landgebruik, grondwaterstand en waterbeheer.

Vreemd genoeg blijken de oorzaken van verdroging en overstromingen dezelfde: het water krijgt niet meer de tijd en de ruimte om te infiltreren in de bodem, maar wordt versneld afgevoerd.

De indruk bestaat dat de problemen met overstromingen en verdroging de laatste jaren erger worden. Daar zijn een aantal oorzaken voor op te nemen.

**Verharding van het landgebruik.** De verharde oppervlakte in Vlaanderen blijft gestadig stijgen. Woongebieden en industrie nemen de plaats in van landbouw en natuur. De oppervlakte bestemd voor wonen is in Vlaanderen toegenomen van 1305 km<sup>2</sup> in 1990 tot 1624 km<sup>2</sup> in 2001. De regering wil daarenboven snel nieuwe woonuitbreidingsgebieden (16.338 ha) aansnijden en voorziet nog eens 6.000 ha nieuwe bedrijventerreinen tegen 2007. De neerslag die op de wegen, daken, opritten, parkings valt, krijgt veelal niet de kans om in de bodem te dringen, maar wordt via de riolering afgevoerd naar de waterlopen. Maar ook binnen het landbouwareaal traden en treden veranderingen op. Weilanden worden omgezet naar akkers. Deze akkers laten veel minder water infiltreren, waardoor er meer water afspoelt, soms met grote erosieproblemen tot gevolg. Daar komt bij dat ze dikwijls voorzien zijn van een drainagesysteem, zodat ze extra snel ontwateren.

**Onaangepast ruimtegebruik.** Sommige gebieden overstroomden sinds mensenheugenis. In de vooroorlogse periode werden deze gebieden vooral gebruikt als weiland, zodat er niemand om maalde als de zaak in de winter onder water stond. De druk op de open ruimte heeft er echter toe geleid dat er andere activiteiten in de valleigebieden plaatsvinden. Dat gaat van akkerbouw tot de inplanting van verkavelingen, industriegebieden of waterzuiveringsstations. **Aanpassingen aan de waterlopen.** Er werden en worden veel aanpassingen aan de waterlopen uitgevoerd. Zeker vroeger hadden de meeste van die ingrepen als voornaamste doel om de waterloop in een eng keurslijf te dwingen en het water versneld af te voeren. Vroeg of laat komt men echter aan een flessenhals die niet te vermijden is, een doortocht door een stad bvb. Veelal vindt men er dan niks beters op dan een grootschalig wachtbekken te installeren. Deze bekkens zijn niet meer dan grote bakken, lukraak neergepoot in het landschap en voorzien van een groen randje in de vorm van een aangeplante rietkraag. Ze zijn een nieuwe exponent van het geloof dat men het watersysteem kan beheersen met harde dijken, pompen, kleppen, stuwen en oeververstevigingen. Men negeert hiermee nadrukkelijk de natuurlijke processen tussen vallei en rivier. Het zijn net deze verstoorde processen die een hele keten van problemen veroorzaken (verdroging, overstromingen, ecologische problemen).

**Verdroging.** Een ander gevolg van de aanpassingen aan de waterlopen is de verdroging van sommige gebieden. De combinatie tussen het verharderen van het bodemgebruik en de snellere waterafvoer, maakt dat de sponsfunctie van de valleigebieden afgebouwd is. De grondwaterstand daalt. In langere periodes zonder neerslag leidt dit tot verdroging van deze gebieden. Dat heeft gevolgen voor de natuurwaarden, maar ook op de bodemkwaliteit. Op langere termijn heeft dit gevolgen voor de aanvulling van de diepere grondwaterlagen. Gelet op het feit dat Vlaanderen ongeveer de helft van zijn drinkwater betreft uit het grondwater, is dat een zorgwekkende evolutie.

