

---

## BLOEMLEZING

### 10 adviezen van de Minaraad + één extra, uit 1993-2018

Met als thema's (\*) heffingen op water voor gezinnen, (\*) bestrijdingsmiddelen, (\*) huishoudelijke afvalstoffen, (\*) integratie milieubeleid op lokaal niveau, (\*) principes van integraal waterbeleid, (\*) samenwerkingsovereenkomsten met gemeenten en provincies, (\*) Europese mariene strategie, (\*) Europees gemeenschappelijk visserijbeleid, (\*) het beheer van biomassa-reststromen, (\*) stroomgebiedbeheerplannen – en (\*) verdroging

---

Coördinator en auteur: Ir. Dirk Uyttendaele

---

## Inhoudstafel

Advies van 28 oktober 1993 inzake de evaluatie van het instrument waterheffingen voor gezinnen, pp. 5-12

Advies op eigen initiatief van 14 september 1995 voor een geïntegreerd beleid inzake bestrijdingsmiddelen, pp. 13-32

Advies van 18 maart 1997 over het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval 1997-2001, pp. 33-52

Advies van 9 december 1999 over integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten in Vlaanderen, pp. 53-68

Advies op eigen initiatief van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid, pp. 69-110

Advies op hoofdlijnen van 6 december 2001 over de samenwerkingsakkoorden van het Vlaamse Gewest met de gemeenten en met de provincies: *"Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling"*, pp. 111-122

Advies op hoofdlijnen van 2 februari 2006 over de Europese Mariene Strategie, pp.123-136

Gezamenlijk advies van 5 juli 2012 over de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, pp. 137-166

Gezamenlijk advies van 20 november 2014 inzake het actieplan duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020, 167-192

Gezamenlijk advies van 18 december 2014 over de Ontwerp stroomgebiedsbeheerplannen 2016-2021, pp. 193-232

Briefadvies op eigen initiatief van 21 juni 2018, betreffende de aanpak die voorzien wordt met betrekking tot waterschaarste en droogte, pp. 233-235.

## Beste lezer,

In deze bundel vindt u **10 adviezen, met nog een 11<sup>de</sup> erbij**, die aan de Vlaamse Regering werden gegeven in de periode 1993-2018. De adviezen werden voor deze bundel lichtjes “*geprepareerd*” – t.t.z. dat hun vormgeving werd gelijkgetrokken naar de vorm van de Mina-adviezen van nu.

Maar het échte gemeenschappelijke aan deze adviezen is dat ze alle **door de Minaraad** zijn vastgesteld, dat ze alle omzeggens integraal **unaniem** zijn, en dat ze **van de hand zijn van ir. Dirk Uyttendaele**. Deze bundel werd dan ook opgemaakt ter ere van Dirk, die immers einde juni 2018 met pensioen gaat.

Naast de vernoemde gemeenschappelijke kenmerken, is er ook **een enorme diversiteit** in deze adviezen: briefadviezen en uitgebreide adviezen, adviezen op vraag – van alle milieuministers van de afgelopen 25 jaar – maar ook adviezen op eigen initiatief, verkennende adviezen en technische adviezen. Dirk bewees hiermee een vakman te zijn, die alle disciplines beheerst die er zich in een secretariaat van een strategische adviesraad kunnen aandienen. Er zijn dan ook niet weinig jongere collega’s die bij hem in de leer zijn gegaan.

Ook **de inhoudelijke diversiteit** van deze bundel valt op: het gaat in de hier bijeen gezochte adviezen over integraal waterbeleid, over stroomgebiedsbeheerplannen, over bestrijdingsmiddelen, over heffingen op water voor gezinnen en over verdroging; het gaat om huishoudelijke afvalstoffen en om biomassastromen; er wordt ingegaan op de integratie op lokaal niveau en op samenwerkingsovereenkomsten met gemeenten en provincies; een ook het Europees marien beleid en om Europees visserijbeleid komen in beeld. Het is duidelijk dat waterbeleid het begin- en eindpunt was van Dirks inbreng, maar dat hij veel breder ging. Tegelijk doet het bereik van deze bundel nog geen volledig recht aan het nog veel ruimere werkveld dat Dirk in zijn carrière heeft bestreken – maar men kan nu eenmaal niet alles weergeven in zo’n verzamelbundel ...

Wie deze bundel doorneemt, krijgt meteen ook **een goed inzicht in de geschiedenis** – zowel de geschiedenis van het Vlaamse milieubeleid van de afgelopen 25 jaar, als in de geschiedenis van de Minaraad. Wat dit laatste betreft: deze terugblik bewijst dat diepgaande discussie tussen de raadspartners altijd mogelijk is, dat het altijd mogelijk is consensus te vinden rond moeilijke onderwerpen, en dat het altijd mogelijk is bakens te verzetten voor een toekomstgericht milieubeleid.

Namens het secretariaat van de Minaraad wil ik Dirk dan ook **van harte bedanken** voor zijn meer dan een kwarteeuw durende inzet voor de Minaraad.

Jan Verheeke, secretaris



---

## Advies

### inzake waterheffingen voor gezinnen

#### Advies van 28 oktober 1993 inzake de evaluatie van het instrument waterheffingen voor gezinnen

---

Datum van goedkeuring      28/10/1993

---

Volgnummer                      1993| ///

---

Coördinator + e-mailadres      Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	6
Procesbeschrijving.....	7
Adviestekst.....	8
1    Problematiek van de afvalwaterlozingen .....	8
2    Het instrument heffingen en de toepassing ervan op waterheffingen voor gezinnen	8
3    Beschouwingen bij het voorstel van de BGJG.....	10
4    Voorstel van de MiNa-Raad.....	11
5    Besluit.....	12

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	//
Naam adviesvrager + functie	<b>Norbert De Batselier, Vlaams minister van Leefmilieu</b>
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen</b>
Adviestermijn	<b>Onbepaald</b>
Samenwerking	//
Overlegcommissie	//
Vergaderingen: soort + datum	//

---

Dit unaniem advies kwam tot stand na een niet-gedateerde schriftelijke vraag vanwege de Vlaamse Minister van Leefmilieu die de MiNa-Raad op 19 mei 1993 bereikte, met het verzoek een standpunt mee te delen nopens de opmerkingen van de Bond van Grote en Jonge Gezinnen omtrent de huidige regeling van de afvalwaterheffingen voor gezinnen.

## Adviestekst

### 1 Problematiek van de afvalwaterlozingen

- [1] **Kwalitatief en kwantitatief probleem.** Water dat aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet is een schaars product. Afvalwaterverontreiniging is een probleem met kwalitatieve en kwantitatieve aspecten. Niet enkel de aard van de vervuiling is van betekenis doch ook het volume waarin deze vervuiling zich bevindt is van belang. Wat het kwalitatief aspect betreft onderscheiden we o.m. Biologisch Zuurstofverbruik, stikstofverbindingen, fosfaten, zware metalen, enzovoort. De concentratie van de vervuiling is niet alleen bepalend voor het leefmilieu doch ook voor bepaalde saneringsprocédés (b.v. toxiciteit van bepaalde zware metalen t.o.v. biologische processen). Bovendien is er naar de sanering toe eveneens een volume-effect: hoe meer geconcentreerd het afvalwater of m.a.w. hoe kleiner het volume waarin dezelfde verontreiniging zich bevindt, hoe hoger het zuiveringsrendement en hoe geringer de kosten om dezelfde graad van zuiverheid te bekomen. De MiNa-Raad onderstreept het belang van een waterheffing. Omwille van de politieke aanvaarding en de doorzichtigheid van het instrument meent de MiNa-Raad dat de waterheffing voor de gezinnen zowel gericht moet zijn op het verbruik als op de vervuiling.

### 2 Het instrument heffingen en de toepassing ervan op waterheffingen voor gezinnen

- [2] **Uitgangspunten bij het beoordelen van een heffing.** Voor de MiNa-Raad vormen milieu- en natuureffectiviteit de invalshoek. Er is evenwel ook aandacht voor andere uitgangspunten, waarmee in de beschouwingen wordt rekening gehouden en die als knelpunt worden aangegeven. Zo zal de MiNa-Raad de maatregelen ook toetsen aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Bij het beoordelen van milieuheffingen gaat de MiNaRaad methodologisch uit van het regulerend karakter ervan. De uitwerking van de heffing, bestaande uit een heffingsbasis (VE) en een heffingstarief, dient derhalve zo te zijn dat zij deze gedragswijziging tot gevolg heeft.
- [3] **Lineaire tariefzetting wenselijk.** Een noodzakelijke voorwaarde is evenwel dat het geïmagineerde gedrag van de onderworpen heffingsplichtige prijselastisch is. Bovendien moet de beoogde gedragswijziging aanleiding geven tot een vermindering van de emissie, hetzij kwalitatief, hetzij kwantitatief of beide. Alvast ingeval een niet prijselastisch onderdeel van de vervuiling door gezinnen aan een heffing wordt onderworpen moet gekozen worden voor een lineaire i.p.v. een progressieve tariefstructuur. Het waterverbruik van gezinnen, voor zover dit geen verspillend waterverbruik betreft, is weinig prijselastisch. Derhalve dient hier gekozen te worden voor een lineaire in plaats van een progressieve tariefzetting.
- [4] **Regulerend karakter van een heffing t.a.v. het volume: afzonderlijke heffing.** Een waterheffing dient effectief te zijn t.o.v. de twee aspecten van de waterverontreiniging: de vervuiling en het volume. De huidige wetgeving voorziet een heffing voor gezinnen enkel gebaseerd op het volume. Uitgaande van een voorkeur voor regulerende heffingen stelt de MiNa-Raad vast dat de huidige berekening van de heffing niet effectief is t.o.v. het aspect vervuiling. De heffing heeft wel de ambitie effectief te zijn t.o.v. het volume-



aspect. De MiNa-Raad onderstreept het bijzonder belang dat zij hecht aan een rationeel waterverbruik. Om verkwisting van water uit het openbaar waterdistributienet, grondwater en/of oppervlaktewater te voorkomen dient een regulerende heffing te worden gelegd op het waterverbruik. De MiNa-Raad opteert ervoor deze heffing te scheiden van een heffing op de vervuiling.

- [5] **Regulerend karakter van een heffing t.a.v. de vervuiling: productheffingen.** Regulerende heffingen op de vuillast per gezin zijn niet efficiënt aangezien dit een meting en bemonstering zou vereisen van ieder gezin, hetgeen om praktische en financiële redenen totaal onmogelijk is. Op het vlak van de vervuiling door gezinnen meent de MiNa-Raad dat productheffingen in principe efficiënter en effectiever zijn voor de toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt'. De MiNa-Raad wijst er echter op dat de modaliteiten van deze productheffingen nog niet zijn vastgesteld, dat er nog onduidelijkheid bestaat over bereik, bevoegdheid, praktische consequenties enzovoort. De MiNa-Raad stelt voor dat de beleidsverantwoordelijken zo snel als mogelijk werk maken van de operationalisering van de productheffingen.
- [6] **Financierende heffing met het oog op de behandeling van restvervuiling.** Toch erkent de MiNa-Raad dat zelfs na het invoeren van productheffingen met een grote effectiviteit, er nog steeds een restvervuiling die niet via productbeleid kan vermeden worden, zal bestaan. Voor het verwerken van deze restvervuiling zal een collectieve afvalwaterzuiveringsinfrastructuur noodzakelijk zijn. Gelet op de door de MiNa-Raad gehanteerde uitgangspunten dat iedereen op gelijke basis heffingsplichtig is, in de mate dat hij vervuult en 'de vervuiler betaalt' zullen de kosten voor de bouw en exploitatie van deze infrastructuur op de vervuilers verhaald worden. Daarom zal ook deze restvervuiling aan een retributie onderworpen moeten worden.
- [7] **Financierende heffing met lineaire tariefzetting.** In die gevallen waar sprake is van een weinig elastisch gedrag (b.v. restvervuiling in een systeem met productheffingen), maar waarvan de negatieve gevolgen hoe dan ook bestreden moeten worden, en waar een collectieve aanpak meer efficiënt en effectief is ten opzicht van een individuele aanpak zijn retributies een mogelijk mechanisme om de kosten op de vervuilers te verhalen. Aangezien ook de restvervuiling door gezinnen in een systeem met productheffingen voldoet aan het criterium van een weinig prijselastisch karakter opteert de MiNa-Raad voor een lineaire tariefzetting i.p.v. een progressieve tariefzetting.
- [8] **Vormgeving van een financierende heffing.** Het principe van een gelijke heffingsbasis in de mate dat wordt vervuild, leidt er volgens de MiNa-Raad toe dat de financierende heffing voor gezinnen en bedrijven met dezelfde formules moet worden berekend.
- [9] **Sociale en andere correcties.** Indien nodig en wenselijk kunnen (economische) overgangs- en gelijkenschakelingsoperaties en sociale correcties worden ingevoerd. De MiNa-Raad stelt dat bij een socio-economische analyse van de eventuele effecten van de waterheffing voor gezinnen, criteria zoals o.a. het gezinsinkomen, de gezinsgrootte en het kadastraal inkomen van bebouwde percelen, kunnen in overweging genomen worden. De MiNa-Raad stelt vast dat het milieubeleid tot de regionale bevoegdheden behoort, terwijl de fiscaliteit een federale bevoegdheid is. Gegeven deze situatie aanvaardt de MiNa-Raad op korte of middellange termijn sociale bijsturing van het instrument heffingen op afvalwaterlozingen door gezinnen. Deze bijsturing kan enkel in specifieke gevallen waar negatief-repressieve effecten uit het systeem zouden voortvloeien maar mag geen algemene regel zijn.

De MiNa-Raad vindt het evenwel niet haar taak over sociale correcties concrete voorstellen te formuleren.

### 3 Beschouwingen bij het voorstel van de BGJG

- [10] **Beoordeling van de feitelijke analyse van de BGJG.** De vuilvracht wordt berekend op basis van het waterverbruik. Via een volgens het waterverbruik progressief gestelde parameter verhoogt de heffing. De MiNa-Raad stelt verder vast dat het vroegere systeem van sociale correcties (vrijstelling van 30 m<sup>3</sup> en compensatie van 250 Fr. per kind vanaf het derde kind) werd vervangen door de huidige getrapte heffing. De berekening van de heffing bevordert een regulerend effect op het waterverbruik. Er bestaat echter geen éénduidige relatie tussen het waterverbruik en het vervuilingsgedrag van de gezinnen. Gelet op het feit dat grote gezinnen hoe dan ook meer water verbruiken dan kleinere gezinnen en gelet op het feit dat een groter verbruik aan een hoger tarief wordt onderworpen - de heffing op het niet prijselastisch deel van het waterverbruik neemt toe in absolute doch ook in relatieve zin naarmate de gezinsgrootte toeneemt - is de analyse van de BGJG, voor wat het deelaspect gezinsgrootte betreft, dan ook terecht dat in dit nieuwe systeem kleine gezinnen worden bevoordeeld t.o.v. grote gezinnen. De MiNa-Raad ervaart dit als een probleem in de huidige berekening van de waterheffing voor gezinnen.
- [11] **Het voorstel van de BGJG.** Het voorstel van de BGJG omvat het in rekening brengen van de gezinssamenstelling bij de berekening van de waterheffing voor gezinnen en een wijziging van de verhouding van de betaalde heffingen bedrijven/gezinnen van 55/45 naar 60/40. De verwijzing door de BGJG naar een ongelijke behandeling van de grote t.o.v. de kleine gezinnen en alleenstaanden vindt zijn oorsprong in het progressief getrapte karakter van de heffing. Alternatieven zijn de invoering van een lineair karakter van de heffing op het waterverbruik, hetzij, zoals de BGJG voorstelt, een berekening met progressief getrapte karakter op basis van het aantal gezinsleden.
- [12] **Pleidooi voor een heffing per gezin met een lineair karakter.** De verrekening van het aantal gezinsleden in de berekening op basis van waterverbruik stuit echter op praktische moeilijkheden. Deze moeilijkheden komen bovenop deze welke ook in het huidig systeem voorkomen, en van dezelfde orde van grootte zijn zoals de problemen met verhuizingen en gemeenschappelijke watermeters voor flats. Uitgaande van de hierboven vermelde optie om de waterheffing voor gezinnen via dezelfde formules te berekenen en gelet op de vaststelling dat een progressief getrapte heffing niet aangewezen is voor niet prijselastisch gedrag, zijn ook deze bijkomende praktische moeilijkheden voor de MiNa-Raad argumenten voor een heffing per gezin met een lineair karakter.
- [13] **Globale verdeelsleutels voor groepen heffingsplichtigen onwenselijk.** Gelet op het principe van de gelijke heffingsbasis voor alle heffingsplichtigen is de Raad van oordeel dat slechts de feitelijke vervuiling de maat kan zijn voor de spreiding van de waterheffingen tussen bedrijven en gezinnen, en dat vaste verdeelsleutels bijgevolg onaanvaardbaar zijn.
- [14] **Gezinsgrootte niet het enige criterium in een socio-economische analyse.** De MiNa-Raad stelt vast dat de BGJG zich beperkt tot een socio-economische analyse van het instrument van de waterheffingen voor gezinnen op basis van het criterium 'gezinssamenstelling'. De MiNa-Raad mist hierin de overwegingen op basis van andere socio-economische criteria, zoals o.a. het gezinsinkomen en het kadastraal inkomen op bebouwde percelen.

## 4 Voorstel van de MiNa-Raad

- [15] **Invoering van het statistisch begrip 'vervuilingseenheid'.** De MiNa-Raad stelt voor het begrip 'vervuilingseenheid' (VE), zoals beschreven in de Wet van 26 maart 1971, op basis van statistische gemiddelden van meet- en bemonsteringsresultaten voor de lozing van huishoudelijk afvalwater met een klein debiet in te voeren. Daartoe kan door wetenschappelijke instellingen en VMM statistisch worden bepaald hoeveel VE per hoofd van de bevolking wordt geloosd. Deze bepaling bevat alle elementen zoals opgenomen in de kaderwet Oppervlaktewater van 26 maart 1971 voor de bepaling van het aantal vervuilingseenheden. Hierbij denkt de MiNa-Raad aan de statistische meet- en bemonsteringsresultaten, b.v. van het influent van alle relevante rioolwaterzuiveringsinstallaties voor huishoudelijk afvalwater in Vlaanderen. Hierbij dient ook onderscheid te worden gemaakt tussen influent afkomstig van huishoudelijke oorsprong en van grootverbruikers. In afwachting van de operationalisering van een dergelijk systeem, kan deze statistische analyse gebeuren door steekproeven bij kleinverbruikers. Door voor huishoudelijke lozingen het aantal VE terug te koppelen op het volume verbruikt water van het voorgaande heffingsjaar kan een coëfficiënt bepaald worden die het aantal VE/m<sup>3</sup> huishoudelijk afvalwater vastlegt.
- [16] **Vormgeving.** Een waterheffing (voor niet-verkwistend waterverbruik) dient rekening te houden met beide aspecten van de waterverontreiniging. De MiNa-Raad stelt daarom volgende (algemene) formule voor:

$$N = K_v \times (Q_w + Q_p)$$

waarin:

N: de vuilvracht uitgedrukt in vervuilingseenheden;

Q<sub>w</sub>: het door de openbare watervoorzieningsmaatschappij in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar gefactureerd waterverbruik uitgedrukt in m<sup>3</sup>; in geval de facturen het waterverbruik niet vermelden wordt door de Maatschappij aangenomen dat Q<sub>w</sub> gelijk is aan het quotiënt van de door de openbare watervoorzieningsmaatschappij in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar totale gefactureerde kosten gedeeld door de kostprijs per m<sup>3</sup>;

Q<sub>p</sub>: voor elke heffingsplichtige die gedurende het gehele jaar voorafgaand aan het heffingsjaar (uitsluitend) beschikte over een eigen waterwinning met een pompvermogen van minder dan 5 m<sup>3</sup> per uur:

- het opgepompte debiet waarvan de heffingsplichtige het bewijs dient te leveren;
- waar metingen niet mogelijk zijn:
  - voor natuurlijke personen die uitsluitend beschikken over een eigen waterwinning: 30 x M, waarin M het aantal personen dat op 1 januari van het heffingsjaar deel uitmaakt van eenzelfde gezin of gemeenschap;
  - voor natuurlijke personen die beschikken over een eigen waterwinning doch die op enig tijdstip gedurende het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar water heeft afgenomen van een openbaar waterdistributienet en waarbij dit waterverbruik op basis van de facturatie door de openbare watervoorzieningsmaatschappij minder dan 500 m<sup>3</sup> bedroeg: 10 x M, waarin M het aantal personen dat op 1 januari van het heffingsjaar deel uitmaakt van eenzelfde gezin of gemeenschap;
  - voor rechtspersonen: 500 m<sup>3</sup>;

Kv: het aantal VE/m<sup>3</sup> van het bewuste heffingsjaar. Deze coëfficiënt wordt ieder jaar opnieuw bepaald aan de hand van de recentste cijfers inzake het verbruik van water door gezinnen en iedere vijf jaar aan de hand van nieuwe bepalingen van het VE per hoofd van de bevolking.

## 5 Besluit

[17] **Voorstellen BGJG zijn eenzijdig.** De MiNa-Raad onderschrijft de analyse van de BGJG voor wat het deelaspect gezinsgrootte betreft. Deze analyse en de oplossing, door de BGJG voorgesteld, zijn echter eenzijdig omdat zij enkel rekening houdt met de parameter gezinsgrootte en niet met andere socio-economische parameters als gezinsinkomen.

De MiNa-Raad wenst nog volgende aspecten te beklemtonen inzake de waterheffing voor gezinnen:

- de waterheffing voor gezinnen dient rekening te houden met de vervuiling;
- de vervuiling dient bepaald te worden op basis van het begrip 'vervuilingseenheid';
- een juridisch kader en de modaliteiten voor productheffingen moeten worden vastgelegd;
- beleidsinitiatieven moeten worden genomen die een rationeel waterverbruik bevorderen;

De MiNa-Raad onderschrijft tot slot het belang van sociale correctiesystemen bij de waterheffing, doch vindt het niet haar taak hierover concrete voorstellen te formuleren.

---

## Advies

# voor een geïntegreerd beleid inzake bestrijdingsmiddelen

### Advies op eigen initiatief van 14 september 1995 voor een geïntegreerd beleid inzake bestrijdingsmiddelen

---

Datum van goedkeuring      14/09/1995

---

Volgnummer                      1995| 09a

---

Coördinator + e-mailadres      Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	14
Adviestekst.....	15
1 Probleemschets.....	16
1.1 Definitie en indeling.....	16
1.2 Historisch overzicht.....	16
1.3 Voorkomen in water, lucht en bodem.....	18
1.4 Effecten op mens en dier.....	19
1.5 Actuele wetgeving inzake actieve stoffen .....	20
1.6 Gebrek aan informatie.....	22
2 Naar een bestrijdingsmiddelenreductieprogramma .....	22
2.1 Nood aan reductie.....	22
2.2 Een reductieprogramma: inhoud en vorm .....	24
2.3 Doelstellingen.....	24
2.4 Overleg.....	25
2.5 Evaluatie beleid.....	25
3 Instrumenten en maatregelen.....	26
3.1 Algemeen .....	26
3.2 Directe regulering.....	26
3.3 Economische instrumenten.....	29
3.4 Informatie/sensibilisering.....	30
3.5 Flankerende maatregelen.....	31

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	//
Naam adviesvrager + functie	//
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen</b>
Adviestermijn	<b>Onbepaald</b>
Samenwerking	//
Overlegcommissie	//
Vergaderingen: soort + datum	//

---

Dit unaniem advies kwam tot stand op eigen initiatief.

## Adviestekst

### 1 Probleemschets

#### 1.1 Definitie en indeling

- [1] **Definitie.** Bestrijdingsmiddelen zijn stoffen en preparaten die gebruikt worden voor het voorkómen, onder controle houden of uitroeien van ongewenste organismen, zij het plant, dier, schimmel of bacterie.
- [2] **Indeling.** Bestrijdingsmiddelen worden over het algemeen ingedeeld volgens het doelorganisme: insecticiden (insecten), herbiciden (planten), fungiciden (schimmels), bactericiden (bacteriën), mollusciciden (slakken) en rodenticiden (knaagdieren), nematiciden - vaak bodemontsmetters genoemd - (nematoden), acariciden (mijten, teken en spinnen), ... Ook groeiregulators, die niet doden maar ingrijpen op de groei van de organismen, ontbladering-, afstoting- en verdrogingsmiddelen worden als bestrijdingsmiddelen beschouwd.

Een perfecte indeling volgens chemische groep is moeilijk gezien de verscheidenheid aan chemische verbindingen. Enkele gekende en belangrijke families zijn organochloren (waaronder enkel lindaan en endosulfan nog zijn toegelaten in België), organofosfaten, carbamaten, pyrethroïden, triazines en ureumverbindingen.

In België wordt een onderscheid gemaakt tussen de bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig en voor niet-landbouwkundig gebruik<sup>(1)</sup>. Deze indeling dient echter met de nodige voorzichtigheid benaderd te worden. Producten voor gebruik door hobbytuinders, totaal herbiciden voor industrieel gebruik, stalontsmettingsmiddelen, middelen voor bescherming van opgeslagen plantaardige producten, uitvloeiers voor toevoeging aan bestrijdingsmiddelen vallen allemaal onder de definitie van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik.

In de voorliggende nota wordt onder "*bestrijdingsmiddelen*" de meest ruime definitie in acht genomen.

#### 1.2 Historisch overzicht

- [3] **Ontstaan.** De bestrijdingsmiddelenindustrie is vooral na de Tweede Wereldoorlog tot ontwikkeling gekomen. Op dit ogenblik vertegenwoordigen 20 multinationale ondernemingen 94 % van de wereldmarkt, de helft hiervan bevindt zich in Europa. In 1982 was er een zakencijfer van 15 miljard dollar mee gemoeid. De hoeveelheid actieve stoffen die jaarlijks verbruikt wordt, wordt geschat op een miljoen ton. In 1994 bedroeg de globale bestrijdingsmiddelen-wereldmarkt ongeveer 28 miljard dollar, wat een stijging van 10,1 % inhoudt t.o.v. het voorgaande jaar <sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> KB van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik. KB van 24 februari 1994 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik.

<sup>2</sup> Pesticides News NE 28, juni 1995.



In de Europese Unie alleen wordt de jaarlijkse verkoop van bestrijdingsmiddelen voor gebruik in de landbouw geschat op 346 miljoen kg actieve stof <sup>(33)</sup>.

- [4] **Verbruik in België.** Het aantal actieve stoffen (in België) die voorkomen in de samenstelling van erkende fytofarmaceutische producten voor landbouwkundig gebruik steeg van 76 in 1954 tot 416 in 1995. Op 30 juni 1995 bedroeg het aantal erkende handelsproducten 1580 <sup>(44)</sup>. Het verbruik van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik in België situeert zich in de grootteorde van 10 miljoen kg actieve stof, waarvan een derde tot de helft herbiciden <sup>(55)</sup>. De gegevens over het bestrijdingsmiddelenverbruik in België zijn zeer uiteenlopend. Naargelang de bron varieert het Belgische verbruik per ha van 7 <sup>(66)</sup> tot 11 kg <sup>(77)</sup> actieve stof. Het Belgische verbruik per ha is een van de hoogste van Europa en staat in schril contrast met de hoeveelheden in Denemarken, Ierland of Spanje (3 kg actieve stof/ha) en het gemiddelde voor de EU (4,5 kg actieve stof/ha). Gezien de opmerkingen onder (5) dienen deze cijfers echter met de nodige omzichtigheid te worden behandeld.

Tussen 1980 en 1991 steeg in België het verbruik in kg actieve stof/km<sup>2</sup> van 866 tot 1176 <sup>(88)</sup>.

- [5] **Vergelijken is moeilijk.** De MiNa-Raad wijst er op dat het verbruik als vergelijkingspunt een onvoldoende maar wel de enig beschikbare gekwantificeerde parameter is. Vergelijkingen op basis van verbruik in kg actieve stof bevatten immers geen informatie over de toxiciteit van de gebruikte bestrijdingsmiddelen.

Vergelijkingen dienen bovendien rekening te houden met een aantal elementen zoals klimatologische omstandigheden, teeltafhankelijkheid, ... en met de vergelijkingsbasis: de gebruikerscategorieën en de oppervlakte die in de vergelijking betrokken werden. In de statistieken inzake gebruik hanteren de verschillende landen niet noodzakelijk dezelfde gebruikerscategorieën. Zo dient men na te gaan welke gebruikerscategorieën in rekening werden gebracht (landbouw, industrie, particuliere gebruikers en openbare besturen). Het is ook belangrijk te weten of de vergelijking gebaseerd is op de totale oppervlakte of op de oppervlakte van het landbouwareaal. Zo zijn in de Belgische statistieken die het gebruik per ha landbouwooppervlakte weergeven, alle bestrijdingsmiddelen die erkend zijn door het Ministerie van Middenstand en Landbouw opgenomen, zodat geen onderscheid kan gemaakt worden tussen agrarische en niet-agrarische toepassing. De bestrijdingsmiddelen toegelaten door het Ministerie van Volksgezondheid zijn niet opgenomen.

Bovendien vormt illegale en parallelle import op dit ogenblik reeds één van de probleemfactoren voor inventarisatie van verbruik. Ook kan verwacht worden dat deze

---

<sup>3</sup> FAASEN R., Agricultural pesticide use, a threat to the European environment? Proceedings of 'Workshop on a framework for the sustainable use of plant protection products in the European Union', Brussel, 14-15 juni 1994. BROUWER FM, TERLUIN IJ & GODESCHALK FE, Pesticides in the EC. Agr. Econ. Research Inst., LEI-DLO Den Haag, 1994.

<sup>4</sup> DEMEYERE A. en PLASMAN C., Verslag aangaande het opsporen van pesticiden in de Belgische oppervlaktewateren, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, Beheerseenheid van het Mathematisch Model Noordzee, juli 1993. HOUINS G., Ministerie van Middenstand en Landbouw, Brief aan de MiNa-Raad, 12 juli 1995.

<sup>5</sup> QUAGHEBEUR D., Bestrijdingsmiddelen in Vlaanderen, Water nr. 82, mei/juni 1995; HOUINS G., Ministerie van Middenstand en Landbouw, persoonlijke mededeling, 12 juli 1995.

<sup>6</sup> VERBRUGGEN A. et al., Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, Vlaamse Milieumaatschappij, Leuven, juni 1994.

<sup>7</sup> BLOM JC, Pesticides in the European Union'. Proceedings of 'Workshop on a framework for the sustainable use of plant protection products in the European Union', Brussel, 14-15 juni 1994. BROUWER FM, TERLUIN IJ & GODESCHALK FE, Pesticides in the EC. Agr. Econ. Research Inst., LEI-DLO Den Haag, 1994.

<sup>8</sup> OESO, Indicateurs d'environnement, Parijs, 1994.

vorm van import zal toenemen naarmate in België de restricties/verbod op gebruik van bestrijdingsmiddelen zullen toenemen.

- [6] Betrokken doelgroepen. In België is het verbruik van bestrijdingsmiddelen gespreid over vier doelgroepen:
- De agrarische sector is de belangrijkste gebruiker van bestrijdingsmiddelen in het land.
  - Het verbruik van bestrijdingsmiddelen door de industrie situeert zich in verschillende sectoren. Het gaat voornamelijk over de wol-, tapijt-, leer- en textielindustrie, houtbescherming, verf- en lijmindustrie, papier- en pulpindustrie, tabaksindustrie, groenteverwerking, productie en formulering van bestrijdingsmiddelen, en o.a. in koeltorens en opslagplaatsen.
  - Overheidsinstanties, zoals gemeenten en openbare vervoersmaatschappijen, gebruiken bestrijdingsmiddelen bij het onderhoud van wegbermen, spoorwegbermen, ruderaal terrein, ...
  - Het verbruik door particulieren (bv. simazine als onkruidverdelger, dichloorvos als vliegenbestrijder) is een niet te verwaarlozen emissiebron<sup>[9]</sup>.

### 1.3 Voorkomen in water, lucht en bodem

- [7] **Verspreiding.** Bestrijdingsmiddelen zijn de enige stoffen die geproduceerd worden om in het milieu te brengen en om daar gewild en gepland een zeker toxisch effect te veroorzaken bij de doelorganismen. Ondanks de voordelen (bv. gebruiksgemak), resulteert het overmatige gebruik van bestrijdingsmiddelen in verontreiniging van bodem, grond- en oppervlaktewaters, lucht en neerslag, en uiteindelijk het mariene milieu. Bestrijdingsmiddelen zijn over de hele wereld verspreid via lucht en water en worden in alle ecosystemen en tot in Antarctica teruggevonden.

De diffuse verspreiding hangt samen met zowel de hoeveelheid en verscheidenheid aan actieve stoffen (en mengsels) en de karakteristieke eigenschappen zoals persistentie en accumulatie in bodem en waters.

De onmiddellijke verdamping bij toepassing, de lange verblijftijden in de atmosfeer, het transport over lange afstanden en de neerslag ervan in mist en regen dragen bij tot de wereldwijde verspreiding. De hoogste concentraties van bestrijdingsmiddelen worden vooral in oppervlaktewater en regenwater aangetroffen<sup>[10]</sup>.

- [8] **Aanwezigheid in water.** Er duiken in Vlaanderen en in de ons omringende landen steeds meer knelpunten op m.b.t. het overschrijden van de drinkwaternormen voor bestrijdingsmiddelen in drinkwater dat vooral uit oppervlaktewater gewonnen wordt<sup>[11]</sup>. Uit recente studies blijkt dat ook in bepaalde grondwaterwinningen problemen zijn vastgesteld<sup>[12]</sup>.

---

<sup>9</sup> DEMEYERE A. en PLASMAN C., Verslag aangaande het opsporen van pesticiden in de Belgische oppervlaktewaters, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, Beheerseenheid van het Mathematisch Model Noordzee, juli 1993.

<sup>10</sup> FAASEN R., Agricultural pesticide use, a threat to the European environment? Proceedings of 'Workshop on a framework for the sustainable use of plant protection products in the European Union', Brussel, 14-15 juni 1994.

<sup>11</sup> VAN HOOFF F., BERTINCHAMPS C. en PLASMAN C., Pesticiden in Belgische Oppervlaktewaters, Mededeling Benelux Waterdagen, Groningen, 12-14 september 1994.

<sup>12</sup> BEERNAERT S., GERMONPRE R. (Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening), Brief aan de MiNa-Raad, 30 juni 1995.

In 65 % van de landbouwgebieden in de EU bereikt het totale gehalte aan bestrijdingsmiddelen in het grondwater meer dan 0,5 µg/l, in 25 % van de gevallen zelfs meer dan 5 µg/l. Tevens dient rekening gehouden met het feit dat contaminanten, eens aanwezig in het grondwater, het gebruik als drinkwater ervan onmogelijk kunnen maken voor tientallen jaren <sup>(1313)</sup>.

Opvallend is ook het voorkomen van bestrijdingsmiddelen en hun metabolieten in regenwater. In één vijfde van de waarnemingen in Vlaanderen overschreed het gehalte de drinkwaternorm <sup>(1414)</sup>.

#### 1.4 Effecten op mens en dier

- [9] **Ongewenste effecten.** Bestrijdingsmiddelen hebben niet alleen een toxisch effect op hun doelorganisme, maar kunnen meerdere effecten veroorzaken bij een zeer breed scala van andere organismen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in directe effecten en indirecte of ecologische effecten. Onder de directe effecten worden enerzijds de acute vergiftigingen (primaire en secundaire door inwerking op een hoger echelon in de voedselketen) verstaan en anderzijds allerhande chronische, subletale effecten die de algehele gezondheid en voortplanting ondermijnen. De blootstelling kan ook tot stand komen na talrijke omzwervingen en omvormingen die het bestrijdingsmiddel door het milieu gemaakt heeft, waardoor oorzaak-gevolg relatie vaak moeilijk te achterhalen is.

Indirecte of ecologische effecten vinden hun oorsprong in het “*ecologisch gat*” dat wordt geslagen door de abrupte verwijdering van de ongewenste organismen. Die ruimte zal worden ingenomen door de meest dominante organismen met een verarming van de ecosystemen als gevolg. Bovendien vormen in sommige gevallen de dominante soorten nieuwe problemen (plagen) waardoor dan meer of nieuwe bestrijdingsmiddelen gebruikt worden. Ten derde verdwijnt ook het voedsel en de leefruimte van andere organismen die men selectief niet wou bestrijden (bv. vogels of zoogdieren). Een vierde indirect effect vinden we in het groeiende aantal schimmels, insecten en planten die wereldwijd resistent geworden zijn tegen bestrijdingsmiddelen (in 1985 waren er zowat 450 insectensoorten wereldwijd resistent). Resistentie bedreigt het commerciële nut van bestrijdingsmiddelen en heeft een extra nadelig effect op de biodiversiteit daar resistente populaties zeer vlot dominant worden en andere soorten verdringen.

- [10] **Directe effecten op de fauna en flora**<sup>(1515)</sup>. Acute vergiftigingen van vis, vogel en zoogdierpopulaties werden reeds veelvuldig waargenomen waarbij bestrijdingsmiddelen uit zowel de organochloor, organofosfaat, carbamaat en triazinesfamilies werden verantwoordelijk gesteld (o.a. heptachloor, paraquat, aldicarb, atrazine).

Chronische en subletale effecten veroorzaakt door een aantal bestrijdingsmiddelen én hun afbraakproducten zijn vaak gerelateerd met mechanismen zoals bio-accumulatie (opstapeling in een organisme), bio-magnificatie (opstapeling in de voedselketen) en synergisme tussen meerdere stoffen (toxiciteit die meer dan additief kan werken).

---

<sup>13</sup> FAASEN R., Agricultural pesticide use, a threat to the European environment? Proceedings of 'Workshop on a framework for the sustainable use of plant protection products in the European Union', Brussel, 14-15 juni 1994.

<sup>14</sup> QUAGHEBEUR D., Bestrijdingsmiddelen in Vlaanderen, Water nr.82, mei/juni 1995.

<sup>15</sup> HURST P., HAY A. & DUDLEY N., The Pesticide Handbook. Journeyman Press, London, 1991, (p. 142-159: Pesticides, wildlife and the environment); Pesticide Reduction Programmes in Denmark, the Netherlands and Sweden. WWF-International Research Report 1992, 48 p.; KIME DE (1995), The effects of pollution on reproduction in fish. Reviews in Fish Biology and Fisheries 5:52-96.

Overlevings- en voortplantingsproblemen bij de hogere trofische niveaus (bv. roofvogels) waren de eerste tekenen van vergiftigingen door bestrijdingsmiddelen. Maar ook de effecten op insectenpopulaties (bv. bijen die essentieel zijn bij de bestuiving van gewassen) en op het gehele bodemecosysteem (bv. regenwormen die essentieel zijn in de bodembioologische balans) hebben bewezen dat essentiële onderdelen van ecosystemen aangetast kunnen worden. Bestrijdingsmiddelen en hun metabolieten hebben bewezen groeistoornissen, gedragswijzigingen, falende of verminderde voortplanting, immuniteitsstoornissen, verstoorde hormonenbalans, enz... te kunnen veroorzaken.

- [11] **Effecten op de mens.** Bij bepaalde beroeps categorieën, m.n. bij de productie en gebruik is er een groot risico op ongevallen met acuut hoge dosissen, maar ook een verhoogd risico op negatieve effecten door de langdurige blootstelling. Een grote groep mensen wordt echter indirect en chronisch blootgesteld via drinkwater, voedselresiduen, atmosferisch aanwezige bestrijdingsmiddelen en contact met behandelde producten zoals hout en textiel.

De onmiddellijke effecten van acute blootstelling variëren van milde vergiftiging zoals huidkwalen, duizeligheid, bloedneus tot meer ernstige problemen waaronder ademhalingsstoornissen tot de dood. Carcinogene (kankerverwekkende), mutagene (wijziging van het erfelijke materiaal), teratogene (afwijkingen bij embryo's) en neurotoxische effecten (zenuwstelsel), effecten op de voortplanting, wijzigingen in het endocrien/hormonaal stelsel met gevolgen voor o.a. de voortplanting, zenuwstelsel en immuunsysteem, schade aan lever, nieren en andere organen, overgevoeligheids- en allergische reacties, behoren ook tot de mogelijkheden.

Kinderen vormen daarbij een bijzonder gevoelige groep en sommige onderzoeken wijzen op een verband tussen kanker bij kinderen en het gebruik van een aantal bestrijdingsmiddelen <sup>(16)</sup>.

Mogelijk zijn er relaties tussen dosis en effecten, maar bij de indirecte en lange-termijn blootstelling aan lage dosissen zijn de dosis-effect-relaties zeer moeilijk te bepalen. Niettegenstaande het grote aantal beschikbare gegevens blijft het moeilijk de reële impact van bestrijdingsmiddelen in ecosystemen te voorspellen. De oorzaken hiervoor zijn de moeilijkheid om de talrijke onderzoeksresultaten van laboratoriumproeven te extrapoleren naar ecosystemen en de geringe voorspelbaarheid van combinatiewerking met andere actieve stoffen of hun metabolieten ("*cocktailwerking*"). Daardoor is "*risk assesment*" voor het grootste deel van de actieve stoffen zeer moeilijk. De totaliteit van stoffen waaraan mens en milieu continu staan blootgesteld maakt het onderzoek steeds moeilijker.