**Veranderend klimaat.** Hoewel de wetenschappelijke discussie nog niet ten einde is, lijkt het toch duidelijk dat ons klimaat aan het veranderen is, en dat de mens daar iets mee te maken heeft. 2001 was het natste jaar sinds de start van de metingen. Er komen meer hevige regenbuien voor dan vroeger; zij veroorzaken grote hoeveelheden regen op extreem korte tijd. Doordat de neerslag minder kan infiltreren in de bodem, moet het water afgevoerd worden via de waterlopen.

#### **De toestand van ons grondwater**

We maken een onderscheid tussen het ondiepe grondwater en het diepe grondwater. Het ondiepe grondwater staat in direct contact met het oppervlaktewater. De grondwaterstand kan dan sterk fluctueren, al naargelang de regenval en de plaatselijke toestand van de waterlopen. Sommige grondwatertafels staan zelfs onder invloed van het getij. Het diepere grondwater is minder afhankelijk van kortetermijneffecten. Het wordt dikwijls gevoed door infiltratiegebieden die ver verwijderd zijn van de laag zelf, en het water reist vele jaren en kilometers door de bodem voor het de waterlaag aanvult.

#### *Ondiep grondwater*

Het ondiep grondwater lijdt mee onder de problematiek van verdroging. De grondwaterstand daalt, met nadelige gevolgen voor bodem en natuur (zie ook hierboven).

De kwaliteit van het ondiepe grondwater wordt bedreigd door de nitraatvervuiling uit de landbouw. In 70% van de meetpunten worden de normen voor nitraat overschreden. De nitraatvervuiling blijkt zich daarenboven te verplaatsen met de grondwaterstromingen en tast zo niet alleen landbouwgebieden, maar ook bossen, parken en natuurgebieden aan. Deze nitraatvervuiling brengt ook onverwachte problemen mee. Het nitraat mobiliseert sommige zware metalen in de

bodem, die verder in het grondwater dringen, waardoor in Nederland al een eerste drinkwaterwinningput is moeten sluiten.

#### *Diep grondwater*

De diepere grondwaterlagen bevatten dikwijls water van een bijzonder goede kwaliteit. Het water wordt dan ook gebruikt voor de productie van drinkwater, voor de landbouw, voor industriële processen. Indien de waterwinning uit deze lagen de van nature aangevoerde hoeveelheid niet overschrijdt, zijn zulke lagen een duurzame bron van hoogkwalitatief water.

In (te) veel gevallen is er echter sprake van ernstige overexploitatie. Een goed gedocumenteerd voorbeeld daarvan is de Sokkel. Deze grondwaterlaag wordt intensief geëxploiteerd door de textielindustrie in West-Vlaanderen. Door de overexploitatie is de druk in deze waterlaag echter bijna volledig weggevallen. De verwachting is dat nog maximaal 5 à 10 jaar water uit deze laag kan gewonnen worden, daarna is ze volledig uitgeput. Dit is onomkeerbaar. De Sokkel is verbonden met de Kolenkalk, een andere laag waar vooral drinkwater uit gewonnen wordt. De drinkwatervoorziening van een deel van Vlaanderen, Wallonië en Frankrijk komt daarmee in het gedrang. Als gevolg van het verdwijnen van de laag kunnen een aantal neveneffecten optreden, de eerste minieme bodemverzakkingen zijn al gemeten.

### **Beleidsmatige knelpunten**

#### **Administratieve versnippering**

De versnippering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond water in Vlaanderen neemt groteske proporties aan. De bevoegdheden inzake waterkwantiteit zijn verdeeld tussen de gemeenten, de provincies en het gewest (AMINAL afdeling Water en AWZ).

Het afvalwaterbeleid vertoont een soortgelijke verdeling: de gemeenten zijn bevoegd voor het aanleggen van rioleringen en kleinschalige waterzuivering; VMM is verantwoordelijk voor de planning van de Aquafin-infrastructuur (hoewel Aquafin daar zelf ook een dikke vinger in de pap heeft). Aquafin is bevoegd voor de aanleg en het onderhoud van collectoren en waterzuiveringstations. Milieuvergunningen worden uitgereikt door de gemeente of de provincie. VMM beheert het meetnet waterkwaliteit, maar AMINAL afdeling Water beheert het grondwatermeetnet.

De Belgische staat is bevoegd voor het mariene milieu. De drinkwatermaatschappijen bepalen grotendeels hun eigen beleid.

De bevoegdheden inzake aanpalende beleidsdomeinen zijn al evenzeer verspreid. Ruimtelijke ordening bvb. is verdeeld tussen gemeente, provincie en gewest.

De gevolgen hiervan zijn te merken. Enkele illustraties

- Vele gemeenten doen weinig moeite om het water dat op hun grondgebied valt, lang bij te houden. Ze versassen de problemen liever naar hun stroomafwaartse buurgemeente. Vroeg of laat komt het water echter aan een knelpunt, met als gevolg de lokale en regionale overstromingen die we bijna jaarlijks kunnen zien.
- De daling van de grondwaterstand is goed gedocumenteerd door AMINAL afdeling Water, maar de nodige maatregelen in het waterbeheer en de ruimtelijke ordening die hieraan moeten verhelpen, blijven uit.
- De toestand van onze waterzuiveringsinfrastructuur is belabberd, onder andere door de slechte afstemming tussen gemeenten en Aquafin/VMM.
- VMM brengt de problemen inzake waterkwaliteit uitgebreid in kaart, maar de gemeenten en provincies laten deze gegevens te weinig doorwerken in hun vergunningenbeleid.

#### **Water houdt zich niet aan grenzen**

Water stoort zich niet aan grenzen. Beken en rivieren ontspringen in één gemeente, doorkruisen een pak andere gemeenten, stromen provincies in en uit, gaan dwars door gewesten en steken landsgrenzen over. De waterproblemen worden mee geïmporteerd/geëxporteerd. Tijdens de overstromingen tijdens de jaarwisseling 2002/2003 was een belangrijk aandeel van het "overtollige" water afkomstig van Frankrijk (via de Leie en de Bovenschelde) terwijl Nederland een groot aandeel had in de waterafvoer (via de sluis in Terneuzen).

De huidige bevoegdheidsverdeling en administratieve instrumenten bieden geen antwoord op deze problematiek. Daarom werden reeds lang geleden op lokaal of regionaal vlak bilaterale contacten gelegd over de grenzen heen, om toch tenminste aan de meest kritieke problemen een antwoord te bieden. Zulke initiatieven bestaan langs zo goed als de hele grenslijn, van de polders over de Vlaamse Ardennen tot de Maaskant. De samen-

werking verloopt er echter ad hoc en dikwijls zonder een gemeenschappelijke visie.

### **Waterzuivering**

Het rioleringsbeleid in Vlaanderen is geschoeid op een grootschalig, gemengd systeem. Het regenwater en het afvalwater worden samen, in één buis, getransporteerd naar grote zuiveringsstations. Deze aanpak is nog min of meer te verantwoorden in de stedelijke gebieden. De verhouding regenwater/afvalwater is er nog redelijk, en er is weinig plaats om het regenwater te scheiden van het afvalwater en ter plekke te bufferen of te infiltreren.

De grote fout die gemaakt werd en wordt is het doorvoeren van dit beleid naar het dunner bevolkte buitengebied. De resultaten zijn rampzalig: de kosten van de grootschalige collectoren en stations zijn fenomenaal, overstorten hypotheekeren de waterkwaliteit van onze waterlopen (sommige treden letterlijk bij elke regenbui in werking), waterzuiveringstations werken niet behoorlijk doordat er meer proper dan vuil water terecht komt, het regenwater wordt versneld afgevoerd.

Het beleid heeft de boodschap echter nog niet begrepen. Gemeenten blijven gemengde riolering plaatsen op kosten van het Vlaams Gewest (semigescheiden riolering is ook gemengd!), Aquafin blijft grootschalige collectoren plannen en bouwen, hierbij ten volle ondersteund door de planmakers bij VMM. Ondanks hun "newspeak" blijft Aquafin ook in hun met veel tamtam aangekondigde nieuwe plannen (zoneringsplannen en masterplanning) in hetzelfde bedje ziek: een doorgedreven scheiding tussen regenwater en afvalwater voorzien ze voor een kleine minderheid van de beschouwde gebieden.