Dit aspect maakt duidelijk dat bij de omgang met de problematiek van de bestrijdingsmiddelen het voorzorgsprincipe dient toegepast te worden.

## 1.5 Actuele wetgeving inzake actieve stoffen

### 1.5.1 Erkennung en toelating van actieve stoffen.

---

<sup>16</sup> DAVIS JR, Childhood cancer and pesticide use in the home, garden and yard. University of California, Berkeley, 1991, Ph. D. dissertation, 161 pp. DAVIS JR et al., Family pesticide use and childhood brain cancer. Arch. Environ. Contam. Toxicol. 24, 87-92, 1993.

Bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik zijn onderworpen aan een erkenningsprocedure, terwijl deze voor niet-landbouwkundig gebruik een toelating vereisen.

[12] **Erkenningsprocedure.** De erkenning van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik wordt geregeld door artikel 10 van het KB van 28 februari 1994. Een nieuw bestrijdingsmiddel wordt slechts erkend indien:

- de werkzame stoffen opgenomen zijn in de lijst en voldoen aan de bijhorende voorwaarden van de lijst van Richtlijn 91/414 <sup>(177)</sup>;
- het middel onder normale omstandigheden: voldoende werkzaam is; geen onaanvaardbare uitwerking heeft op planten of plantaardige producten; geen onnodig lijden veroorzaakt bij te bestrijden gewervelde dieren; geen schadelijke uitwerking heeft op de gezondheid van mens of dier, hetzij direct, hetzij indirect (bv. via drinkwater, voedsel of voer) dan wel op het grondwater; geen voor het milieu onaanvaardbaar effect heeft, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de plaats waar het middel in het milieu terecht komt (m.n. voor wat betreft besmetting van water, met inbegrip van drinkwater en grondwater) en met de gevolgen voor niet-doelorganismen;
- de aard en de hoeveelheid van de werkzame stoffen en zo nodig de in toxicologische en ecotoxicologisch opzicht belangrijke onzuiverheden, hulpstoffen of residuen kunnen bepaald worden;
- de fysisch-chemische eigenschappen ervan zijn vastgesteld en voor correct gebruik en adequate opslag van het middel aanvaardbaar zijn geacht;
- voor de met erkenning beoogde voedingsmiddelen, voorlopige maximum residugehalten zijn bepaald.

[13] **Toelatingsprocedure.** De tekst van het KB van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik voorziet geen passage zoals de hiervoor vermelde erkenningprocedure.

Deze aanvulling zou er wel kunnen komen mits goedkeuring van de ontwerp-biocidenrichtlijn COM(93)351 def.-SYN 465. Deze ontwerp-richtlijn die werd goedgekeurd door de Europese Commissie op 24 juli 1993 en bij de Raad is ingediend, bevat in artikel 4 de voorwaarden voor toelating van bestrijdingsmiddelen.

### 1.5.2 Normgeving

[14] **EG-Richtlijnen.** Op EG-niveau bestaan een aantal richtlijnen m.b.t. het voorkomen van bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater en in drinkwater:

- 75/440/EEG van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de Lidstaten;
- 80/68/EEG van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen;
- 84/491/EEG van 9 oktober 1984 en 86/280/EEG van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen, gewijzigd bij Richtlijn 88/347/EEG van 16 juni 1988 en bij Richtlijn 90/415/EEG van 24 juli 1990;

---

<sup>17</sup> Richtlijn van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

- 80/778/EEG van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, zoals gewijzigd bij richtlijn van de Raad 81/858/EEG van 19 oktober 1981.

Deze richtlijnen werden respectievelijk geïmplementeerd als milieukwaliteitsnormen voor diverse types van oppervlaktewateren en grondwater in het Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II) en als normen voor drinkwater in het Besluit van de Vlaamse Executieve van 15 maart 1989 houdende vaststelling van een technische reglementering inzake drinkwater.

De maximaal toelaatbare concentratie van bestrijdingsmiddelen in drinkwater bedraagt 0,1 µg/l per afzonderlijke stof en 0,5 µg/l voor het totaal van de bestrijdingsmiddelen. Dezelfde waarden worden ook aangetroffen voor de milieukwaliteitsnormen voor grondwater. Voor oppervlaktewater bestemd voor de drinkwaterproductie is enkel een grenswaarde vastgelegd voor het totaal van de bestrijdingsmiddelen (parathion + lindaan + diëldrin) 5 µg/l.

## 1.6 Gebrek aan informatie

- [15] Gebrek aan informatie op alle niveaus. Doorheen de hele probleemstelling komt herhaaldelijk het gebrek aan toegankelijke informatie, aan bruikbare recente gegevens tot uiting. Dit zowel bij het verbruik, het voorkomen in water, bodem en lucht, als bij de effecten op mens en dier.

Er is eveneens een gebrek aan bekendheid van mogelijke alternatieve methoden zoals mechanische of thermische behandeling, natuurlijke producten, geïntegreerde bestrijding, enz... zowel bij de beleids mensen als bij de meerderheid in de verschillende gebruikersgroepen.

Te vermelden is wel dat het Ministerie van Middenstand en Landbouw sedert het midden van de tachtiger jaren bij aanvragen tot erkenning van actieve stoffen gegevens i.v.m. effecten op het leefmilieu verzamelt.

De MiNa-Raad merkt ook op dat een ecotoxicologisch en toxicologisch onderbouwd referentiekader voor de analyseresultaten ontbreekt.

## 2 Naar een bestrijdingsmiddelenreductieprogramma

### 2.1 Nood aan reductie

- [16] **Economische vs. ecologische afweging.** De voor- en nadelen van bestrijdingsmiddelen worden traditioneel bekeken in het licht van hun effectiviteit voor de bestrijding van plagen ten aanzien van de economische kost van toepassing. De baten van bestrijdingsmiddelen voor de samenleving uiteten zich o.a. in verhoogde opbrengsten, minder arbeidsintensief, beter rendement bij bewaring, hygiëne, ... In de mate van het mogelijke worden negatieve effecten van bestrijdingsmiddelen bij de erkenning in overweging genomen. Maar in de mate dat zich toch nog negatieve effecten voordoen, worden de kosten gedragen door de samenleving. In de V.S. worden de sociale en milieukosten van het gebruik van bestrijdingsmiddelen op 2,2 tot 4 miljard dollar per jaar geschat. Deze kosten worden ondermeer veroorzaakt door intoxicatie van individuele



personen, reductie van vis- en wildbestand, verliezen in de veestapel, in gevoelige teelten en natuurlijke vegetatie, sterfte bij honingbijen, uitroeiing van natuurlijke predatoren, ontwikkeling van resistentie bij de betrokken doelorganismen, en de ontwikkeling van secundaire plagen <sup>(1818)</sup>.

- [17] **Een kwalitatief en een kwantitatief beleid.** De nevenwerkingen van een chemisch product zijn niet altijd te voorspellen, maar worden enerzijds bepaald door de chemische eigenschappen van het product, anderzijds door de wijze en de omvang van het gebruik.

Daarom meent de MiNa-Raad dat zowel een kwalitatief als kwantitatief beleid moet worden nagestreefd. Kwalitatief betekent dat de meest gevaarlijke stoffen (die de risicofactoren toxiciteit en/of persistentie en/of bio-accumuleerbaarheid op bepaalde wijze combineren) geëlimineerd moeten worden. Vermindering van het aantal toegelaten actieve stoffen zal ook de monitoring en de controle vergemakkelijken. Maar de risico's kunnen niet vermeden worden met enkel een streng toelating- of erkenningsbeleid. Het streven naar een minimaal gebruik en een minimale emissie naar de omgeving is dan ook noodzakelijk. De juiste dosis, timing, plaats, toepassingstechniek, ... zijn belangrijk om zowel gebruik als emissies te reduceren. Het duurzaam verminderen van de risico's is hierdoor echter nog niet verzekerd. Nieuwe producten die al dan niet milieuvriendelijker zijn, zullen in toenemende mate worden gebruikt. Om verschuivingseffecten te voorkomen moet de nadruk gelegd worden op een vermindering van onze afhankelijkheid van chemische bestrijdingsmiddelen. Dit vereist een fundamentele verschuiving van chemische naar niet-chemische methoden. Het bevorderen van mechanische of thermische manieren ter voorkoming of bestrijding van ongewenste organismen is daarom essentieel. Uit het voorgaande besluit de MiNa-Raad dat de enige oplossing er wellicht in bestaat een integraal, maar doelgroepengericht, meerjarenprogramma te ontwikkelen met het oog op een duurzame risicoreductie van bestrijdingsmiddelen.

De MiNa-Raad vestigt er tevens de aandacht op dat dient rekening gehouden met de Europese en federale wetgeving. De Raad dringt er op aan dat indien uit onderzoek zou blijken dat economische instrumenten efficiënt en effectief zijn, op Europees niveau wetgevende initiatieven zouden worden genomen.

- [18] **Milieukwaliteitsnormen.** De MiNa-Raad stelt vast dat slechts voor oppervlaktewater bestemd voor de drinkwaterproductie en voor grondwater een referentiekader bestaat. Voor dit referentiekader ontbreekt echter iedere ecotoxicologische en toxicologische grondslag. Daarom dringt de MiNa-Raad aan op milieukwaliteitsnormen die gestoeld zijn op toxicologische, inclusief ecotoxicologische, criteria. De Raad wijst hierbij enerzijds naar zijn adviezen inzake milieukwaliteitsnormen en VLAREM II <sup>(1919)</sup> en anderzijds naar lopende initiatieven binnen de Europese Unie.

De milieukwaliteitsnormen moeten regelmatig geëvalueerd worden. Op basis van nieuwe toxicologische, inclusief ecotoxicologische, inzichten, de technische mogelijkheden of

---

<sup>18</sup> PIMENTEL D., McLAUGHLIN L., Environmental and economic impacts of reducing US agricultural pesticide use. In: Handbook of pest management in agriculture, Pimentel D. (Ed), CRC Press, Boca Raton FL, 1991.

<sup>19</sup> MINA-RAAD, Advies van 5 november 1992 over titel 2 'milieukwaliteitsnormen' van deel 5 'besluitvorming' van het ontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne, Brussel, adviesnr. 1992/2, p. 105; MINA-RAAD, Advies van 19 januari 1995 inzake het Ontwerp van Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II), Brussel, adviesnr. 1995/3.

controlemethodes en de evolutie van het beleid van de overheid moet het mogelijk zijn deze normen aan te passen.

## 2.2 Een reductieprogramma: inhoud en vorm

[19] **Sleutelementen.** Een reductieprogramma dient oog te hebben voor de reductie van risico's, emissies, gebruik en afhankelijkheid. Sleutelementen in een reductieprogramma zijn:

- het vastleggen van streefdoelen en tijdslimieten met aangepaste evaluatieparameters;
- het vastleggen van een instrumentenmix;
- een aangepast wettelijk en institutioneel kader.

Het geheel moet uitgewerkt worden in één of meerdere actieplannen voor de verschillende gebruikersgroepen en gepaard gaan met algemene begeleidingsmaatregelen.

Het reductieprogramma dient een allesomvattend, effectief, fair en berekenbaar programma te zijn. Dit bestrijdingsmiddelen-reductieprogramma dient zowel de economische, technische als sociale aspecten betrokken bij het bestrijden van ongewenste organismen te omvatten.

[20] **Parameters voor het meten van reductie.** Pure kwantitatieve parameters zijn onvoldoende als evaluatiebasis. Zij kunnen oorzaak zijn van een misvormd beeld van de effecten op het leefmilieu. Daarom is een systeem van kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen noodzakelijk om de reductie te meten.

## 2.3 Doelstellingen

[21] **Algemene doelstellingen.** Het doel van een bestrijdingsmiddelen-reductieprogramma is het bereiken van een significante reductie van de afhankelijkheid van bestrijdingsmiddelen, van het gebruik van bestrijdingsmiddelen, van de emissies naar het milieu en van de risico's voor volksgezondheid en milieu binnen een vastgesteld tijdsbestek.

De MiNa-Raad vraagt dat de overheid op korte termijn een duidelijk gekwantificeerd plan voorlegt geïnspireerd op reeds gerealiseerde reductieprogramma's in het buitenland (bv. Zweden, Denemarken). Alle gebruikersgroepen dienen in dit programma geïntegreerd te worden: m.n. de industriële, de agrarische, de huishoudelijke en de openbare sector. Prioritair is daarbij het opstellen van een overzicht van het gebruik in de verschillende sectoren met het oog op het bepalen van de streefdoelen per sector. De MiNa-Raad stelt vast dat de cijfergegevens onvolledig zijn voor landbouwkundig gebruik en zeker gebrekkig zijn voor niet-landbouwkundig gebruik. Op basis van dergelijke informatie is het niet mogelijk accurate doelstellingen uit te werken. De MiNa-Raad dringt er bijgevolg op aan dat met grote spoed een voldoende verfijnde gegevensverzameling zou gebeuren betreffende het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Vervolgens kunnen binnen de gebruikersgroepen specifieke streefdoelen voorop gezet worden voor de verschillende toepassingen: bv. per teelt voor wat de landbouwsector betreft.



## 2.4 Overleg

- [22] **Overleg met de doelgroepen.** De doelgroepen van een bestrijdingsmiddelen-reductieprogramma zijn alle gebruikersgroepen: m.a.w. de agrarische en de industriële sector, de overheidsinstanties en de huishoudelijke sector. Bij uitstippeling van een doelgroepen-gericht-beleid dient met de betrokken doelgroepen overleg gepleegd te worden.
- [23] **Openbaarheid.** Openbaarheid van het beleid en beleidsacties is een vereiste voor het slagen van een dergelijk reductieprogramma. Alle betrokken partners moeten in deze openbaarheid betrokken worden. Een publieke discussie over bestrijdingsmiddelen en alternatieven dient deel uit te maken van het programma. De betrokkenheid van verscheidene overheidsinstanties, universiteiten, gebruikers- (landbouw, bosbouw, industrie, particuliere gebruikers, openbare besturen, ...) en milieuverenigingen, ... dient gewaarborgd te worden.

Een duidelijk en openbaar beslissingsproces is ook nodig om de wetenschappelijke en politieke beslissingen inzake bestrijdingsmiddelen te kunnen scheiden, evenals een periodieke rapportering met een objectieve stand van zaken.

## 2.5 Evaluatie beleid

- [24] **Het kwantificeren van de reductie.** Hoe de reductie van bestrijdingsmiddelen dient gekwantificeerd te worden is een niet onbelangrijke vraag. De eenvoudigste en meest gebruikelijke manier is de bepaling van de jaarlijks verkochte hoeveelheid aan actieve stoffen.

Deze evaluatie kan leiden tot het vaststellen van *spookreducties*. Men spreekt van spookreducties wanneer bij vaststelling van een kwantitatieve reductie en uit daaropvolgende studies zou blijken dat het milieu-impact van de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve aspecten bij gebruik van nieuwe effectievere bestrijdingsmiddelen groter of gelijk zou zijn dan die van de oudere.

De gebruikscijfers van de evaluatie geven evenmin een idee over de wijziging in het landgebruik, noch over de verdeling en het gebruik in de verschillende teelten en/of sectoren. De gebruikelijke maatstaf van de verkochte hoeveelheid actieve stof per jaar is nuttig (gebruiksreductie is immers ook een maat voor de reductie van risico en afhankelijkheid) maar onvoldoende.

Net zoals bij de instrumenten is het bij de evaluatie van het beleid, belangrijk over meerdere evaluatieparameters te kunnen beschikken. Dat een vermindering in het gebruik van bestrijdingsmiddelen, in onze afhankelijkheid, in emissies en in risico's op verschillende niveaus kan gemeten worden, maakt het doel tastbaar en realiseerbaar.

- [25] **Parameters.** Parameters of indicators om het beleid op zijn effectiviteit te evalueren zijn nodig op verschillende niveaus en zijn bv.:
- de concentraties van bestrijdingsmiddelen in oppervlakte-, grond- en drinkwater, bodem en lucht;
  - het aantal toegelaten actieve stoffen: een reductie in het aantal toegelaten actieve stoffen kan een maat zijn voor de reductie van risico's, indien de meest (eco-)toxische, persistente en bio-accumuleerbare producten van de markt verdwijnen;

- het gebruik in absolute cijfers in de verschillende doelgroepen (industrie, landbouw, overheid en particulieren);
- het percentage alternatieve bestrijding in de verschillende doelgroepen;
- de applicatiefrequentie <sup>(2020)</sup> kan in sommige situaties als een interessante bijkomende parameter gebruikt worden;
- het gebruik van ecologische gegevens;
- gezondheidsgegevens i.v.m. het aantal acute intoxicaties;
- ...

[26] **Monitoring milieukwaliteit.** De aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in de verschillende milieucompartimenten is één van de parameters bij de evaluatie van het reductieprogramma. Een degelijk openbaar monitoringsprogramma dat residuen van bestrijdingsmiddelen in water, bodem en lucht bepaalt op regelmatige tijdstippen en verschillende plaatsen is noodzakelijk.

### 3 Instrumenten en maatregelen

#### 3.1 Algemeen

[27] **Instrumentenmix.** Verschillende beleidsopties hebben verschillende kwaliteiten en het is het samengaan van meerdere instrumenten dat de kracht van het programma uitmaakt. Bv. het opstellen van een positieve lijst van actieve stoffen voor een uniform beleid in de EU zal geen effect hebben op de hoeveelheden die gebruikt worden. Aan de andere kant zou een ecotaks op (landbouw)-bestrijdingsmiddelen niet bijdragen tot de instelling van bufferzones ter bescherming van oppervlaktewaters. De meest efficiënte instrumentenmix, is de combinatie van instrumenten waarbij alle participanten op een acceptabele manier een bijdrage leveren, en het resultaat bereikt wordt op de meest efficiënte wijze. Zo is de effectiviteit van milieuheffingen afhankelijk van o.a. de combinatie met andere instrumenten. M.a.w. het beleid zou zich niet mogen beperken tot een erkenningsprocedure of een ecotaks. Een goede instrumentenmix zal bestaan uit directe reguleringsmaatregelen op het vlak van erkenning, commercialisering en gebruik, uit economische instrumenten zoals taksen en subsidies, uit uitgebreide informatieverstrekking aan gebruiker en consument, uit sensibiliseringscampagnes en opleidingscursussen, uit meer gericht onderzoek naar effecten en alternatieven, enz...

#### 3.2 Directe regulering

[28] **Begripsomschrijving.** Directe regulering is toepasbaar op de toelating of erkenning van bestrijdingsmiddelen op de markt (a), maar ook op de verkoop (b), het gebruik en toepassing (c) en, tot slot, de afvalverwerking en het controlemechanisme (d). Directe regulering is niet steeds een algemeen gebruiksverbod. Het verbod kan ook slaan op specifieke toepassingen per doelgroep of per sector, of kan functie zijn van de kwalificatie van de gebruiker.

---

<sup>20</sup> In Denemarken wordt de applicatiefrequentie als parameter gebruikt. Deze parameter is gedefinieerd als het aantal standaard aanbevolen dosissen waarmee de landbouwoppervlakte jaarlijks is behandeld. De aanbevolen dosissen zijn de standaarddosissen die door de producent op het etiket zijn vermeld. De applicatiefrequentie wordt jaarlijks berekend op basis van de totale hoeveelheid verkochte bestrijdingsmiddelen en is een maat voor hoeveel keer gemiddeld de totale cultuurgrond behandeld kan zijn met de aanbevolen dosis. Het drukt niet uit hoe dikwijls de landbouwer zijn grond met het product behandelt.

Afbouwprocedures en beperkingen op de toepassing kunnen eveneens een alternatief vormen voor een onmiddellijk verbod zodat ook de industrie de mogelijkheid heeft zich aan te passen.

### 3.2.1 Evaluatie van de erkennings- en toelatingsprocedures

- [29] **Kwaliteitscriteria.** De kwaliteitscriteria waaraan bestrijdingsmiddelen moeten voldoen kunnen alleen via erkenning of toelating van actieve stoffen worden afgedwongen. Enerzijds dienen de meest gevaarlijke producten - zo snel mogelijk - van de markt te verdwijnen. Zeker als (chemische of fysische) alternatieven beschikbaar zijn dienen de meest ecotoxische stoffen op korte termijn vervangen te worden (kwalitatieve reductie). Anderzijds is het beperken van het totale aantal toegelaten actieve stoffen ook onvermijdelijk om een degelijk monitorings- en controlebeleid te kunnen uitvoeren. Er moet echter over gewaakt worden dat bij de beperking van het aantal toegelaten actieve stoffen nog ruimte blijft voor het uitwerken van degelijke anti-resistentiestrategieën. De MiNa-Raad vraagt ook aandacht voor de additieven bij de erkenning van bestrijdingsmiddelen, want in bepaalde gevallen zijn deze niet zonder gevaar.
- [30] **Toelatingsprocedure.** De MiNa-Raad acht het aangewezen dat de Hoge Gezondheidsraad in afwachting van implementatie van de ontwerp-biocidenrichtlijn, bij het onderzoek van de aanvragen tot toelating van actieve stoffen de mogelijke milieurisico's betreft. De MiNa-Raad vindt het positief dat de Hoge Gezondheidsraad het initiatief heeft genomen om op korte termijn een handleiding te publiceren voor aanvragers van de toelatingen van bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik met instructies aangaande o.a. ecotoxicologisch onderzoek.
- [31] **Herevaluatie van de toegelaten fytofarmaceutische producten.** Gezien de historische evolutie zijn momenteel een heel gamma producten op de markt toegelaten waar bij de initiële toelating een aantal elementen niet zijn in overweging genomen. De Europese Richtlijn 91/414 <sup>(14)</sup> voorziet in een herevaluatie van alle in de EU toegelaten fytofarmaceutische (gewasbeschermings-) producten. Zonder afbreuk te willen doen aan de degelijkheid van de evaluatie stelt de MiNa-Raad vast dat alleen gewasbeschermingsmiddelen geëvalueerd worden en dat de evaluatie van de ongeveer 700 producten zeer traag verloopt. Op basis van het voorzichtigheidsprincipe en anticiperend op de Europese uniformisering kunnen beleidsmaatregelen worden vastgesteld voor een aantal stoffen waarvan de schadelijkheid wetenschappelijk is aangetoond en politiek is erkend (bv. Noordzeeconferentie).
- [32] **Nieuwe parameters.** Voor bepaalde actieve stoffen bestaan effectieve en efficiënte alternatieven. Deze alternatieven bestaan uit andere actieve stoffen of uit niet-chemische methoden die hetzelfde doel beogen en die significant minder of niet milieugevaarlijk zijn. Actieve stoffen waarvoor dergelijke effectieve en efficiënte alternatieven bestaan dienen uit de markt geweerd te worden. Het concept van "*vergelijkende beoordeling*" moet samen met de 'onontbeerlijkheden-beoordeling' in de toelatings- of erkenningsprocedure ingevoerd worden. Bij de vergelijking zal rekening gehouden worden met alle relevante eigenschappen van de actieve stof en haar alternatieven.

### 3.2.2 Commercialisering

- [33] **Directe regulering op verkoop.** Deze maatregelen zullen voornamelijk een effect hebben op het overgebruik van bestrijdingsmiddelen en verhogen de efficiëntie van andere instrumenten. Zo kan/kunnen:
- om een beter inzicht te verkrijgen in regionale gebruikscijfers het volledig registreren van de verkoop verplicht gemaakt worden.
  - een systeem van voorschrift voor bepaalde bestrijdingsmiddelen (vergelijk antibiotica) mogelijkheden bieden.
  - aan de verkopers een certificaatplicht opgelegd worden waarin criteria zoals opleiding e.d. duidelijk gespecificeerd worden.
  - verkopers en producenten verplicht worden om méér informatie te verschaffen over de gevaarlijke effecten van bestrijdingsmiddelen voor mens én milieu. Er is geen enkele objectieve reden waarom deze informatie voor producten voor niet-landbouwkundig gebruik beperkter zou mogen zijn dan voor producten voor landbouwkundig gebruik. De etikettering van de producten moet bijgevolg iedereen toelaten niet alleen de actieve stof, maar de volledige samenstelling, een samenvatting van de effecten ervan te kennen. Ook de reclame voor verkoop dient gereguleerd. Dit kan randvoorwaarden betreffen voor reclame in de algemene media, zodat reclame beperkt blijft tot gespecialiseerde vakbladen. Bij deze reclame dient vervolgens een bijkomende informatieve vermelding verplicht te worden inzake de schadelijkheid voor mens én milieu (vgl. tabak).
  - Het invoeren van een ecolabel voor bestrijdingsmiddelen, waarbij hun schadelijkheid voor het milieu wordt gevat in een index die duidelijk op de etikettering wordt aangegeven.

### 3.2.3 Gebruik

- [34] **Wetgeving.** Het gebruik van bestrijdingsmiddelen van de klassen A en B en voor enkele opgesomde producten wordt geregeld door een tweetal Koninklijke besluiten <sup>(1)</sup>.
- [35] **Directe regulering van het gebruik.** De MiNa-Raad meent dat op het gebruik ook andere vormen van directe regulering kunnen toegepast worden. De Raad denkt hierbij aan:
- een opleidingscertificaat;
  - het verplicht nazicht van spuitapparatuur, enz... (Een uitvoeringsbesluit is in voorbereiding.);
  - de instelling van bufferzones, gaande van 1 tot 10 m afhankelijk van de gevoeligheid van de gebieden om lokale problemen aan te pakken;
  - strengere regulering van het gebruik in openbare gebouwen zoals scholen, musea, ...
- [36] **Gedragscodes.** Gedragscodes kunnen voor verschillende sectoren worden opgesteld, in afwachting van meer bindende reguleringen van bestrijdingsmiddelen: bv. voor golfterreinen.

### 3.2.4 Afvalfase

- [37] **Directe regulering inzake afvalverwerking.** Het verzamelen en veilig verwerken van restanten en het verpakkingsafval van bestrijdingsmiddelen kan helpen de emissies in het milieu te verminderen. Een responsabilisering van de producent en gebruiker i.v.m. het verpakkingsafval van bestrijdingsmiddelen is wenselijk, bv. met de invoering van een

statiegeldsysteem, retourpremie, verplichte terugname, ... of andere gelijkwaardige systemen.

### 3.3 Economische instrumenten

[38] **Internalisering indirecte kosten.** Indirecte milieu-, gezondheids- en sociale kosten worden doorgaans afgewenteld op de samenleving en niet in rekening gebracht in het productieproces. De verborgen, indirecte kosten van het gebruik van bestrijdingsmiddelen kunnen geïnternaliseerd worden via milieuheffingen welke op het geëigende bevoegdheidsniveau worden geïntroduceerd.

Het doel van efficiënte economische instrumenten is verborgen, indirecte kosten van het gebruik van bestrijdingsmiddelen zichtbaar te maken met het oog op een maximale reductie van bestrijdingsmiddelen. Een gunstige economische context voor met alternatieve methoden geproduceerd voedsel is uitermate belangrijk voor het welslagen van het programma. Veelal zal een reductie in chemische middelen, een toename in de mechanische middelen bewerkstelligen. In concrete gevallen kan dit mogelijk arbeid creëren.

[39] **Inzetbaarheid van instrumenten.** Economische instrumenten zoals heffingen en taksen kunnen overwogen worden op niveau van:

- toelating of erkenning: bv. de kostprijs voor het indienen van nieuwe dossiers voor alle chemische middelen (Dit kan eventueel een rem betekenen op de introductie van mogelijk milieuveiligere producten);
- productie: bv. een jaarlijkse bijdrage afhankelijk van de verkoopprijzen;
- verkopers: bv. een te betalen verkoopvergunning;
- koper en gebruiker: bv. ecotaks;
- transport, import en export.

[40] **Financiering.** De mogelijke (tijdelijke) opbrengst van economische instrumenten dient bij voorkeur gebruikt te worden voor het bestrijdingsmiddelen-reductieprogramma. Activiteiten zoals onderzoek naar alternatieven, opleiding en informatieprogramma's, nodig voor het bereiken van de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve reductie van bestrijdingsmiddelen vragen immers een financiële inspanning.

[41] **Ondersteuning.** Tegelijkertijd dienen de alternatieve methoden economisch te worden bevoordeligd met inachtnaam van art. 92-93 van het EEG-Verdrag. Een financiële ondersteuning van alternatieve productie-, bewarings-, of behandelingsmethoden kan een belangrijk instrument zijn, vooral wanneer dit een eenmalige grote investering vergt. Voor wat de steunregeling voor de invoering van biologische teeltmethoden in de landbouwsector betreft, verwijst de MiNa-Raad naar Verordening 2078/92/EEG<sup>(2121)</sup>, de uitwerking daarvan in het MB van 30 maart 1995<sup>(2222)</sup> en het advies van de MiNa-Raad van 28 oktober 1993<sup>(2323)</sup>. Steunmaatregelen kunnen in de land- en tuinbouw meer mensen overtuigen over te schakelen naar geïntegreerde landbouwproductiemethoden en/of biologische landbouw.

---

<sup>21</sup> Verordening 2078/92/EEG van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer.

<sup>22</sup> Ministerieel besluit van 30 maart 1995 houdende de invoering van een steunregeling voor agrarische bedrijfshoofden die zich ertoe verbinden om biologische teeltmethoden in te voeren of verder toe te passen.

<sup>23</sup> MINA-RAAD, Advies van 28 oktober 1993 betreffende de toepassing van EG-verordening 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden verenigbaar met de eisen inzake milieubescherming en milieubeheer, Brussel, adviesnr. 1993/2/ p.35 e.v.

- [42] **Gewasverzekering.** Gezien bestrijdingsmiddelen vaak preventief gebruikt worden om zogezegd 'zeker' te zijn van de oogst, kan mogelijk nog een 'gewasverzekering' een gedegen mechanisme zijn om een reductie van bestrijdingsmiddelen in de landbouw te bewerkstelligen. Hierdoor kunnen de gewassen verzekerd worden, de onzekerheid t.a.v. een verminderd gebruik van bestrijdingsmiddelen verkleint en kan men stapsgewijs overschakelen op minder tot geen gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Een gewasverzekering is een economisch instrument met vooral theoretische potenties. Tot nu toe heeft men vrij weinig ervaring met zulke risicoverzekeringen en zijn er nog een aantal praktische moeilijkheden. Onder de huidige omstandigheden is het evenwel geen economisch rendabel instrument.

### 3.4 Informatie/sensibilisering

#### 3.4.1 Informatie/sensibilisering voor de gebruiker

- [43] **Verspreiding van informatie.** Actieve verspreiding van informatie over de schadelijke effecten van bestrijdingsmiddelen en over milieuvriendelijke alternatieven is essentieel.

De mogelijke gebruiker van bestrijdingsmiddelen, zowel voor het *"huis, tuin en keukengebruik"* als het professionele gebruik, heeft nood aan een goede, onafhankelijke, kosteloze informatieservice die informatie verstrekt over het bestrijden van ongewenste organismen op de meest milieurespectvolle manier.

Onafhankelijk advies i.v.m. bestrijdingsmiddelen en alternatieven is zeer belangrijk voor de realisatie van de beoogde reductie. Een correct en rationeel gebruik van bestrijdingsmiddelen, het gebruik van zo min mogelijke schadelijke producten, de juiste dosis, timing, plaats en toepassingstechniek, zijn de eerste stappen in de concrete realisatie van de reductie en kan door iedereen onmiddellijk worden toegepast, mits men over de juiste informatie beschikt.

Belangrijk is ook de geschreven informatie in tijdschriften, brochures, e.d. die in dezelfde lijn wetenschappelijk gefundeerde informatie over de schadelijke effecten van bestrijdingsmiddelen en milieuvriendelijke alternatieven kunnen verdelen.

- [44] **Opleidingen.** Tevens zijn gerichte opleidingen, cursussen en demonstratieprojecten over geïntegreerde bestrijding en biologische landbouw gewenst. Een verplichte opleiding voor alle land- en tuinbouwers bleek in Zweden het belangrijkste element in het reductieprogramma en het enige middel om iedereen te bereiken. Demonstratieprojecten en cursussen zijn eveneens belangrijk maar bereiken niet iedereen.

De MiNa-Raad meent dat vooral in het onderwijs en de voorlichting nog een lange weg af te leggen is. Een permanente vorming van leerkrachten, consultants en gemeentelijke milieuambtenaren is wenselijk.

Natuurlijk speelt ook milieueducatie in het algemeen secundair onderwijs zowel als in kunst-, beroeps-, technisch en landbouwonderwijs een belangrijke rol.

#### 3.4.2 Informatie/sensibilisering voor de consument

- [45] **Noodzakelijke informatie voor de consument.** Niet alleen dienen gebruikers van bestrijdingsmiddelen alle informatie i.v.m. het product en zijn schadelijkheid te

verkrijgen; het recht op informatie is ook belangrijk voor de consument van al dan niet met bestrijdingsmiddelen behandelde producten. Een Europees vastgesteld eco-label is hiervoor een mogelijk instrument.

### 3.5 Flankerende maatregelen

[46] **Onderzoek (naar schadelijkheid, alternatieven) en ontwikkeling.** Er zijn verscheidene alternatieve methoden en middelen zodat het gebruik van bestrijdingsmiddelen kan verminderd of vermeden worden in de industriële, huishoudelijke, openbare en agrarische sector. Toch blijft er nood aan specifiek, praktijkgericht onderzoek. Bestrijdingsmiddelen-reductie dient een focus te zijn in onderzoeksprogramma's zodat niet alleen de effecten van bestrijdingsmiddelen op bepaalde organismen onderzocht worden. Meer bepaald moet onderzoek verricht worden naar de ontwikkeling van alternatieve, niet-chemische methoden en geïntegreerde bestrijdingsmethoden, naar de ecologische en socio-economische impact van deze methoden, enz...

[47] **Internationale actie: andere landen bewegen tot maatregelen.** Het feit dat zowel het overgebruik als de verspreiding en problemen met pesticiden zich wereldwijd manifesteren, wijst op de noodzaak aan een internationaal gerichte actie.

In Nederland, Denemarken en Zweden werden reeds reductieprogramma's geïmplementeerd. Ook op Europees vlak zoekt men naar de meest efficiënte beleidsinstrumenten om een reductie in bestrijdingsmiddelen te bekomen. Om dit reductieprogramma voldoende effectief te implementeren op het Belgische niveau is het wenselijk om deze strategie Europees, maar vooral ook buiten Europa te stimuleren en te helpen ontwikkelen. De MiNa-Raad verwacht dat de Belgische en de Vlaamse overheden (indien aangewezen) hierin een actieve rol spelen op het internationaal vlak.

Om de bestrijdingsmiddelenreductie nationaal te ondersteunen is de actieve promotie van ecologisch geteelde inlandse producten (geïntegreerde landbouwproductiemethoden en/of biologische landbouw) in het buitenland aangewezen. In de ontwikkelingssamenwerking kan financiële hulp, gepaard met overdracht van kennis en technologie, met het oog op een reductie van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in deze landen, worden ingeschreven.

[48] **Afstemming beleid tussen federale en gewestelijke bevoegdheid.** Gezien de bevoegdheid inzake milieu in België tussen het federale en het gewestelijke niveau is verdeeld, en de erkenning van bestrijdingsmiddelen op federaal niveau tussen het Ministerie van Middenstand en Landbouw en het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu is verdeeld, is het noodzakelijk een goed samenwerkingskader te creëren.





---

## Advies

# over het Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval

### Advies van 18 maart 1997 over het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval 1997-2001

---

Datum van goedkeuring      18/03/1997

---

Volgnummer                      1997| 05

---

Coördinator + e-mailadres      Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	34
Procesbeschrijving.....	35
Adviestekst.....	36
1 Algemeen.....	36
2 Opmerkingen Planinhoud.....	36
2.1 Uitgangspunten.....	36
2.2 Diverse scenario's.....	37
2.3 Onderbouwing doelstellingen.....	38
2.4 Onderbouwing capaciteitsberekening.....	39
2.5 Rol van de gemeenten/intercommunales/provincie.....	41
2.6 Preventie.....	42
2.7 Recuperatie.....	43
2.8 Verwijdering.....	44
3 Instrumenten.....	46
3.1 Algemeen.....	46
3.2 Financiële instrumenten.....	46
3.3 Sociale instrumenten.....	47
3.4 Directe regulering.....	47
4 Plankwaliteiten.....	48
4.1 Algemeen.....	48
4.2 Toepassingsgebied.....	49
4.3 Structuur.....	50

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	17 januari 1997
Naam adviesvrager + functie	Theo Kelchtermans, Vlaamse minister voor Leefmilieu en Tewerkstelling
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen
Adviestermijn	Twee maanden
Samenwerking	//
Overlegcommissie	//
Vergaderingen: soort + datum	//

---

Op 17 januari 1997 vroeg de Vlaamse minister voor Leefmilieu en Tewerkstelling de MiNa-Raad om advies aangaande het "*Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen*".

Het ontwerpplan moet de strategische beleidsvoorstellen omtrent huishoudelijk afval uit het Milieubeleidsplan concreet invullen en een vervolg geven aan de voorstellen inzake huishoudelijk afval uit het Afvalstoffenplan 1991-1995. Het ontwerpplan bevat de taakstellingen voor preventie, recuperatie en het aanbod voor verwijdering voor de periode 1997-2001. Tevens is een programmering voor de capaciteit voor verbranden en storten opgenomen tot 2006. De uitvoering van het ontwerpplan is vastgelegd in acties, instrumenten en monitoring die tijdens de planperiode moeten worden uitgevoerd.

De procedure voor de totstandkoming van een uitvoeringsplan is vastgesteld in artikel 36 van het Afvalstoffendecreet. Op basis van deze procedure werd het door de OVAM opgemaakt ontwerp in december 1996 vastgesteld, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 januari 1997, en voor een termijn van twee maanden, van 20 januari 1997 tot 20 maart 1997, ter inzage gelegd bij de gemeenten en bij de OVAM. Gedurende deze termijn kan iedereen schriftelijk bezwaren of opmerkingen overmaken aan de OVAM.

Ook de MiNa-Raad dient binnen een vervaltermijn van twee maanden na ontvangst van het ontwerp, een met reden omkleed advies uit te brengen.

De MiNa-Raad heeft gekozen om het ontwerpplan te toetsen op zijn algemene lijnen. Het advies gaat enkel dieper in op individuele acties indien deze de algemene opmerkingen staven of verduidelijken.

## Adviestekst

### 1 Algemeen

- [1] **Appreciatie.** De MiNa-Raad vindt een reeks positieve elementen weer in het ontwerpplan. Het ontwerpplan vormt een constructieve aanzet om tot een coherent beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen te komen. De uitgangspunten van het ontwerpplan worden in grote mate onderschreven maar de doorwerking ervan is niet steeds duidelijk. De tekst is overzichtelijk, toegankelijk en begrijpelijk, al ontbreken hier en daar wel overzichtstabellen.

Niettemin heeft de MiNa-Raad een lijst met fundamentele opmerkingen en vragen. Zo zijn er vooral vragen over de onderbouw van doelstellingen en capaciteitsbepaling. De MiNa-Raad meent dat er voldoende aanwijzingen zijn om te stellen dat de verwijderingsdoelstelling inzake huishoudelijk afval te bescheiden is en dat het aandeel bedrijfsafvalstoffen preciezer ingeschat moet worden. De MiNa-Raad heeft ook ernstige vragen bij de uiteindelijke capaciteitsbepaling. Op korte termijn dient hierover duidelijkheid te komen. Tot zolang kunnen volgens de MiNa-Raad geen definitieve beslissingen omtrent de totaal benodigde eindverwijderingscapaciteit worden genomen. Om de invloed van ondermeer nieuwe ontwikkelingen op beleids- en technologisch vlak op de behoefte aan nieuwe eindverwijderingscapaciteit in rekening te kunnen brengen, is bovendien een rollende planning vereist.