Het besef dat het regenwater dringend uit de riool moet, én het besef dat de link tussen riolering en waterbeheersing essentieel is, en dat dus ook de rioleringsplanning binnen het integraal waterbeleid thuis hoort, is blijkbaar nog steeds niet aanwezig. De onwelriekende bewijzen drijven nochtans elke dag voorbij.

### **Drinkwater**

De drinkwatersector gaat harde tijden tegemoet. Door de dalende kwantiteit van veel grondwaterlagen en de dalende kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater, wordt drinkwaterproductie steeds duurder. De verwijdering van pesticiden uit het drinkwater kost de sector nu ongeveer 12 miljoen euro per jaar. Nitraten vormen een probleem waarvoor nog geen oplossing is gevonden, aller-

lei hormoonverstorende stoffen en moeilijk te verwijderen substanties dringen door in het watersysteem. Er zullen ongetwijfeld nog vele investeringen nodig zijn.

Daar komt bij dat het verbruik van drinkwater daalt. De industrie heeft begrepen dat drinkwaterkwaliteit niet altijd nodig is en gaat op zoek naar efficiëntere en goedkopere oplossingen. Het ontwerp-milieubeleidsplan voorziet een ernstige reductie van het gemiddeld drinkwaterverbruik van de burger, door verdere promotie van hemelwatergebruik en waterbesparende toestellen en technieken.

Tenslotte is er een wereldwijde tendens naar privatisering van de waterdiensten, waaronder de drinkwatermaatschappijen. Via de GATS komt deze vraag ook in Vlaanderen op tafel. Drinkwatermaatschappijen zijn dan ook druk bezig om hun activiteiten te verbreden en om, via samenwerkingsverbanden, de kosten te drukken.

### **Integraal waterbeleid – de theorie**

Integraal waterbeheer beoogt een gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beheren en herstellen van het waterecosysteem met het oog op een multifunctioneel gebruik, voor de huidige en komende generaties. Integraal waterbeheer is dus te beschouwen als een middel om watersystemen duurzaam te beheren.

Bij de totstandkoming van de "studie voor de ontwikkeling van een langetermijnvisie inzake integraal waterbeheer in Vlaanderen" (februari 2000 – in opdracht van het V.I.W.C., 2000) formuleerden de ruime waaier aan betrokken maatschappelijke actoren volgende algemene aanvaarde uitgangspunten of beginselen.

#### **Beginselen inzake watersystemen**

- (Geografische) Watersystemen vormen de basis voor integraal waterbeheer. Integraal waterbeheer mag zich niet laten kisten door staatkundige, administratieve of juridische grenzen.
- Alle watersystemen dienen duurzaam beheerd te worden. Dit zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht.
- De natuurlijke biodiversiteit van watersystemen dient te worden nagestreefd.
- De natuurlijke processen van watersystemen dienen zoveel mogelijk te worden gerespecteerd.
- De draagkracht van het milieu moet zoveel mogelijk gerespecteerd worden.

- De huidige toestand van watersystemen mag niet verder verslechteren (stand-still-principe) en moet verbeteren.

#### Beginselen inzake gebruikers

- Er wordt rekening gehouden met de behoeftes van de diverse gebruikers van water.
- (multifunctionele benadering) Veiligheid en gezondheid van de bevolking zijn evenwel essentiële voorwaarden.
- Integraal waterbeheer is gebaseerd op volledige betrokkenheid van alle gebruikers.
- Alle gebruikers dragen een gedeelde verantwoordelijkheid bij duurzaam beheer van water.
- De gebruiker betaalt (volledige kostenterugwinning).