### 2 Opmerkingen Planinhoud

#### 2.1 Uitgangspunten

- [2] **Beginselen milieubeleid in aanhef.** De basis voor het Vlaamse milieubeleid wordt weergegeven in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het Vlaamse parlement legde daarin de beginselen van het milieubeleid vast. Deze beginselen zijn: voorkomingsbeginsel, voorzorgsbeginsel, voorkeur voor brongerichte maatregelen, stand-still-beginsel en het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Samen vormen ze de kern van het streven naar duurzame ontwikkeling en zijn ze aanvaard als de basis van tal van internationale milieuverdragen en van het Europees milieubeleid. De Raad beveelt dan ook aan deze beginselen in het inleidend hoofdstuk op te nemen.
- [3] **Uitgangspunten Afvalbeleid.** Specifiek voor het afvalbeleid gelden als uitgangspunten ook het zelfvoorzieningsprincipe, het nabijheidsbeginsel en de hiërarchie van beheers- en verwijderingsmethoden volgens de ladder van Lansink . Deze principes moeten zo optimaal mogelijk doorwerken in het beleid. Ze vormen een belangrijk beleidskader maar mogen niet in de absolute zin gehanteerd worden. Wanneer van de principes afgeweken wordt of wanneer er een keuze tussen gemaakt wordt, dient dit uitdrukkelijk vermeld en onderbouwd te worden. De Raad meent dat dit onvoldoende gebeurd is. Zo ontbreekt een afwegingskader waarbij aangegeven wordt onder welke voorwaarden het nabijheidsbeginsel op het zelfvoorzieningsprincipe primeert.
- [4] **Ladder van Lansink.** De MiNa-Raad onderschrijft dit principe en herhaalt dat dit principieel volgende hiërarchie van beheers- en verwijderingswijzen inhoudt : a) preventie; b) (product)hergebruik; c) recyclage van materialen met het oog op

hoogwaardige toepassingen; d) recyclage van materialen met het oog op laagwaardige toepassingen; e) verbranding met een hoog energierendement; f) verbranden; g) storten. De MiNa-Raad stelt evenwel ook dat van deze hiërarchie om twee redenen kan worden afgeweken: a) als er milieugegevens beschikbaar zijn die waarschijnlijk maken dat een afwijking van de hiërarchie verantwoord is; en b) als er andere maatschappelijke belangen zijn die voor de gegeven problematiek prioritair worden geacht.<sup>1</sup>

- [5] **Principe van krappe verwijderingscapaciteit.** De Raad onderschrijft de keuze om voor wat de verwijdering betreft, te werken met krap berekende capaciteiten. Er moet voorkomen worden dat een te grote stort- en verbrandingscapaciteit een vraag naar afval creëert (aanzuigeffect) ten koste van preventie en recuperatie en dat onnodige maatschappelijke kosten worden gemaakt. Het is evenwel onvermijdelijk dat een zekere overflow zal gebeuren. Er moet echter verhinderd worden dat als gevolg van een te krappe planning, een significant aandeel van de afvalstroom op een lagere trap verwerkt dient te worden. Vooral het categorie-II-afval zou de nadelen daarvan kunnen ondervinden. Indien dit toch dreigt te gebeuren, mag volgens de MiNa-Raad het nabijheidsprincipe in een overgangsfase primeren op het zelfvoorzieningsprincipe. Voorwaarde daarvoor is dat aan de toepasselijke geldende exploitatievoorwaarden wordt voldaan. Tevens moet er over gewaakt worden dat o.a. door de sterke positie van de exploitanten van verwijderingsinstallaties onredelijke verschillen in tarieven van verwijderingsinstallaties vermeden worden (zie ook punt III.D. Onderbouwing capaciteitsberekening).

## 2.2 Diverse scenario's

- [6] **Verschillende scenario's.** Voor een duidelijke situering van het toekomstige afvalaanbod en de bestemming zijn berekeningen uitgevoerd rond drie scenario's. De drie scenario's variëren in de mate waarin de doelstellingen voor preventie en recuperatie worden bereikt. Het huidige praktijkscenario geeft de ontwikkeling weer indien de huidige beperkt dalende lijn in het afvalaanbod zich verder ontwikkelt. Het beleidsscenario en het beleids-plus-scenario bevatten taakstellingen voor preventie en recuperatie die volgens het ontwerpplan alleen via extra inspanningen respectievelijk extreme aanscherping van de taakstellingen tussen 2002 en 2006 realiseerbaar zijn.
- [7] **Finaliteit van de scenario's.** De MiNa-Raad vindt het positief dat het ontwerpplan verschillende scenario's als leidraad hanteert. Wel is het ontwerpplan niet duidelijk hoe men tot de grootte van de taakstellingen en dus de finaliteit van de verschillende scenario's, uitgezonderd het huidig praktijkscenario, is gekomen<sup>2</sup>.
- [8] **Scenario's en effecten van de programmering.** Het ontwerpplan onderzocht in meer of in mindere mate vier effecten van de programmering, nl. internationale ontwikkelingen, kosten en financiering van het afvalbeleid, socio-economische gevolgen en milieuaspecten. De MiNa-Raad meent dat de effecten van de programmering niet post-factum moeten worden ingeschat, nadat de strategische beleidskeuzes reeds gemaakt werden. De socio-economische effecten, milieueffecten en financieringsgevolgen moeten

---

<sup>1</sup>Advies van de MiNa-Raad van 22 april 1993 over het voorontwerp van Decreet tot wijziging van het Decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen en advies van de MiNa-Raad van 20 oktober 1994 over het voorontwerp van Decreet tot goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval.

<sup>2</sup>In tegenstelling tot het Ontwerp-milieubeleidsplan kan het Definitief ontwerp-milieubeleidsplan wel een kader bieden maar hier rijst de vraag of de doelstellingen uit het Definitief ontwerp-milieubeleidsplan (p. 76) niet overgenomen zijn uit dit ontwerpplan zodat hier eigenlijk sprake is van omgekeerde planning.

daarentegen mee aan de basis liggen van de te maken beleidskeuzes en de te ontwikkelen beleidsscenario's. De MiNa-Raad merkt tevens op dat de milieu-effecten niet volledig (bv. invloed van stortplaatsen op grondwaterverontreiniging) en niet diepgaand genoeg beschreven werden. Dit deel moet grondig worden bijgesteld.

### 2.3 Onderbouwing doelstellingen

- [9] **Doelstellingen ontwerpplan.** De doelstellingen van het ontwerpplan volgens het beleidsscenario (2001) komen met 1995 als referentiejaar neer op 6% meer preventie, 52 i.p.v. 34 % recuperatie en 48 i.p.v 66 % verwijdering. Het totaal aantal kg huishoudelijk afval dat per inwoner verwijderd moet worden is 240 kg huishoudelijk afval waarvan 176 kg huisvuil, 40 kg grofvuil en 24 kg gemeentevuil.
- [10] **Onderbouw doelstellingen verwijdering.** De MiNa-Raad kan aan de hand van de in het ontwerpplan weergegeven gegevens onvoldoende verifiëren of de schatting van het aanbod voor verwijdering correct is. De MiNa-Raad stelt vast dat voor een goede berekening van de taakstellingen voor verwijdering essentiële informatie ontbreekt (bijvoorbeeld inzake het aanbod en de samenstelling van het vergelijkbaar bedrijfsafval) en dat de weerhouden doelstellingen sterk afwijken van deze uit andere studies of overheidsplannen.
- Zo schat de provincie Vlaams-Brabant in de "*Beleidsnota Afvalstoffen*" het gemiddeld te verbranden huishoudelijk en bedrijfsafval per inwoner in 2000 beduidend lager (210 kg/inwoner) in dan het ontwerpplan<sup>3</sup>.
  - Het Globaal en Geïntegreerd Afvalstoffenplan van de Gemeentelijke Intercommunale voor Restafval Verwijdering (GIRAV) komt ook tot lagere cijfers inzake het aanbod voor verwijdering<sup>4</sup>.
  - In de onlangs afgesloten gemeentelijke milieuconvenant gaat de Vlaamse regering er van uit dat in 1999 950.000 inwoners maximum 150 kg restafval aanbieden voor verwijdering.
  - Inzake de grootte van het aanbod van vergelijkbare afvalstoffen bestaan ook verschillende studies die uiteenlopende prognoses bevatten. De Raad denkt hierbij het scenario dat Indaver ontwikkeld heeft waarbij een hoger recuperatieaandeel (en dus een lager aanbod voor verwijdering) aangehaald werd <sup>5</sup>en aan een recente studie van de BeroepsVereniging Van Afvalverwijderaars die het aanbod van categorie II bedrijfsafval hoger inschat<sup>6</sup>.

Zonder zich uit te spreken over de correctheid van deze studies of plannen meent de MiNa-Raad dat er voldoende aanwijzingen zijn (cfr. scherpere doelstellingen van de geciteerde plannen) dat de verwijderingsdoelstelling inzake huishoudelijk afval te bescheiden is en dat het aandeel bedrijfsafvalstoffen preciezer ingeschat moet worden. De MiNa-Raad pleit er voor dat vooraleer het definitieve ontwerpplan wordt goedgekeurd, diverse plannen en studies aan het ontwerpplan te toetsen en de onzekere factoren uit te klaren. De Raad wijst er op dat goed onderbouwde doelstellingen cruciaal zijn in het kader van de capaciteitsberekening van verwijderingsinstallaties.

---

<sup>3</sup>Provincie-Vlaams Brabant, Beleidsnota afvalstoffen, Wegwijzers voor een nieuw beleid in Vlaams-Brabant.

<sup>4</sup>Gemeentelijke Intercommunale voor Restafval Verwijdering (GIRAV), Globaal en geïntegreerd afvalstoffenplan.

<sup>5</sup>De Bruycker, P., Verbranden is een deel van de oplossing, Indaver extra, bijlage bij Financieel Economische Tijd, 22 oktober 1996.

<sup>6</sup>Beroepsvereniging van afvalverwijderaars, BVAV, verwijderingscapaciteit, 1997.

## 2.4 Onderbouwing capaciteitsberekening

- [11] **Algemeen.** Het ontwerpplan is in de eerste plaats gericht op de preventie, recuperatie en de verwijdering van huishoudelijk afval. Huishoudelijk afval bevat huisvuil, grofvuil, gemeentevuil en bedrijfsafval dat samen met het huishoudelijk afval wordt ingezameld zonder apart geregistreerd te worden. Bij de berekening van de verwijderingscapaciteit is echter ook rekening gehouden met categorie II-bedrijfsafval (vergelijkbare afvalstoffen). Dit bedrijfsafval legt namelijk beslag op dezelfde verwijderingscapaciteit. De Raad gaat akkoord met dit uitgangspunt. Afzonderlijke verwijderingsinstallaties voorzien voor de twee genoemde fracties is immers vaak niet zinvol. Het beleid ten aanzien van het vergelijkbaar bedrijfsafval valt buiten het bestek van voorliggend ontwerpplan. Dit ontwerpplan heeft echter wel een betrouwbaar beeld nodig van de evolutie van dit afval om betrouwbare prognoses te kunnen maken, en om eventuele bijstellingen van de taakstellingen te kunnen doorvoeren van de gezamenlijke eindverwijdering van huishoudelijk en vergelijkbaar bedrijfsafval.
- [12] **Afvalstoffen gelijkgesteld met huishoudelijke afvalstoffen.** Het besluit van de Vlaamse regering betreffende de gelijkstelling van sommige afvalstoffen aan huishoudelijke afvalstoffen is onduidelijk en bijgevolg ruim interpreteerbaar<sup>7</sup>. De Raad dringt sterk aan op een spoedige herziening van dit besluit. Daarbij moet volgens de MiNa-Raad rekening worden gehouden met kwalitatieve aspecten (aard), kwantitatieve aspecten en de plaats waar het afval vrijkomt.
- [13] **Onduidelijke afbakening en zicht op afvalstromen.** De “*ruime*” definitie van bovengenoemd gelijkstellingsbesluit evenals de grote leemtes in de monitoring en melding van vooral vergelijkbaar bedrijfsafval, beperken het zicht op het aanbod (bijvoorbeeld per sector of per doelgroep) en de samenstelling van het vergelijkbaar bedrijfsafval dat onder toepassing van het ontwerpplan valt. In aanvulling van het PRESTI-programma is deze monitoring noodzakelijk om tot een goede inschatting te komen van de mogelijkheden tot preventie en recuperatie van dit afval en tot het opzetten van een specifiek doelgroepenbeleid voor het bedrijfsafval. Deze kennisleemten vormen onzekere factoren in de capaciteitsplanning. De vooropgestelde doelstellingen inzake voorkoming en recuperatie van vergelijkbaar bedrijfsafval moeten dan ook als indicatief gezien worden. Op basis hiervan kan de uiteindelijke verwijderingscapaciteit nog niet (definitief) worden vastgelegd.
- [14] **Uitvoeringsplan gescheiden inzameling bedrijfsafvalstoffen van KMO's.** De uitwerking van een “*Uitvoeringsplan gescheiden inzameling bedrijfsafvalstoffen van KMO's*” wordt in het Ontwerp-milieubeleidsplan aangekondigd voor de periode 1997-1998. In het beste geval zal het plan pas tegen 1999 een specifiek doelgroepenbeleid rond vergelijkbaar afval in werking doen treden. Het gescheiden (selectief) inzamelen van bedrijfsafvalstoffen zal ongetwijfeld gevolgen hebben voor het aandeel en de hoeveelheid van vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen dat gerecupereerd en verwijderd gaat worden. Tot dan zal het niet volledig duidelijk zijn hoeveel vergelijkbaar bedrijfsafval nog met het huishoudelijk bedrijfsafval verwerkt wordt. Dit is ook een onzekere factor in de capaciteitsberekening.

---

<sup>7</sup>Besluit van de Vlaamse regering van 21 april 1982 betreffende de gelijkstelling van sommige afvalstoffen aan huishoudelijke, aan bijzondere of aan industriële afvalstoffen, zoals gedefinieerd in artikel 3 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen

- [15] **Invloed van latere plannen.** Het ontwerpplan geeft terecht aan dat latere wetten eerdere wetten wijzigen. De implementatie van nieuwe uitvoeringsplannen inzake organisch afval en bedrijfsafvalstoffen zou (indirect) gevolgen kunnen inhouden voor de capaciteitsbepaling in dit ontwerpplan. Zo zou bv. een verhoogde recuperatie van bedrijfsafval kunnen leiden tot een lagere noodzakelijke eindverwerkingscapaciteit. De MiNa-Raad meent dat het huidig ontwerpplan hier in de mate van het mogelijke op moet anticiperen. Onvoorziene gevolgen van andere plannen dienen meegenomen te worden bij de evaluatie van het voorliggende Uitvoeringsplan en een eventueel bijsturingplan inzake verwerkingscapaciteit taken dient door OVAM opgemaakt te worden. Hierbij kan het Permanent Overlegplatform Verwijdering een belangrijke rol te spelen. Dit platform moet zijn conclusies regelmatig openbaar maken. Bijsturingen die buiten de marges van het plan liggen, dienen evenwel opnieuw onderworpen te worden aan de procedure die van toepassing is op de goedkeuring van uitvoeringsplannen.
- [16] **Invloed van nieuwe technologieën.** De MiNa-Raad merkt op dat er weinig ingegaan wordt op mogelijkheden van nieuwe technologieën. Slechts in het kader van de verwijdering van categorie-II-bedrijfsafval wordt hiertoe een aanzet gegeven (p. 107). Hoewel nieuwe technologieën een wezenlijke invloed kunnen hebben op de nog te voorziene eindverwerkingscapaciteit ontbreekt dit spoor volledig op vlak van huishoudelijk afval. De MiNa-Raad vraagt dan ook dat:
- bij de planning van de verwijderingscapaciteit voldoende rekening zou gehouden worden met de invloed van nieuwe technologieën. De MiNa-Raad onderscheidt hierbij twee niveaus: het eerste niveau behelst technieken die de opgehaalde restfractie verder reduceren door de nog recupereerbare materialen er uit te halen alvorens de restfractie naar de uiteindelijke verwerkingsinrichting gaat. Hierdoor wordt de benodigde eindverwerkingscapaciteit verkleind. Een tweede niveau situeert zich bij de valorisatie van tussen- en/of eindproducten van verbrandingsinstallaties. Technieken zoals pyrolyse, thermolyse, voorbehandeling van de reststoffen, enz. kunnen ertoe leiden dat de uiteindelijke hoeveelheid gestorte restproducten tot een minimum herleid worden en dat meer kwalitatieve en nuttige tussen- en eindproducten bekomen worden. Ook dit resulteert in een aanpassing van de verwerkingscapaciteit;
  - er voldoende waarborgen zouden worden uitgewerkt opdat de ontwikkeling van nieuwe technologieën op de voet zou kunnen worden gevolgd. Dit zou kunnen gebeuren door het BBT-centrum indien daartoe de opdracht wordt geven;
  - de huidige in het ontwerpplan voorziene evaluatie- en bijsturingsprocedures voldoende zouden worden uitgewerkt zodat ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen op technologisch vlak. Hoewel de huidige bevoegdheden dit niet zo duidelijk toelaten, meent de MiNa-Raad dat het Overlegplatform Verwijdering hierbij een cruciale rol kan spelen.
- [17] **Berekeningswijze Verbrandingscapaciteit.** Ten slotte is het de MiNa-Raad niet volledig duidelijk hoe de uiteindelijke verbrandingscapaciteit berekend is. De capaciteit voor verbranding bevat twee componenten, nl. het huishoudelijk afval en de bedrijfsafvalstoffen.

De hoeveelheid te verwijderen huishoudelijke afvalstoffen in 2001 wordt geschat op 1.460.000 ton. Dit komt neer op een gemiddelde van 240 kg/inwoner. Nochtans stelt het ontwerpplan eenzelfde doelstelling (240 kg/inwoner) voorop in 2001 als "*maximale hoeveelheid voor iedere gemeente*" (p. 150 en p. 133 van het ontwerpplan). Het berekenen



van de capaciteit aan eindverwerking voor het huishoudelijk afval op basis van de doelstelling van 240 kg/inwoner is dus foutief. Men moet immers rekening houden met de natuurlijke verdeling van prestaties over de verschillende gemeenten (cfr. figuur 1.29). De gemiddelde restfractie per inwoner zal bij een maximum van 240 kg/inwoner dan ook veel lager liggen, zelfs al wordt er rekening gehouden met de correctiefactor voor grootstedelijke gebieden en kustgebieden en een gewijzigde samenstelling van het huishoudelijk afval. De Vlaamse regering gaat in het kader van het gemeentelijk milieuconvenant er van uit dat in 1999 950.000 inwoners aan maximum 150 kg restafval per inwoner zitten.

De MiNa-Raad vindt in het plan onvoldoende elementen terug die de totaal vooropgestelde benodigde eindverwijderingscapaciteit rechtvaardigen.

- [18] **Dualiteit.** De MINA-Raad merkt op dat er een zekere dualiteit terug te vinden is in het ontwerpplan. Zo gaat men voor de benodigde capaciteit voor bv. Vlaams-Brabant uit van meer ambitieuze doelstellingen dan deze die gelden voor geheel Vlaanderen. De tabel 3.5. vermeldt immers dat al het brandbaar restafval van Vlaams-Brabant (bevolking van circa 1 miljoen) naar Drogenbos moet, terwijl hiervoor slechts een capaciteit van 220.000 ton voorzien wordt.
- [19] **Verder onderzoek en fasering.** De MiNa-Raad heeft dus ernstige vragen bij de uiteindelijke capaciteitsbepaling. Hij vraagt dat hier op korte termijn duidelijkheid over komt. Tot zolang kunnen volgens de MiNa-Raad geen definitieve beslissingen omtrent de totaal benodigde eindverwijderingscapaciteit worden genomen. Om de invloed van onder meer nieuwe ontwikkelingen op beleids- en technologisch vlak op de behoefte aan nieuwe eindverwijderingscapaciteit in rekening te kunnen brengen, is bovendien een rollende planning vereist.

## 2.5 Rol van de gemeenten/intercommunales/provincie

- [20] **Overlapping van bevoegdheden.** Verschillende actoren hebben in het kader van het huishoudelijk afvalbeleid een rol toebedeeld gekregen. Er kunnen drie verschillende groepen worden onderscheiden. Ten eerste zijn dit de openbare besturen die een beleidsbepalende en/of coördinerende rol hebben (Gewest (OVAM), provincies en gemeenten). Vervolgens instanties zoals intercommunales en de VMH die welbepaalde taken toevertrouwd kregen en ten slotte de privébedrijven en de (toekomstige) erkende organisaties die elk hun rol op de vrije markt spelen. De rol en de bevoegdheden van de verschillende actoren zijn beschreven in diverse officiële documenten. Toch blijken er tussen de actoren nog interpretatieverschillen op te duiken.

De MiNa-Raad meent dat overleg tussen deze actoren duidelijkheid moet verschaffen over de bevoegdheids- en taakstelling. Elementen die zeker aan bod kunnen komen bij een dergelijk overleg zijn: (1) de nood aan een geïntegreerd lokaal afvalbeleid en de rol van actoren die daar nauw bij betrokken zijn; (2) de coördinerende taak van de provincies versus deze van de OVAM; (3) het initiatiefrecht van de VMH.

- [21] **Subsidiariteit versus verticale integratie.** Het subsidiariteitsbeginsel wordt in het plan dikwijls als één van de uitgangspunten voor het beleid naar voor geschoven en vindt zijn vertaling in de taakstellingen die de gemeenten en intercommunales o.m. in het afvalbeleid krijgen toebedeeld. Hierbij gaat men ervan uit dat de gemeente het beste inzicht heeft op de specifieke lokale situatie.