#### Beginselen inzake aanpak

- Integraal waterbeheer werkt door in andere beleidsdomeinen (integratiebeginsel).
- Maatschappelijke functies houden rekening met de ecologische en fysische eigenschappen van een watersysteem.
- Watersystemen als onderdeel van het fysisch systeem vormen een ordenend principe in de ruimtelijke ordening.
- Een preventieve aanpak door middel van brongerichte maatregelen geniet de voorkeur ten opzichte van effectgerichte maatregelen.
- Integraal waterbeheer maakt gebruik van de Best Beschikbare Technieken (BBT).
- Problemen worden niet afgewenteld (naar andere milieucompartimenten, naar andere gebieden, naar andere gebruikers, naar andere generaties).
- De economische, sociale en ruimtelijke draagkracht wordt zoveel mogelijk gerespecteerd.

De uitwerking van deze algemeen aanvaarde beginselen moet – nog steeds volgens hoger vermelde studie – het drieledig hoofddoel van integraal waterbeheer mogelijk maken:

#### Ruimte voor water

Watersystemen vormen een volwaardig onderdeel van de fysische ruimte en dit zowel in landelijke als in stedelijke omgeving. Watersystemen worden gewaardeerd omwille van hun landschapsecologisch, cultuurhistorisch en esthetisch belang. In het buitengebied wordt de veerkracht van watersystemen zoveel mogelijk hersteld. Dit betekent dat waar mogelijk aan oppervlaktewater opnieuw

de ruimte gegund wordt om te overstromen en te meanderen volgens een zo natuurlijk mogelijk patroon. Natuurlijke kwel- en infiltratiegebieden kunnen hun functie op een behoorlijke manier vervullen.

#### Optimaal aanbod van water voor mens en natuur

Er wordt gestreefd naar een beheer van water-voorraden in functie van een duurzaam, evenwichtig en verantwoord gebruik. Water van goede kwaliteit is in voldoende mate en op het gepaste tijdstip op de juiste plaatsen beschikbaar. Wateroverlast en –tekort worden zoveel mogelijk vermeden.

#### Zuiver water voor mens en natuur

Voor alle oppervlakte- en grondwater wordt minstens de ecologische basiskwaliteit nagestreefd. Daarbij geldt dat de normering terzake minstens gelijke tred moet houden met Europese wetgeving en richtlijnen. Via gebiedsgerichte differentiëring worden voor bepaalde (onderdelen van) watersystemen strengere eisen vooropgesteld.

## Integraal waterbeleid – de praktijk

### Europa: de kaderrichtlijn water

(bron: "De Europese Kaderrichtlijn Water, een leidraad, VIWC)

De kaderrichtlijn water (2000/60 EU) probeert de principes van het integraal waterbeheer te vertalen in een concrete regelgeving. De richtlijn is opgebouwd rond zes grote denkpijlers.

#### Stroomgebied centraal

Bij het realiseren van de doelstellingen van de richtlijn speelt het begrip 'stroomgebiedbenadering' een essentiële rol. Deze benadering houdt in dat alle besturen, maatschappelijke sectoren en doelgroepen binnen een stroomgebied streven naar een gezamenlijke kijk op de wijze waarop in het stroomgebied met water kan worden omgesprongen. Water vervult immers een veelheid aan functies, en de aanspraken op water zijn dan ook zeer groot. Dit leidt onvermijdelijk tot concurrentie tussen de verschillende gebruiksfuncties. Onzorgvuldig omspringen met water in bovenstroomse gebieden kan ernstige gevolgen hebben voor de mogelijkheden van het watergebruik in benedenstroomse gebieden.

#### Planmatig samenwerken

Het uitwerken van een visie en het realiseren van doelstellingen door het treffen van de juiste maatregelen gebeurt best op een planmatige manier. Dit kan door het maken van afspraken binnen een overlegplatform dat de coördinatie op zich neemt. Dit geldt niet alleen voor het opstellen van een plan (dit is immers geen doel op zich), maar ook voor de uitvoering en voor het opvolgen van de resultaten. De aanwezigheid van staatsgrenzen of administratieve grenzen mag daarbij geen belemmering vormen.