Anderzijds leidt het feit dat gemeenten - al dan niet in intercommunaal verband - eindverwerkingsinstallaties in eigen beheer gaan exploiteren, tot een *“verticale integratie”* in de keten van het afvalbeheer. Nadelige effecten hiervan kunnen zijn:

- de verminderde druk op de uitwerking van een doortastend gemeentelijk afvalpreventiebeleid;
- en de beperkte mogelijkheid voor een centrale coördinatie en sturing van de verwerkingsstrategieën (bijvoorbeeld inzake een uniform systeem van tarifiering);

Positief daarentegen is dat een grotere kans voor het voeren van een geïntegreerd beleid ontstaat. Wel dient een democratisch deficit vermeden te worden. Zelden koppelen gemeentelijke vertegenwoordigers binnen de intercommunales voldoende terug naar het gemeentebestuur. Hierdoor ontstaat een gebrekkige democratische controle. Op zijn minst zijn hier duidelijke spelregels nodig om de communicatie tussen gemeenten en intercommunales en tussen intercommunales en de provinciale en gewestelijke overheid te optimaliseren. De Raad wijst er wel op dat ook andere constructies kunnen leiden tot een democratisch deficit.

- [22] **Monitoring.** Het ontwerpplan bepaalt dat de gemeenten en/of intercommunales allerhande gegevens moeten doorsturen aan de OVAM. In het verleden gebeurde het opvragen van diverse gegevens door diensten van OVAM niet gegroepeerd, maar verspreid over het jaar.

De MiNa-Raad vraagt een efficiënt beleid inzake gegevensinzameling en verwerking. De gegevensinzameling dient een aantal lacunes in het ontwerpplan op te heffen. Hierbij wordt gedacht aan het gelijkgestelde afval en het categorie-II-bedrijfsafval. Bij de eventuele uitwerking van een nieuw, efficiënt monitoringsysteem moet rekening gehouden worden met bestaande informatiestromen zoals in kader van de meldingen en de heffingen. Ook is er, naast cijfers op globaal Vlaams niveau, een regionale verfijning wenselijk. De MiNa-Raad pleit bijgevolg voor een nauwgezette monitoring waarvan de resultaten teruggelinkt worden in een dynamische planning. Dit kan b.v. leiden tot bijsturing van inschattingen omtrent preventie, recuperatie, benodigde verwijderingscapaciteit,...

- [23] **Overleg en coördinatie.** Het ontwerpplan hecht terecht belang aan overleg en coördinatie en voorziet in de oprichting van verschillende structuren. Zo is er o.a. sprake van een Permanent Overlegplatform Verwijdering en een sensibiliserings- en coördinatiecel. De MiNa-Raad steunt de oprichting van beide structuren. De Raad meent wel dat het werkingsgebied van de sensibiliserings- en coördinatiecel duidelijk verbreed moet worden naar preventie toe. De uitbouw van een Permanent Overlegplatform Verwijdering is zinvol voor de verdere opvolging van het plan en advisering over eventuele bijsturing ervan, b.v. inzake verwijderingscapaciteit. Ook op het vlak van opvolging en bijsturing moet een fundamentele plaats weggelegd worden voor preventie en recuperatie.

## 2.6 Preventie

- [24] **Fragmentair beleid.** In het ontwerpplan worden weliswaar verschillende maatregelen rond afvalpreventie voorgesteld, maar deze blijven los van elkaar staan. Een meer gestructureerde en systematische aanpak van preventie is aangewezen.

- [25] **Ondersteuning gemeentelijk preventiebeleid.** Het ontwerpplan stipt aan dat de gemeenten een belangrijke preventietaak hebben. De gemeenten dienen de burgers te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid voor de omvang en kwaliteit van de afvalstromen en op de mogelijkheden om daar iets aan te doen. De MiNa-Raad vraagt dat er meer duidelijkheid komt inzake de taakstelling van de gemeenten (b.v. een ondubbelzinnige invulling van het begrip preventie) en de bevoegdheden ter zake. Eenmaal dit vastgesteld, moeten gemeenten ondersteund en begeleid worden vooral wat betreft het opzetten van een afvalpreventiebeleid. De coördinatie- en sensibiliseringscel kan hierbij een rol spelen. De vraag is of hier ook geen rol is weggelegd voor de provinciale coördinatiecellen (cfr. de huidige vrijwillige praktijk). Inzake andere coördinatiebevoegdheden verwijst de MiNa-Raad naar punt 20 Overlapping van bevoegdheden.
- [26] **Doelgroepenbeleid.** De gemeenten hebben nood aan een kader waarbinnen op een systematische manier met alle betrokken doelgroepen en organisaties een geïntegreerd preventiebeleid kan worden uitgewerkt. Een participerende beleidsvorming zorgt voor een grotere betrokkenheid en inzet van de verschillende doelgroepen en heeft op die manier een grote sensibiliserende waarde. Een gemeentelijke milieu- en natuurraad, waarin de verschillende maatschappelijke groepen vertegenwoordigd zijn, kan hierbij een rol spelen.
- [27] **Afstemming.** De MiNa-Raad merkt op dat naast het preventieplan uit het ontwerpplan nog twee andere mogelijk overlappende initiatieven op stapel staan, nl. het plan voorzien in het Interregionaal Samenwerkingsakkoord en het Voorontwerp van wet betreffende productnormen. Een afstemming van deze initiatieven is ten zeerste aangewezen.

## 2.7 Recuperatie

- [28] **Producenteninspraak.** Wanneer de producenten betalen voor de verwerking na gebruik van hun producten, moeten de overheden in afspraak met deze producenten de krijtlijnen bepalen waarbinnen ophaling en verwerking moeten plaatsvinden. Dit om een minimum aan efficiëntie (inzake kosten, kwaliteit en kwantiteit van afvalstoffen) te waarborgen. De opmaak van een modelcontract, in een open dialoog met alle betrokkenen, dat rond de verschillende aspecten van de selectieve inzameling de mogelijke alternatieven en marges aangeeft en rekening kan houden met de specifieke situatie in de verschillende gemeenten, is dringend noodzakelijk.
- [29] **Differentiatie systemen moet mogelijk blijven.** De MiNa-Raad wenst te benadrukken dat omwille van lokale situaties differentiatie in ophaalsystemen en verwerking mogelijk moet blijven. Met het oog op een betere efficiëntie of effectiviteit moeten de gemeenten - binnen bovenstaande perken - de modaliteiten van de selectieve inzameling kunnen bepalen. Dit geldt zowel voor de wijze van selectieve inzameling en de frequentie van ophaling als voor het begeleidend tariefsysteem en de fracties die selectief moeten ingezameld worden. In het ontwerpplan komt niet altijd duidelijk tot uiting dat differentiatie van het inzamelingssysteem binnen een gemeente mogelijk is. Bv. uit de tabel op pagina 132 waarin de "*frequentie en de wijze van inzameling voor de verschillende fracties uit het huishoudelijk afval*" wordt weergegeven, is niet duidelijk af te leiden of differentiatie van glaszameling binnen een gemeente kan, mogelijk is (bv. binnen het centrum glas ophalen, buiten het centrum glascontainers plaatsen). Voor stromen waarvoor de producenten de kosten dragen voor de inzameling en verwijdering,

moet de meerkost van en inzamelsysteem dat afwijkt van het afgesproken modelcontract ten laste vallen van de gemeenten.

Het is ook logisch dat vrijstelling van verplichte inzameling van bepaalde fracties mogelijk moet zijn indien dit past in een preventiebeleid waarmee dezelfde of betere resultaten geboekt kunnen worden. Onder die voorwaarde mag een gemeente die hoofdzakelijk “*thuiscomposter*” en de beoogde resultaten haalt, niet verplicht worden een huis-aan-huisinzameling te organiseren.

[30] **Inzameling plastic.** Het selectief inzamelen van plastic mag in principe niet beperkt worden tot plasticverpakkingen. Alle plasticfracties die op een economisch aanvaardbare en ecologisch verantwoorde manier gerecupereerd kunnen worden, dienen selectief ingezameld te worden.

[31] **Retributie op containerpark.** Het ontwerpplan stelt voor om bij het aanbieden van sommige afvalstromen op het containerpark een retributie te vragen. “*Indien er moet betaald worden voor sommige afvalstromen, zal dit doen nadenken en tot een ander consumptiegedrag aanzetten*”, aldus het ontwerpplan.

Het kan inderdaad zinvol zijn om een retributie te vragen voor welbepaalde afvalstromen die op het containerpark aangeboden worden. Toch stelt de MiNa-Raad dat de beslissing om voor een afvalstroom een retributie te vragen en het vaststellen van de hoogte ervan, voorafgegaan moet worden door een grondige studie. Deze studie dient rekening te houden met de beginselen van het milieubeleid (bv de vervuiler betaalt), de reeds bestaande ophaalsystemen, heffingen en retributies, en de milieu-effecten van een mogelijk ontwijkgedrag.

Een cruciaal element zal ook de toekomstige aflijning zijn van het begrip “*gelijkgestelde afvalstoffen*”.

[32] **Hergebruik versus recuperatie.** De afvalbeheershiërarchie stelt hergebruik boven recuperatie. Toch wordt deze hiërarchie in het ontwerpplan niet steeds gegarandeerd. Zo voorziet het ontwerpplan weliswaar in de invoering van een uniform (verlaagd) BTW-tarief van 6 % voor recyclage (p. 140), maar wordt een verlaagd BTW-tarief niet in het vooruitzicht gesteld voor de verkoop van producten in de kringloopwinkel. Deze blijven onderworpen aan een tarief van 21 %. In kader van de afvalbeheershiërarchie moet volgens de MiNa-Raad onderzocht worden of er zich ook geen eventuele BTW-aanpassing opdringt voor de verkoop van tweedehandsproducten. Ook bij het eventueel invoeren van de aanvaardingsplicht voor wit- en bruingoed, moeten vooraf de mogelijkheden inzake hergebruik en de eventuele aanvullende rol van kringloopcentra onderzocht worden. Het invoeren van de aanvaardingsplicht mag er niet toe leiden dat de beleidshiërarchie in het afvalstoffenbeleid wordt verlaten.

## 2.8 Verwijdering

[33] **Overheidsbelang in de verwijderingscapaciteiten.** Het ontwerpplan stelt dat “*de overheid heeft een belang in alle huidige en nieuw te realiseren verwijderingsinrichtingen*”. Voordelen van deze sturende rol zijn dat in aanvulling op de vergunningsverlening en de handhaving de overheid een actieve stimulerende rol kan spelen. Dit met het oog op de doelmatigheid (continuïteit en flexibiliteit) van de afvalverwerking en het spelen van een voortrekkersrol bij de realisering van nieuwe projecten. Bovendien kan op deze wijze ook

een eenvormige tariefstructuur in de hand worden gewerkt. Nadelen zijn vooral dat de overheid zich in een “*rechter-en- partij-situatie*” plaatst zowel inzake normstelling (vaststellen en inspectie van normen versus naleven van normen) als inzake capaciteitsbepaling (capaciteitsplanning versus neiging tot capaciteitsbehoud waardoor capaciteitsafbouw moeilijker wordt). Dit laatste sluit nauw aan met het gevaar van verticale integratie waardoor een verminderde druk op preventie en recuperatie zou kunnen ontstaan. In afwachting van een verdere onderbouwing van deze stelling in het ontwerpplan, wordt door de MiNa-Raad nog geen definitief standpunt ingenomen.

*Standpunt ACV:*

*ACV onderschrijft de stelling in het ontwerpplan. De overheid draagt immers een primaire verantwoordelijkheid en de zorg voor de verwerkingsactiviteiten die een zekere nutsfunctie in de afvalverwerkingstructuur vervullen.*

*Standpunt VEV:*

*Voor het VEV zijn er voor- en nadelen verbonden aan een overheidsbelang in de afvalverwerkingsector, maar lijken de nadelen belangrijker dan de voordelen. De intentie om in het ontwerpplan een meerderheidsbelang van de overheid in alle eindverwerkingsinstallaties te voorzien, samen met de intentie om de inplantingsplaatsen vast te leggen, zorgt op diverse vlakken voor problemen: (1) er wordt voorbijgegaan aan de beslissingsbevoegdheid van de vergunningsverlener in het kader van het Milieuvergunningsdecreet; (2) het gelijkheidsbeginsel en de regels van de vrije-markt-economie worden overtreden; (3) in hoofde van de Vlaamse regering ontstaat een vorm van permanente en structurele belangenvermenging; (4) tot slot kan nog vermeld worden dat de VMH, blijkens art. 6 van het Afvalstoffendecreet, geen instrument is van de Vlaamse overheid om de verwijdering van afvalstoffen te organiseren.*

[34] **Nieuwe eindverwerkingscapaciteit.** De MINA-Raad benadrukt dat slechts na een herevaluatie van de benodigde totale eindverwerkingscapaciteit (zie ook punt III.D. onderbouw capaciteit) kan bepaald worden waar en in welke mate de nieuwe verwerkingscapaciteit kan worden uitgebouwd. De MINA-Raad vraagt dat daarbij voldoende rekening wordt gehouden met het nabijheidsbeginsel en met nieuwe technologische mogelijkheden. Hiertoe dient:

- voorafgaand een studie te worden verricht waarbij de verschillende eindverwerkingstechnologieën en -scenario's (combinaties van technologieën) vergeleken worden. Criteria op basis waarvan een vergelijkende analyse moet gemaakt worden zijn onder meer: milieu-hygiënische aspecten, energetisch rendement, mobiliteitseffecten, socio-economische aspecten, financiële aspecten, flexibiliteit ten opzichte van gewijzigd beleid (invloed van bijvoorbeeld preventie- en recuperatiebeleid);
- de definitieve vestigingsplaats van nieuwe verwijderingsinstallaties pas vastgelegd te worden nadat een m.e.r. (met bijzondere aandacht voor verschillende locatie-alternatieven) is uitgevoerd. Elementen waarmee zeker rekening moet gehouden worden zijn: mobiliteit, de voorhanden zijnde milieugebruiksruimten, nabijheidsbeginsel, en de maximale mogelijkheden tot energierecuperatie.

[35] **Programmatie capaciteit op een tijdschaal van 10 jaar.** Voor het programmeren van de capaciteit voor de verwijdering is gekozen voor een tijdschaal van 10 jaar. De MiNa-Raad steunt dit uitgangspunt.

- [36] **Concrete invulling programmatie.** De Raad stelt dat de programmatie van de capaciteit niet mag betekenen dat de bestaande installaties impliciet automatisch vergund blijven voor de planperiode en eventueel zelfs langer. Integendeel, installaties die niet voldoen aan de huidige normen of niet kunnen voldoen (omwille van bv. technische of economische aspecten) aan toekomstige normen, kunnen slechts in aanmerking genomen worden voor de concrete invulling van de programmering in de periode dat zij voldoen aan de normen. De MiNa-Raad vraagt zich af of, bij de huidige invulling van de programmering, voldoende rekening is gehouden met de potenties ter zake van de verbrandingsovens. Het mag niet de bedoeling zijn dat omwille van de krappe programmering een overschrijding van de normen wordt gedoogd.

### 3 Instrumenten

#### 3.1 Algemeen

- [37] **Instrumentenmix.** In het ontwerpplan is geen afweging gebeurd tussen de verschillende instrumenten. Misschien is in veel gevallen een goede keuze gemaakt voor een bepaald instrument maar deze keuze is veelal onvoldoende gemotiveerd.
- [38] **Bestuurlijk instrumentarium.** In het ontwerpplan staan op diverse plaatsen suggesties inzake het bestuurlijk instrumentarium. Het huishoudelijk afvalbeleid is een beleidsdomein dat verschillende bestuursniveaus doorkruist. Daarom is het volgens de MiNa-Raad nodig dat de visie op dit bestuurlijk instrumentarium in dit ontwerpplan een volwaardige plaats krijgt. Voor de uitwerking van een integraal beleid dienen duidelijke afspraken gemaakt te worden over de rol van en de interactie tussen de verschillende actoren.

#### 3.2 Financiële instrumenten

- [39] **Het principe “de vervuiler betaalt”.** Het principe “de vervuiler betaalt” wordt in het ontwerpplan op diverse plaatsen als uitgangspunt genomen, ondermeer bij de voorstellen rond een uniform belastingssysteem voor huishoudelijk afval. Toch wordt door het ontwerpplan een correcte toepassing van het principe niet steeds gegarandeerd. Zo is bijvoorbeeld het “bijdragesysteem” van gemeenten aan intercommunales niet steeds gebaseerd op de huisvuilproductie van de aangesloten gemeenten, maar bijvoorbeeld op het aantal inwoners,...Gemeenten die bij zulke intercommunales zijn aangesloten hebben geen enkel financieel belang bij het opzetten van een afvalpreventiebeleid: dat vraagt immers alleen extra middelen, terwijl van de extra baten niet kan geprofiteerd worden.
- [40] **Tariefsysteem.** Nieuwe verwerkingsinstallaties of stortplaatsen hebben veelal hogere werkingskosten omwille van hogere investeringen in het kader van de strenger wordende milieuvorwaarden. Bestaande exploitaties zijn soms nog aan “oudere” (soepelere) voorwaarden onderworpen die eventueel na een overgangperiode verstrengd worden. De meest uitgeruste en dus minst vervuilende inrichtingen zijn met andere woorden minder concurrentieel (wat een aanzuigeffect in de hand werkt). Deze tegenstelling zou kunnen ondervangen worden via een verdere differentiatie van het systeem van de afvalheffingen (met hogere heffingen voor meer verontreinigde inrichtingen).
- [41] **Differentiatie regulerende heffingen.** De MiNa-Raad erkent dat de hoogte en de differentiatie van heffingen binnen een verwijderingsmethode een bijkomende stimulans



kan vormen voor afvalverwijdering volgens methodes die hoger op de hiërarchische ladder staan (b.v. tussen verbranden met en zonder energierecuperatie). De Raad vindt dat de differentiatie nog een stap verder kan gaan. Zo zou onderzocht kunnen worden of bv. selectieve ophaling en recuperatie niet efficiënt gestimuleerd kunnen worden door hogere heffingen op te leggen naargelang het restafval afkomstig is van een gemeente die al dan niet een bepaalde fractie selectief ophaalt of voorkomt door een preventief beleid.

- [42] **Algemene evaluatie.** De Raad meent ten slotte dat een algemene evaluatie, die aanleiding kan geven tot een herziening van de afvalheffingen (heffingsplichtige, tarieven, indelingsklassen, aard versus herkomst van afvalstoffen,...) in functie van de gehele hiërarchie van de afvalverwerking, dringend gewenst is.

### 3.3 Sociale instrumenten

- [43] **Sensibiliseringsacties.** De MiNa-Raad meent dat extra aandacht besteed moet worden aan het tegengaan van ontwijkgedrag. Sluikverwijdering - sluikstorten, sluikverbranding in de tuin, allesbranders, afvaltoerisme ....- moet worden ontraden in een groots opgezette sensibiliseringscampagne. Deze campagne moet gepaard gaan met de invoering van een efficiënte reglementering op de werking van allesbranders en open haarden en met een aanpassing van de VLAREM-wetgeving op het verbranden in open lucht. Nu staat de VLAREM-wetgeving nog steeds toe dat bijvoorbeeld afvalstoffen afkomstig van tuinonderhoud in open lucht verbrand kunnen worden (VLAREM II, art. 4.4.1.1), wat een controle op sluikverbranding van huishoudelijk afval sterk bemoeilijkt en het voorgenomen recuperatiebeleid (inzake groenafval en overige organische stoffen) in de wielen rijdt. De voorgenomen sensibiliseringscampagne dient ook gepaard te gaan met een controlecampagne op het terrein.

- [44] **Milieubeleidsovereenkomsten.** De trend naar responsabilisering uit zich ook in een toenemende tendens naar het gebruik van het instrument van de milieubeleidsovereenkomsten. Indien men na een globale afweging van de inzetbare instrumenten opteert om MBO's in te zetten, zou minstens duidelijk aangegeven moeten worden welke concrete doelstelling men met de MBO wil bereiken en tegen wanneer de besprekingen rond een eventuele milieubeleidsovereenkomst afgerond moeten zijn. Indien binnen de voorgestelde periode geen overeenkomst wordt bereikt, dan kan overgegaan worden tot het inzetten van andere beleidsinstrumenten.

### 3.4 Directe regulering

- [45] **Handhaving.** De MiNa-Raad vraagt zich af of en in welke mate de actoren in het kader van hun opdracht over de nodige effectieve en efficiënte beleidsinstrumenten beschikken om andere actoren te kunnen stimuleren en te verplichten bepaalde maatregelen te nemen om de doelstellingen en principes van het Uitvoeringsplan na te leven. Eventueel moet daartoe het bestaande instrumentarium verbreed worden.
- [46] **Juridisch statuut.** Het juridisch statuut en de juridische gevolgen van het ontwerpplan, vooral inzake lopende en nieuwe vergunningsaanvragen voor afvalverwerkingsinstallaties, is niet weergegeven in de tekst. Het ontwerpplan zou hierover de nodige informatie moeten geven.

## 4 Plankwaliteiten

### 4.1 Algemeen

[47] **Voorafgaand overleg.** In uitvoering van artikel 36 §1 van het Afvalstoffendecreet dient OVAM de meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen, en privaatrechterlijke organisaties te betrekken bij het ontwerpen van de sectorale uitvoeringsplannen, dus ook van dit Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen. Dit “*betrekken*” is ook essentieel om te komen tot het draagvlak dat de effectieve uitvoering van het plan moet garanderen. De MiNa-Raad heeft evenwel indicaties (bv. voor de doelgroep van producenten van de wegwerpluiers, ...) dat dit niet afdoende is gebeurd.

[48] **Openbaar onderzoek.** De MiNa-Raad hecht veel belang aan het aspect “*openbaar onderzoek*” zoals voorzien in het Afvalstoffendecreet. De periode waarin de burger zijn suggesties over het ontwerpplan kan overmaken, bedraagt twee maanden. Deze periode wordt door de MiNa-Raad als strikt noodzakelijk beschouwd.

Daarom moet de overheid maatregelen nemen zodat een zeer snelle doorstroming van informatie gegarandeerd wordt. Hierbij denkt de MiNa-Raad aan een veralgemeende procedure waarbij het ontwerpplan *vooraf* besteld kan worden en het gebruik van moderne communicatiemiddelen (zoals internet) voor bestellen en raadplegen van ontwerpplannen. Administratieve drempels zoals de vereiste dat bij een opmerking uitdrukkelijk de pagina en de betrokken paragraaf vermeld dient te worden, worden best vermeden.

Om verwarring te voorkomen en om de burger niet te overstelpen dienen de verschillende openbare onderzoeken in de mate van het mogelijke gefaseerd te verlopen. Het deels samen vallen van de openbare onderzoeken inzake het Ruimtelijk Structuurplan en het voorliggende ontwerpplan had vermeden moeten worden.

[49] **Milieubeleidsplan.** Het voorliggend uitvoeringsplan (2de stap) geeft concrete invulling aan de strategische beleidslijnen die in het Ontwerp-milieubeleidsplan (1ste stap) staan. Het uitvoeringsplan moet op zijn beurt mede een kader scheppen voor uitvoeringsinstrumenten zoals de provinciale en gemeentelijke milieuconvenant (3de stap). Momenteel wordt deze beleidschronologie omgedraaid. De MiNa-Raad betreurt dat het Milieubeleidsplan dat op 1 januari van dit jaar van start diende te gaan nog steeds niet definitief is goedgekeurd. Hierdoor wordt dit ontwerpplan aan een openbaar onderzoek onderworpen zonder dat het belangrijkste toetsingskader vastgelegd is.

[50] **Krappe timing.** In het ontwerpplan worden diverse verplichtingen opgelegd waaraan een timing is voorzien. Sommige van deze verplichtingen kennen een strakke timing. Maar doordat het Uitvoeringsplan een stuk later dan gepland van kracht zal worden, is het logisch dat de timing van een aantal acties en maatregelen herbekeken wordt.

[51] **Afdwingbare minimumdoelstellingen.** Uit de evaluatie van het gevoerde gemeentelijk afvalbeleid blijkt dat bepaalde gemeenten en intercommunales systematisch achterop hinken inzake preventie en recyclage. Vaak zijn dit intercommunales die ook in een comfortabele situatie zitten inzake eindverwijderingscapaciteit (eigen stort of verbrandingsovens)(pag. 60). Overleg en stimulerende maatregelen (convenanten) hebben voor deze gemeenten niet tot de gewenste resultaten geleid. De MiNa-Raad is daarom voorstander om een minimumdoelstelling op te leggen die voor elke gemeente geldt.



Hierbij moet wel met de correctiefactor rekening gehouden worden (zie punt 52 Correctiefactor). Het ontwerpplan bevat reeds een afdwingbare minimumdoelstelling, nl. in 1998 mag hoogstens 255 kg huishoudelijk afval per inwoner worden aangeboden voor verwijdering, in 2001 is dit 240 kg. De MiNa-Raad gaat akkoord met dit principe maar vraagt dat verdere differentiëring (inzake afvalstromen) te overwegen en de nodige instrumenten met het oog op afdwingbaarheid te voorzien, zodat de doelstellingen op een efficiënte manier gehaald worden. De Raad vraagt zich af of het nu voorziene artikel 16 §5 in het Afvalstoffendecreet daartoe het meest geschikte instrument is. (zie ook punt 45 Handhaving).

De MiNa-Raad formuleert wel een randvoorwaarden bij de afdwingbare minimumdoelstelling, nl. bij het opleggen van dwingende maatregelen dient de OVAM rekening te houden met de afzonderlijke prestaties van gemeenten in een intercommunale. Het kan niet de bedoeling zijn dat gemeenten die sterk presteren in een intercommunale het slachtoffer worden van minder actieve gemeenten.

- [52] **Correctiefactor.** Het ontwerpplan houdt terecht rekening met regionale verschillen in het aanbod aan huishoudelijke afvalstoffen. Voor de kustgemeenten en grootstedelijke centra worden correctiefactoren ingevoerd ter verrekening van het toeristisch aanbod. Hierbij moet vermeden worden dat correctiefactoren zich zouden baseren op beleidsmatige (bv. huisvuilbelasting, grootte inzamelrecipiënt...) en beïnvloedbare gedragsfactoren (negatieve bevolkingsmentaliteit). Elementen die wel in aanmerking komen zijn bv. de graad van verstedelijking en het toeristisch karakter van de gemeente... Daar deze correctiefactoren een belangrijk element vormen in de haalbaarheid van doelstellingen dient de onderbouw ervan grondig te gebeuren. Wanneer beter onderbouwde basisgegevens verzameld worden, moeten deze factoren ook herzien worden.

## 4.2 Toepassingsgebied

- [53] **Definities.** De MiNa-Raad bemerkt dat bepaalde termen niet éénduidig zijn (en dus voor interpretatie vatbaar) of niet gedefinieerd worden. Precieze definiëringen zijn relevant met betrekking tot ondermeer de doel- en taakstellingen en de gegevensregistratie en -rapportering.
- De betekenis van "*grofvuil*" zou consequenter moeten worden aangehouden. Meestal in het ontwerpplan heeft "*grofvuil*" een ruime betekenis maar soms heeft de term "*grofvuil*" een beperktere betekenis, nl. die van grofvuil als restfractie, m.a.w. als "*restgrofvuil*" (het deel van het "*grofvuil*" dat niet selectief ingezameld wordt).
  - "*Preventie*" wordt in de aanvang van het ontwerpplan opgedeeld in preventie in de strikte zin (het niet ontstaan van afval) en preventie in de brede zin (het afval dat niet aangeboden wordt). Dit laatste is het geval met thuiscomposteren. Preventie wordt in kader van de Verpakkingsrichtlijn nog op een andere wijze geformuleerd. Om geen verwarring te zaaien dient het steeds duidelijk te zijn welke vorm van preventie men bedoelt. Deze verduidelijking impliceert ook dat per preventievorm een goed overzicht verkregen wordt inzake doelstellingen en acties. Op deze wijze kan de kwalitatief hogere vorm van preventie (preventie in de enge zin) beter ingeschat worden.
  - "*Hergebruik*" is in het ontwerpplan een onderdeel van "*preventie*" in de brede zin. De MiNa-Raad wijst er op dat de term "*hergebruik*" (herbruikbare verpakking) inzake verpakkingen een belangrijk begrip is (Samenwerkingsakkoord betreffende de

preventie en het beheer van verpakkingsafval). De MiNa-Raad vraagt of de concepten die in beide documenten gebruikt worden, wel volledig afgestemd zijn.

- [54] **Kwalitatief beleid komt te weinig aan bod.** Het ontwerpplan bevat bijna uitsluitend kwantitatieve doelstellingen. De hoofddoelstelling is het terugdringen van de jaarlijks te verwerken restfractie. Naast het kwantitatieve aspect moet er ook aandacht zijn voor een kwalitatieve invalshoek. Het Ontwerp-milieubeleidsplan bevat daar de nodige aangrijpingspunten voor via:
- het thema “*verandering klimaat door het broeikaseffect*”: de uitbouw van een inzamelingssysteem met een sloopstraat voor huishoudelijke koeltoestellen (actie 5);
  - het thema verspreiding van gevaarlijke stoffen;
  - de sensibilisering van burgers aangaande de risico’s en de mogelijke verwijderingsmethodes van asbesthoudende stoffen (bv. via containerpark);
  - reductie van dioxine-uitstoot: reglement aangaande allesbranders ....

### 4.3 Structuur

- [55] **Algemeen.** De structuur van de uitvoeringsplannen dient zoveel mogelijk uniform te zijn. Om een dergelijke uniformisatie van de uitvoeringsplannen te bewerkstelligen pleit de MiNa-Raad voor een algemeen geldend vademecum waarin indicatieve richtlijnen voor de opmaak van uitvoeringsplannen beschreven staan.

Deze werkwijze acht de MiNa-Raad efficiënter en ook effectiever dan de benadering van een verschillende aanpak per uitvoeringsplan. De efficiëntie zal verhogen omdat het opnemen in het vademecum van “*checklists*” de opstellers en andere betrokkenen zal begeleiden bij een snelle verwerking van de plannen. Effectiever omdat met behulp van het vademecum kan gewaakt worden over de volledigheid en kwaliteit van de diverse uitvoeringsplannen, en omdat de grootst mogelijke uniformiteit en onderlinge vergelijkbaarheid van de plannen zal worden gerealiseerd over het gehele Vlaamse Gewest.

- [56] **Evaluatie Afvalstoffenplan.** De evaluatie van het Afvalstoffenplan 1991-1995 is versnipperd en onvolledig weergegeven in het ontwerpplan. Om een goed beeld te krijgen van de resultaten van het Afvalstoffenplan pleit de MiNa-Raad voor een bundeling van de evaluatiegegevens. Ook zou moeten aangegeven worden welke doelgroepen (gemeenten, industrie....) welke inspanning hebben geleverd. Tevens meent de MiNa-Raad dat de evaluatie van plannen (bv. het Afvalstoffenplan) niet door de uitvoerders zelf mag gebeuren. De evaluatie zelf of minstens de verificatie van de evaluatie gebeurt best door onafhankelijke instanties (mogelijk is hier voor MIRA een rol weggelegd)<sup>8</sup>.
- [57] **Verwijzingen.** Het ontwerpplan bevat onvoldoende verwijzingen naar het hogere planniveau, nl. het Ontwerp-milieubeleidsplan en naar andere en vorige (uitvoerings)plannen. Doelstellingen, instrumenten en acties die in het Milieubeleidsplan zijn opgenomen en waaraan het ontwerpplan uitvoering aan geeft of waarmee een duidelijke interactie bestaat, zouden opgenomen moeten worden of er zou minstens duidelijk naar verwezen moeten worden.

---

<sup>8</sup>Ook een bedrijf moet vooraleer het geregistreerd kan worden als EMAS-locatie zijn milieuverklaring laten verifiëren en valideren door een onafhankelijke milieuverificateur.

Het ontwerpplan geeft terecht het principe aan dat een latere wet een vroegere wet opheft. Uit het ontwerpplan is echter niet op te maken welke elementen een aanvulling of een aanpassing inhouden voor b.v. het Uitvoeringsplan GFT- en groenafval. Aangewezen is dat een bijlage bij het ontwerpplan een inventaris voor aanpassingen en aanvullingen van goedgekeurde uitvoeringsplannen bevat. Op deze wijze kunnen in een oogopslag de gevolgen voor eerdere plannen ingeschat worden.

[58] **Aanpak van het doelgroepenbeleid.** In tegenstelling tot sommige andere plannen ontbreekt hier het luik doelgroepenbeleid. De voordelen van een doelgroepenbeleid zijn o.a. dat verantwoordelijken voor het probleem zelf naar oplossingen helpen zoeken, de inspanningen per doelgroep samengebracht en geïntegreerd worden, milieumaatregelen beter worden afgewogen, maatregelen vooraf gesignaleerd worden, verschuivingen van een curatief naar een preventief beleid,... Hier en daar in het ontwerpplan wordt wel een eerste aanzet gegeven tot een doelgroepenbeleid maar dit is fragmentair en onvoldoende uitgewerkt. Het doelgroepenbeleid mag niet beperkt blijven tot de traditionele doelgroepen die een taakstelling hebben binnen het huishoudelijk afval. Deze benadering moet verruimd worden naar doelgroepen die geen grote directe impact hebben maar wel een belangrijke katalyserende rol kunnen spelen. Men kan daarbij denken aan het onderwijs, de milieubeweging, socio-economische organisaties, de gemeentelijke milieu- en natuurraad, kringloopcentra.... Deze doelgroepen kunnen een sterke bijdrage leveren inzake vorming, overleg, sensibilisering,... en als aanspreekpunt dienst doen voor moeilijk bereikbare doelgroepen. Het is aangewezen om ook voor deze relevante doelgroepen een specifiek beleid te ontwikkelen.

[59] **Acties.** Om vergissingen te vermijden en om de efficiëntie te bevorderen zouden de acties best genummerd worden.

Het ontwerpplan geeft in de overzichtstabel de acties weer per hiërarchische trap en vervolgens per aandachtspunt. Eventueel kan ook om praktische redenen een overzicht weergegeven worden per initiatiefnemer. Op deze wijze is het voor de verschillende initiatiefnemers duidelijker wat hen te wachten staat. Waar de timing geen einddatum voorziet moet duidelijk een evaluatietijdstip aangegeven worden.

Waar mogelijk zouden per actie de financiële kosten voor de overheden en de overige betrokkenen geschat moeten worden. Ook zou moeten aangegeven worden hoe men tot deze cijfers komt. Verder dient een (uiteraard niet bindend) overzicht of een prognose te worden gemaakt van de totale overheidskosten voor de planperiode en per jaar. Ten slotte moet duidelijk zijn hoe deze uitgaven zullen worden gefinancierd.

[60] **Betrokkenen.** In het deel "*programming*" is bij de voorziene acties telkens sprake van een "*initiatiefnemer*" en van "*betrokkenen*". De draagwijdte van "*betrokkenen*" is niet duidelijk aangegeven. De MiNa-Raad beschouwt deze draagwijdte als indicatief al dienen de actoren die ter zake wettelijke bevoegdheden hebben in ieder geval betrokken te worden.

Ook is er geen eenduidige lijn in wie er in het ontwerpplan als betrokkene wordt vermeld. Bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau zijn het nu eens de "*gemeenten*", dan weer "*VVSG*", dan weer "*intercommunales*". In het algemeen kunnen we stellen dat waar het gaat om algemene beleidsmatige kwesties "*VVSG/INTERAFVAL*" kan vermeld worden; daar waar het meer gaat om concrete plaatselijke en/of subregionale planning en uitvoering, kan "*gemeenten en intercommunales*" vermeld worden.



---

## Advies

# Over integratie van milieubeleid op lokaal niveau

### Advies van 9 december 1999 over integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten in Vlaanderen

---

Datum van goedkeuring      9/12/1999

---

Volgnummer                      2018| //

---

Coördinator + e-mailadres      Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	54
Krachtlijnen .....	55
Procesbeschrijving.....	57
Adviestekst.....	58
1    Probleemstelling en conclusies van het rapport “ <i>Gij en Wij? Geen Punt!</i> ” .....	58
2    Aanbevelingen .....	59
2.1    Overzicht.....	59
2.2    Gezamenlijke beeldvorming.....	59
2.3    Structurering .....	61
2.4    Professionalisering.....	63
2.5    Procedurering .....	65

## Krachtlijnen

Evaluatie over integratie van milieubeleid. De uitvoering van het milieubeleid stuit op gemeentelijk en provinciaal vlak op een aantal problemen. De MiNa-Raad vermoedde dat het gebrek aan integratie van milieubeleid wel eens de gemeenschappelijke oorzaak zou kunnen zijn. De Raad was van mening dat nog heel wat inspanningen moeten gebeuren om integratie van milieubeleid in Vlaanderen op lokaal niveau te operationaliseren. Derhalve liet de Raad door de KU Nijmegen een onderzoek uitvoeren om de huidige situatie in te schatten.

De resultaten van de studie bevestigen het vermoeden, maar een duidelijke kwantificering van het probleem bleek niet vanzelfsprekend. Voortbouwend op de studie omschrijft de MiNa-Raad de toestand van de beleidsintegratie op lokaal vlak in de eerste plaats als “*moeizame agendering*”.

**Aanbevelingen.** De aanbevelingen van de KU Nijmegen zijn opgesplitst in “*don'ts*” (wat niet moet) en “*do's*” (wat wel moet). De MiNa-Raad volgt die indeling, onderschrijft de aanbevelingen, verfijnt ze soms en geeft commentaar.

**Te vroeg voor belangrijke structurele maatregelen.** De Raad onderschrijft de aanbeveling dat het te vroeg is voor belangrijke structurele maatregelen zoals het aanpassen van wet- en regelgeving, wijziging van taakverdeling tussen bestuurslagen, bijstellen van milieuplannen en milieuprogramma's en de ontwikkeling van gerichte milieuconvenants vanuit integratieambities.

**Gezamenlijke beeldvorming.** Een zeer belangrijke voorwaarde voor integratie is het ontstaan van een gezamenlijke beeldvorming. De uitwisseling van ervaringen en de intensivering van overleg zijn belangrijke elementen daarvoor.

**Structurerings.** De structurering moet er voor zorgen dat alle actoren op gelijke voet betrokken worden. Het moet duidelijk worden of integratie overwegend een overheidstaak is, of dat ook andere actoren een rol hebben.

De Raad vraagt ook dat een niet thematische aanpak van milieubeleid op lokaal niveau niet a priori zou uitgesloten worden. Maar er is afstemming nodig tussen de thematische benadering in het gewestelijk beleid en een eventueel niet thematische benadering op lokaal niveau.

Inspanningen voor integratie moeten gelijktijdig op ambtelijk en bestuurlijk niveau plaatsgrijpen om vooruitgang te boeken.

Het gewestelijke niveau heeft een voorbeeldfunctie. Met de lokale besturen zijn sluitende afspraken nodig over de bevoegdheidsverdeling. Deze verdeling gebeurt beter op basis van inhoudelijk en functionele elementen dan op basis van hiërarchische structuren. Intermediaire structuren dragen vermoedelijk niet bij tot integratie omdat daarvoor geen procedures of verplichtingen bestaan, omdat ze soms één specifieke taak hebben en ook omdat ze soms aanleiding geven tot een democratisch deficit.

Collegiaal bestuur is volgens de Raad het beste model vanuit bestuurskundig oogpunt, maar het mag geen alibi worden voor de facto niet-geïntegreerd beleid.

**Professionalisering.** Professionalisering is een probleem voor alle actoren. De milieuadministratie van gemeenten en provincies wordt overvraagd. Een kwantitatieve correctie is echter niet de enige oplossing, er is ook een kwalitatieve bijsturing nodig. Het

uitbesteden van taken is mogelijk voor specifieke taken en mits de kennis ook op het gedecentraliseerde niveau aanwezig blijft. Intergemeentelijke milieu-initiatieven zijn misschien zelfs wenselijk om integratie te bevorderen. Op het niveau van de politici is professionalisering niet alleen een zaak van de verantwoordelijke voor leefmilieu, maar van het hele bestuur.

**Procedurering.** Procedures kunnen vastgelegd worden op basis van de opgedane ervaringen met spontane integratie-oefeningen. Behoedzaamheid is aangewezen: zonder regels is de kans op mislukken reëel, maar zonder gezamenlijke beeldvorming en zonder gedragenheid is die kans wellicht nog groter. De Raad suggereert in eerste fase sensibiliserende en mobiliserende procedures.

**Milieuconvenants.** De bijdrage van de convenants 1997-1999 met gemeenten en provincies tot integratie was beperkt, maar dat was ook niet hun doelstelling. De Raad is het er mee eens dat de convenants verlengd worden tot 2001. De Raad vindt het goed dat de verlenging gepaard gaat met een vereenvoudiging en steunt aanzetten die integratie zouden bevorderen.