#### Milieudoelstellingen

De richtlijn hanteert concrete doelstellingen voor de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater. Die doelstellingen worden bereikt via stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's. De milieudoelstellingen zullen ook dienen als toetssteen voor de evolutie van de watertoestand en de effectiviteit van het waterbeheer.

#### Een 'goede watertoestand'

De richtlijn bepaalt dat tegen eind 2015 een 'goede oppervlaktewatertoestand' en een 'goede grondwatertoestand' moet worden bereikt in alle Europese wateren. Dit houdt in dat de achteruitgang van de toestand van het oppervlaktewater en het grondwater moet worden voorkomen en dat de nodige maatregelen dienen te worden genomen om de toestand van het oppervlaktewater en het grondwater te beschermen, te verbeteren of te herstellen. Meer bepaald legt de richtlijn karakteristieke doelstellingen op voor oppervlaktewater, grondwater en voor het water in beschermde gebieden.

#### Stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's

De richtlijn verplicht de lidstaten tot het opmaken van beheerplannen per stroomgebied. In geval van internationale stroomgebiedsdistricten zorgen de lidstaten voor de nodige coördinatie om tot één enkel internationaal stroomgebiedbeheersplan te komen (zie ook verder).

Elke lidstaat moet een programma met maatregelen opmaken voor de delen van de stroomgebiedsdistricten die op zijn grondgebied liggen. De maatregelen in het programma moeten de milieudoelstellingen voor het stroomgebiedsdistrict helpen realiseren en moeten uitgaan van de hoger

besproken analyses die voor het stroomgebiedsdistrict worden uitgevoerd.

De eerste stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's moeten ten laatste eind 2009 gepubliceerd worden. Nadien moeten ze om de zes jaar worden getoetst en bijgesteld. Eén jaar eerder (uiterlijk eind 2008) moet een ontwerp gepubliceerd worden om de actieve betrokkenheid en raadpleging van de bevolking mogelijk te maken. Alle maatregelen moeten eind 2012 operationeel zijn.

#### Puntbronnen en verspreide vervuiling

Een belangrijk principe bij de opmaak van het maatregelenprogramma is de gecombineerde aanpak van puntbronnen en van diffuse (verspreide) verontreinigingsbronnen. Dit houdt in dat de lozingsnormen voor afvalwater en de kwaliteitsdoelstellingen voor de waterloop meer op elkaar afgestemd worden. Zo moet de gezamenlijke invloed van puntbronnen (b.v. industriële lozingen) en van diffuse bronnen van verontreiniging (b.v. vanuit de landbouw) op een waterloop bekeken worden. Als blijkt dat de lozingsnormen niet voldoende zijn

om de gewenste oppervlaktewaterkwaliteit te bereiken, dan zullen strengere maatregelen vastgesteld worden om toch de gewenste waterkwaliteit te bereiken.

#### Kostenterugwinning

Aan de uitvoering van de richtlijn hangt een prijskaartje vast. Om de kosten van de waterdiensten te kunnen terugwinnen, moeten de lidstaten een waterprijnsbeleid voeren dat uitgaat van het principe 'de vervuiler betaalt', zodat de gebruikers rationeler omgaan met water. Alle watergebruikers zoals huishoudens, industrie en landbouw, moeten een redelijke bijdrage leveren voor de terugwinning van de kosten van de waterdiensten, inclusief alle andere gerelateerde kosten, zoals milieukosten. Hierbij moet worden uitgegaan van de resultaten van de economische analyse en het principe dat de vervuiler betaalt. Sociale, milieuen economische effecten en geografische en klimatologische omstandigheden in het betrokken gebied kunnen mee in overweging genomen worden.

*Alle watergebruikers zoals huishoudens, industrie en landbouw, moeten een redelijke bijdrage leveren voor de terugwinning van de kosten van de waterdiensten, inclusief alle andere gerelateerde kosten, zoals milieukosten.*

### Heffingen in Vlaanderen

In Vlaanderen zal de heffing op afvalwater en op het gebruik van oppervlaktewater en grondwater verder moeten bijgestuurd worden zodat de kosten voor collectering en zuivering van afvalwater kunnen doorgerekend worden aan de doelgroepen en de vervuilers.

Ook bij de waterdistributie zullen vermoedelijk nog prijsaanpassingen doorgevoerd moeten worden om het principe van de kostenterugwinning te kunnen toepassen. De richtlijn voorziet evenwel in de mogelijkheid om rekening te houden met sociale factoren, waardoor zeker de optie blijft bestaan om een hoeveelheid drinkwater per persoon gratis ter beschikking te stellen.

### Participatie

De richtlijn moedigt actieve participatie van de burger aan. Daartoe zal per stroomgebieddistrict een aantal documenten ter raadpleging aan het publiek worden voorgelegd. Over de uitvoering van de richtlijn en de stand van zaken moet elke lidstaat op geregelde tijdstippen rapporteren aan de burgers, aan de Europese Commissie en aan de andere betrokken lidstaten.

### Internationale Verdragen en Commissie voor de Schelde/Maas

Om aan de verplichtingen van de kaderrichtlijn te voldoen, werden op 3 december 2002 de "verdragen van Gent" getekend. In deze verdragen spraken de oeverstaten van Schelde en Maas af om gezamenlijk stroomgebiedbeheersplannen op te stellen.

De milieubeweging beschouwt de verdragen echter als een gemiste kans. Ze bieden geen enkele garantie voor een krachtdadig grensoverschrijdend integraal waterbeleid.

Ze zijn opgesteld in weinig krachtige bewoordingen en missen bvb. een focus op het grensoverschrijdende karakter van vele problemen. Daarenboven ontbreken duidelijke richtlijnen voor de uitvoering van de beslissingen van de verdragspartijen, met inbegrip van tijdschema's, limietdata en de verplichting te rapporteren over de desgevallend niet-implementatie ervan.

De twee internationale beschermingscommissies, ICM (Maas) en ICS (Schelde), opgericht om de internationale samenwerking te ondersteunen, zijn herleid tot fora voor informatie-uitwisseling of in het beste geval tot adviesorganen. De geest en de doelstellingen van de Europese Kaderricht-

lijn worden zo afgevlakt tot het absolute minimum.

### Ontwerpdecreet Integraal Waterbeleid

In Vlaanderen wil men het integraal waterbeleid vertalen in een decreet. Het ontwerpdecreet integraal waterbeleid bepaalt vooral de toekomstige organisatie van het waterbeheer in Vlaanderen. Het moet een oplossing bieden aan de problemen die er zijn door de enorme versnippering van bevoegdheden die er vandaag bestaat. Het decreet voorziet een organisatie in bekkens en deelbekkens. Vlaanderen telt elf bekkens die samen het hele grondgebied bestrijken. Per bekken komt er een bekkenbestuur en een bekkenbeheersplan. Elk bekken is onderverdeeld in deelbekkens. De deelbekkens worden beheerd door Waterschappen, die onder andere de huidige Polders en Wateringen vervangen. De bekkenbesturen en waterschappen worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de huidige waterbeheerders (Vlaamse overheid, provincies en gemeenten).

### Afstemming met Ruimtelijke Ordening

Het voorontwerp van decreet voorziet dat de nodige ruimte voor water planmatig wordt vastgelegd. Zo kunnen bredere oeverzones en overstromingsgebieden worden aangeduid in (deel)bekkenbeheersplannen. Bovendien is er een koppeling voorzien met de ruimtelijke ordening: de overstromingsgebieden die in de plannen worden aangeduid, moeten verankerd worden via ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit zal ervoor zorgen dat de waterlopen opnieuw ruimte krijgen.

### Watertoets

Het voorontwerp van decreet voorziet in de invoering van een watertoets: in de toekomst mag het niet meer gebeuren dat burgers dure bouwgronden kopen in overstromingsgevoelige gebieden. Maar de watertoets gaat verder dan dat: in alle vergunningsprocedures moet bekeken worden wat de mogelijke impact is van de vergunning op het watersysteem.

De milieubeweging is erg blij dat er eindelijk serieus wordt gewerkt aan het decreet integraal waterbeleid. De eerste versies van dit decreet dateren immers van vele jaren terug, maar werden telkens afgeblokt door huidige waterbeheerders die vonden dat er te veel aan hun bevoegdheden werd geraakt.



Hoewel er nog een groot aantal opmerkingen te maken zijn bij het huidige voorstel (onder andere over de uitzonderingsmogelijkheden – de “achterpoortjes”), is het zeker een stap in de goede richting. De weg is echter nog lang. Indien het decreet wordt goedgekeurd; moet nog veel uitgewerkt worden in uitvoeringsbesluiten. Daarenboven zal het opzetten van de nieuwe ambtelijke structuren en plannen, ongetwijfeld niet van een leien dakje verlopen.

### **De samenwerkingsovereenkomst**

De samenwerkingsovereenkomst ‘milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling’ (2001-2004) tussen het Vlaams gewest en de provincies en gemeenten dient de lokale besturen te stimuleren in het voeren van een duurzaam, lokaal beleid o.a. rond het thema water. Deze overeenkomst verplicht de deelnemende gemeenten en provincies om van start te gaan met de opmaak van een DULO-waterplan op deelbekeniveau. Het is duidelijk dat deze plannen de basis zullen vormen voor de latere deelbekenbeheersplannen. Op deze manier wordt nu al een duidelijke bottom-up-input voorzien in het geheel van plannen.

### **De praktijk?**

In de praktijk zal het integrale waterbeleid zich in de eerste plaats uiten in een meer multifunctionele inrichting van waterlopen en gebieden. Een voorbeeld. Het geactualiseerde Sigma-plan voorziet om 4000ha extra overstromingsgebieden te voorzien langs de Schelde. De veiligheidsfunctie van deze gebieden kan gecombineerd worden met een recreatiefunctie, een landbouwfunctie of een natuurfunctie. Indien men ervoor opteert om deze overstromingsgebieden op zeer natuurlijke wijze in te richten, kunnen ze ook een belangrijke functie krijgen als natuurlijke waterzuiveringsgebieden, waar nitraten worden afgebroken en CO<sub>2</sub> wordt opgeslagen.

Maar het beleid zal verder moeten gaan. Om een overstromingsgebied te kunnen gebruiken als landbouw- of natuurgebied, is het van essentieel belang dat de waterkwaliteit voldoende goed is. De beslissing om zulke gebieden in te richten hangt dus samen met de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur en de lozingsvergunningen van bedrijven meer stroomopwaarts. De multifunctionele inrichting van waterlopen naar scheepvaart, recreatie, landbouw, natuur en veiligheid, vraagt een delicate evenwichtsoefening én

dikwijls meer ruimte voor de waterloop dan er nu voorzien is.

Het doortrekken van de consequenties van beslissingen, het zoeken van de ruimte en het maken van de evenwichtsoefening is de taak van de opstellers van de bekkenplannen en deelbekenplannen. Bond Beter Leefmilieu zal in dit proces ten volle zijn stem laten horen, zoals voorzien in de kaderrichtlijn. Wij hopen van u hetzelfde.

### **Bronnen**

- [www.viwc.be](http://www.viwc.be) - Het Vlaams Integraal Water Overleg Comité
- [www.vmm.be](http://www.vmm.be) - de Vlaamse Milieu Maatschappij
- [www.bblv.be](http://www.bblv.be) - Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, koepel van milieuverenigingen
- [www.sigmaplan.be](http://www.sigmaplan.be) - meer informatie over de actualisatie van het sigmaplan
- MIRA-T 2002, Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen. (VMM)
- Waterkwaliteit 2001 (VMM)
- Persbericht minister Dua naar aanleiding van ondertekening verdragen van Gent.
- Persbericht minister Dua naar aanleiding van goedkeuring ontwerpdecreet integraal waterbeleid