Naar de convenants 2002-2007 toe gaat de Raad er vanuit dat integratie een aandachtspunt zal zijn. Integratie moet een horizontaal begrip zijn. Verder moeten uit de evaluatie van het convenant 1997-1999 en de verlenging tot 2001 de nodige conclusies getrokken worden.



## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	//
Naam adviesvrager + functie	//, //
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen</b>
Concrete voorbereiding	<b>Zie hieronder.</b>

---

De MiNa-Raad wil op eigen initiatief een advies uitbrengen over de integratie van het milieubeleid van provincies en gemeenten in Vlaanderen. In eerste instantie wil de Raad constructieve voorstellen vinden om integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten en duwtje in de rug te geven. Daarnaast, in tweede orde, is het mogelijk een aantal conclusies mee te nemen naar de uitwerking van de nieuwe milieuconvenants vanaf 2002.

Vooraleer het voorliggende advies op te maken, heeft de Raad zich grondig geïnformeerd:

- Als eerste stap besliste de MiNa-Raad in zitting van 2 april 1998 om een opdracht voor een extern onderzoek uit te schrijven om de huidige situatie te kunnen inschatten. Het was vooral de bedoeling om goede voorbeelden op te halen, problemen te duiden en aanzetten tot oplossingen te formuleren. Van de studie werd niet verwacht dat zij kwantitatief representatief zou zijn voor de toestand van de integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten
- In zitting van 3 december 1998 werd de opdracht voor de studie gegund aan Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculteit der Beleidswetenschappen, Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap. In het voorjaar van 1999 werd de studieopdracht uitgevoerd. Het eindrapport ("*Gij en wij? Geen Punt!*") werd begin juni 1999 aan de MiNa-Raad overgemaakt. Op 9 juni 1999 werd het ontwerp rapport besproken. In zitting van 14 september 1999 stelde de Raad het eindrapport vast.
- Op 15 september 1999 organiseerde de MiNa-Raad een hoorzitting met experts uit de provincies en de gemeenten. Vooraf hadden deze experts het eindrapport ontvangen. Tijdens de hoorzitting lichtte Prof. Dr. Pieter Leroy het eindrapport toe en konden vragen gesteld worden en opmerkingen geformuleerd worden over het rapport. Tot slot werden de experts ook gehoord over hun suggesties.

De MiNa-Raad dankt iedereen die aan de voorbereiding van dit advies heeft meegewerkt, in het bijzonder de externe experts van provincies en gemeenten.

## Adviestekst

### 1 Probleemstelling en conclusies van het rapport “Gij en Wij? Geen Punt!”

- [1] **Voorafgaande evaluatie: vermoedelijk weinig integratie.** Bij het opmaken van zijn programmatie voor het werkjaar 1998 stelde de MiNa-Raad zich tot doel een advies uit te brengen over een aantal problemen voor het milieubeleid op provinciaal en gemeentelijk niveau. De Raad vermoedde echter dat deze problemen zeer verscheiden zouden zijn. Hij dacht ook dat de oorzaak van vele problemen terug te voeren zou zijn op een gebrek aan beleidsintegratie van milieu in andere lokale beleidsdomeinen. De Raad wees er ook nog op dat die beleidsintegratie nauw verweven is met duurzame ontwikkeling op lokaal niveau. Voor het stimuleren van het begrip duurzame ontwikkeling in het lokale beleid voorziet het MINA-plan2 actie 166: “*Een draaiboek Duurzame Ontwikkeling van lokale overheden opstellen*” met AMINAL als initiatiefnemer. De Raad vond echter dat hij zich nuttiger kon maken door na te gaan hoe de integratie van milieubeleid in het lokaal beleid kan gestimuleerd worden i.p.v. zich voorafgaand aan de opdracht voor AMINAL over het draaiboek te buigen.

Verder gaat de Raad uit van de vaststelling dat de conceptuele benaderingen van het milieubeleid op het provinciaal en gemeentelijk niveau samenkomen. Van de bestuurders wordt verwacht dat zij als volwaardige managers optreden die altijd en overal rekening houden met alle beleidsaspecten. Aangezien duurzame ontwikkeling en beleidsintegratie steeds belangrijker worden in het gewestelijk milieubeleid en via diverse regelgeving ook doorstromen naar de lagere niveaus, beschikte de Raad over nog meer argumenten voor dit initiatief.

De MiNa-Raad vermoedde echter dat er op het vlak van integratie op provinciaal en gemeentelijk vlak nog heel wat inspanningen te leveren zijn. De integratiebeweging staat op het Vlaamse niveau immers nog in haar kinderschoenen. In die omstandigheden kan men moeilijk verwachten dat op het lokale niveau de integratie van het milieubeleid verder zou staan.

- [2] **Beoordeling na onderzoek: vooral moeilijke agendering.** Het eindrapport van de KU Nijmegen concludeert dat beleidsprocessen in hoge mate specifiek zijn. Op de langere termijn zijn ze ook in hoge mate incrementeel en afhankelijk van soms min of meer toevallige, soms meer structurele lokale omstandigheden. Uit een huidige fase van beleidsontwikkeling kan daarom niet zonder meer een volgende fase worden afgeleid, laat staan dat de weg daarheen zonder meer helder kan worden aangegeven.

Daarom, concludeert de KU Nijmegen, is het niet vanzelfsprekend om de huidige stand van zaken rondom de integratie van het Vlaamse milieubeleid eenduidig te kwalificeren, en aan te geven hoe de vervolgentwikkeling eruit zou kunnen en/of moeten zien. Niettemin is het uitgangspunt bij de formulering van aanbevelingen dat “*integratie*” in het Vlaamse milieubeleid en zeker op (inter)gemeentelijk en provinciaal niveau nog nauwelijks geagendeerd is. Een kwalificatie als louter “*gebrekkige implementatie*” of “*onvoldoende uitvoering*” is niet correct. Veel toepasselijker zijn termen als “*moeizame agendering*”, “*groeiend probleembesef*” en “*ad hoc oplossingsvarianten*”.

Voortbouwend op de studie van de KU Nijmegen wil de MiNa-Raad integratie in het milieubeleid op (inter-)gemeentelijk en provinciaal niveau niet alleen kwantificeren als “*gebrekkige implementatie*” en “*onvoldoende uitvoering*”, maar ook en wellicht vooral als “*moeizame agendering*”.

## 2 Aanbevelingen

### 2.1 Overzicht

- [3] **Inleiding.** Op basis van de conclusies over de kwalificatie van de integratie van milieubeleid in Vlaanderen en op provinciaal en gemeentelijk niveau koos de KU Nijmegen voor aanbevelingen onder de vorm van “*don’ts*” en “*do’s*”. Dat onderscheid is niet absoluut, maar het geeft aan dat binnen de serie van inspanningen en maatregelen prioriteiten moeten gelegd worden en dat anderen uitgesteld moeten worden.
- [4] **De “*don’ts*”**. De MiNa-Raad is het eens met de “*don’ts*” uit de studie van de KU Nijmegen, maar benadrukt daarbij vooral dat het nog te vroeg is voor maatregelen betreffende de structuur of de programma’s van het milieubeleid.
- Wanneer het over die concrete maatregelen gaat, onthoudt de Raad dat het nog te vroeg is voor belangrijke wijzigingen aan de wet- en regelgeving en inzake de taakverdeling en relatie tussen de verschillende bestuurslagen.
  - Het is ook nog te vroeg om nu reeds bestaande milieuplannen en -programma’s vanuit integratieambities bij te stellen. Maar de MiNa-Raad beveelt toch aan om bij de uitvoering van het MINA plan2 de integratie van milieubeleid op het lokaal niveau als aandachtspunt mee te nemen. Het lijkt voor de hand te liggen dat hiervoor een projectmatige selectie wordt gemaakt. Bij het MI-NA plan3 verwacht de Raad dat vooruitgang wordt geboekt.
  - Het is ook nog te vroeg om nieuwe, meer op integratie gerichte milieuconvenants te ontwikkelen. Toch steunt de Raad aanzetten die integratie bevorderen bij de verlenging van het convenant 1997-1999.
- [5] **De “*do’s*” - algemeen.** De “*do’s*” hebben vooral betrekking op de dominante ideeën en percepties van het milieubeleid. De aanbevelingen worden gegroepeerd onder vier beleidsontwikkelingsprocessen, die deels parallel en deels achtereenvolgens moeten plaats vinden: gezamenlijke beeldvorming, structurering, professionalisering en procedurering.

### 2.2 Gezamenlijke beeldvorming

- [6] **De eerste “*do*”:** **Gezamenlijke beeldvorming.** Om “*integratie*” – zowel binnen in het milieubeleid als van milieu in andere beleidsdomeinen – mogelijk te maken, is het volgens de KU Nijmegen nodig dat alle betrokkenen tot een gezamenlijk “*beeld*” van integratie komen. De Raad treedt deze suggestie over gezamenlijke beeldvorming bij. In zijn kwalificatie van de integratie van het milieubeleid op provinciaal en gemeentelijk niveau heeft de MiNa-Raad immers agendering en probleembesef als kernproblemen weerhouden. De noodzakelijke gemeenschappelijke beeldvorming heeft betrekking op problemen, doelstellingen en scenario’s van integratie.

- [7] **Waarom voldoet dit "gezamenlijk beeld" van integratie?** Een aanzet tot de inhoud van dit beeld wordt geboden in het MINA plan2. Men stelt er dat milieu aspecten van bij het begin mee moeten genomen worden bij de afwegingen in andere beleidsdomeinen, wil men komen tot duurzame ontwikkeling.

Bij het concreet vormgeven aan zo'n beeld moet men zich echter afvragen waarom ambtenaren, belanghebbenden en burgers zich zouden willen scharen achter de idee van integratie van milieu aspecten in hun beslissingen. Sommigen zullen het doen uit plichtsgevoel: men voelt zich meer en meer verplicht rekening te houden met milieu aspecten. Andere betrokkenen zullen door imago of status gedreven worden: een goede naam op milieugebied betekent meerwaarde. Sommigen zullen milieu in rekening brengen wanneer het de eigen belangen dient: milieuzorg levert bv. kostenbesparing op. Anderen zullen milieu mee in rekening brengen omdat ze er eenvoudigweg voor gewonnen en enthousiast zijn.

Al deze motieven zijn respectabel, en bij de meeste actoren is er steeds een mengeling van motieven in het spel. Wat deze motieven ook mogen zijn, iedere betrokkene moet zich kunnen terugvinden in het beoogde gezamenlijk beeld van integratie van milieu aspecten. Het motief "*enthousiasme*" moet er echter altijd een aanknopingspunt in kunnen vinden. Het inhoudelijk beeld van integratie van milieu aspecten moet aan deze voorwaarden voldoen, wil het aanvaardbaar zijn en gedragen worden. Vanuit een breed aanvaardbaar beeld kan men zich dan toespitsen op de problemen, doelstellingen en scenario's van integratie.

- [8] **Ook nood aan een visie hoe betrokkenen in het proces kunnen deelnemen.** Er is niet alleen een beeldvorming nodig inzake de inhoudelijke kant van integratie. Impliciet moet het milieubeleid zich ook een beeld vormen van de betrokkenen zoals ze zouden kunnen functioneren in een integratieproces.

- In het proces moet er plaats zijn voor de figuur van "*de gangmaker*". Deze gangmaker kan een ambtenaar zijn, een schepen, een externe, .... Van belang is dat de gangmaker een voorbeeldfunctie heeft en zorgt voor de gedrevenheid. Het is goed dat alle andere betrokkenen vertrouwd zijn of geraken met deze gangmaker. Deze gangmaker moet ook door alle partijen als min of meer neutraal of minstens objectief aanvaard worden.
- Ten tweede kan een integratie idee pas verspreid worden wanneer ook de betrokkenen een positieve rol toebedeeld kunnen krijgen. Bij integratie van milieu aspecten in andere domeinen moet het beleid er van uit gaan dat alle betrokken partijen legitieme doelen nastreven, dat de betrokkenen evenwaardig en bekwaam zijn en dat ze geïnteresseerd zijn in win/win situaties. De "*gangmaker*" moet ook tijdens de gesprekken aan alle betrokkenen een gevoel geven van mede controle. Slechts zo kan het engagement groeien, en behoort integratie van milieu aspecten in andere processen tot de mogelijkheden.

- [9] **Wat kan het milieubeleid nu al doen aan deze beeldvorming?** Een aanzet om tot deze inhoud en deze processen te komen kan wellicht gevonden worden in de actie 166 van het MINA plan2. Hiertoe moet deze actie vermoedelijk wel een andere lading krijgen. Niet het tot stand brengen van een Draaiboek Duurzame Ontwikkeling voor Lokale Overheden per se is belangrijk. Wel moet dit draaiboek kunnen leiden tot gemeenschappelijke beeldvorming binnen de gemeenten en de provincies over integratie van milieu in alle activiteiten en beslissingen, en over de processen die daartoe kunnen leiden. In eerste

aanzet kan de uitwisseling van ervaringen met geslaagde projecten of prototypes nu al leiden tot gezamenlijke beeldvorming. Immers, geslaagde projecten in deze zullen steeds de elementen “*integratie van milieuaspecten*”, “*enthousiaste gangmaker*”, “*aangesproken betrokkenen*” bevatten. Het bestaande overleg moet wellicht worden geïntensiveerd en misschien ook inhoudelijk scherper op de integratieproblematiek worden gericht.

### 2.3 Structurering

- [10] **De tweede “do”:** Structurering. De structurering moet er voor zorgen dat alle actoren op voet van gelijk-(waardig-)heid aan het gesprek kunnen deelnemen. “*Structurering*” verwijst naar het geleidelijk herstructureren van de taak en rolverhoudingen tussen de betrokken actoren. De KU Nijmegen stelt vast dat in alle beleidsteksten de redelijk bevoogdende verhouding tussen hogere en lagere overheden opvalt, terwijl “*autonomie van de gemeenten*” evenmin een weinig constructieve sfeer uitademt.

Het moet duidelijk worden of “*integratie*” van het milieubeleid overwegend een overheidstaak is of er andere actoren (maatschappelijke belangenorganisaties) moeten worden toegevoegd.

- [11] **Al dan niet thematische aanpak?** De MiNa-Raad stelt vast dat interne integratie op Gewestelijk niveau volgens een thematische aanpak wordt benaderd. Uit de hoorzitting is echter gebleken dat een thematische aanpak voor de gedecentraliseerde besturen niet zo eenvoudig is. In het MINA plan3 moet met dit gegeven rekening worden gehouden, zonder daarom de huidige thematische benadering op te geven. In vroege fase moet met provincies en gemeenten overlegd worden hoe de afstemming tussen het gewestelijk en gedecentraliseerd beleid kan gebeuren als de aanpak daar niet thematisch is.

- [12] **Gelijke en gelijktijdige inspanningen voor het ambtelijke en bestuurlijke niveau.** Externe integratie van milieubeleid in ander beleid komt tot dusver aan bod indien de doelstellingen voor de beide beleidsvelden gelijklopend zijn. Voor de bevordering van de externe integratie moeten bestuurlijk organisatorische instrumenten ingezet worden. Deze instrumenten bevinden zich zowel op het ambtelijke als het beleidsmatige vlak. Indien de evolutie van de beeldvorming en uiteindelijk de wil tot integratie op beide vlakken niet parallel verloopt, zal op bestuurlijk organisatorisch vlak geen vooruitgang geboekt worden. Indien haalbaar zijn mogelijke instrumenten: geregeld overleg tussen de ambtelijke en politieke eindverantwoordelijken, het belasten van een ambtenaar met een signaalfunctie, het toetsen van milieurelevante elementen.

- [13] **Bevordering van de verticale integratie.** De sleutelwoorden voor verticale integratie zijn “*communicatie*” en “*consultatie*” van het hogere niveau naar het lagere niveau. Dit gebeurt in onvoldoende mate.

De gewestelijke overheid dient de juiste signalen uit te sturen. Zo geeft het gebrek aan integratie op de hogere niveaus niet alleen het slechte voorbeeld, maar het is vaak ook nadelig voor de lagere niveaus. Zo is het bijvoorbeeld onbegrijpelijk dat de gewestelijke overheid een pact afsluit met de gemeenten en quasi gelijktijdig een samenwerkingsakkoord met de provincies en dat tussen beide geen afstemming gebeurd is.

- [14] **Taakverdeling tussen gemeenten en provincies.** Om verticale integratie te laten ontwikkelen zullen sluitende afspraken nodig zijn over bevoegdheden van de

verschillende overheden. Sluitende afspraken over bevoegdheden betekent ook een herschikking van taken.

Tot dusver is het spanningsveld dat bestaat tussen enerzijds de hiërarchische structuur (gewest - provincie - gemeente) en de autonomie van de gemeente anderzijds nadelig voor de verticale integratie. De MiNa-Raad suggereert om bij de verdeling van taken af te stappen van hiërarchische structuren en zich te baseren op inhoudelijke en functionele elementen. Dit betekent dat uitgaande van het subsidiariteitsprincipe een afweging wordt gemaakt van functionaliteit, efficiëntie en geschiktheid om een taak conform de doelstellingen uit te voeren.

Het contact met de burger en diens recht op één loket is uitermate belangrijk. Daarvoor moeten gemeenten maximaal uitgerust zijn. Achter dat ene loket schuilen evenwel verschillende beslissingsinstanties.

De burger zal zich voor een aantal zaken tot een hogere instantie moeten wenden. Dit is onder meer het geval indien het belang zich op een hoger niveau situeert of indien de afstand van het beleid tot de burger te klein is om nog op onafhankelijke wijze te kunnen beslissen. De Raad dringt er alvast op aan dat de gedecentraliseerde besturen geschikte instrumenten ter beschikking krijgen om hun taak objectief en efficiënt te kunnen uitvoeren.

Als algemeen principe gaat de MiNa-Raad er van uit dat de eerstelijnszorg een taak is voor de gemeenten. Het provinciaal niveau kan de gemeenten bijstaan bij bepaalde taken, zoals o.a. nu reeds opgenomen in het provinciaal convenant. Dit kan bv gaan over het organiseren van vorming, ... (zie verder in het punt 17). De toelichting van gewestelijke regelgeving en andere relatief specialistische taken komt toe aan het gewest. Maar waar het om taken van medebewind gaat die opdracht naar het provinciaal niveau.

[15] **Intermediaire structuren dragen vermoedelijk niet bij tot integratie.** Alhoewel sommige intermediaire structuren tussen gemeenten, provincies en het gewest (intercommunales, streekplatformen, ...) integratie als opzet hebben, voldoen ze niet altijd. Soms omvatten de taken van deze intermediaire structuren maar één beleidsveld, wat op zich hinderlijk kan zijn voor integratie. Aangezien er geen enkele procedure of verplichting tot integratie is opgelegd, vermoedt de Raad dat intermediaire structuren zelden bijdragen tot integratie. Bovendien gaan deze structuren een eigen relatieve autonomie ontwikkelen. Daardoor neemt de doorzichtigheid van deze structuren af. Deze structuren staan dikwijls ook niet open voor invloeden van buitenaf. Zo ontstaat een democratisch deficit. Dit bemoeilijkt niet alleen de verticale integratie maar ook alle andere vormen van integratie.

Dit neemt niet weg dat de MiNa-Raad wel de nood aan bepaalde intermediaire structuren erkent. Wat betreft de intercommunales wil de Raad gelet op hun relevantie voor het milieubeleid advies uitbrengen over de aanpassing van het decreet op de intercommunales die in het kader van het Vlaams regeerakkoord werd aangekondigd.

[16] **Homogene bevoegdheidspakketten.** De confrontatie van verschillende bevoegdheidsdomeinen op het niveau van de politieke besluitvorming is er tot dusver oorzaak van dat niet alle voorstellen op het vlak van milieu haalbaar zijn. Anderzijds ligt zij aan de basis van het ontstaan van mechanismen die leiden tot maatschappelijke evenwichten.



Homogene bevoegdheidspakketten zijn niet het wondermiddel waarmee de politieke hindernis omzeild kan worden. Vooreerst moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen concentratie van bevoegdheden en integratie. Een ideale structuur voor de integratie van milieubeleid door de verdeling van bevoegdheden bestaat niet.

Collegiaal bestuur is volgens de Raad het beste model, maar het moet meer zijn dan een bevoegdheidsverdeling. Het mag geen alibi zijn waardoor bestuurders hun eigen visie bepalen en daarin ogenschijnlijk gesteund worden door de mede-bestuurders. Collegiaal bestuur wordt in de hand gewerkt door duidelijke afspraken over de strategie van het besturen en door regelmatige programma's waarin de doelstellingen van het bestuur worden vastgelegd.

## 2.4 Professionalisering

[17] **De derde "do": Professionalisering.** De MiNa-Raad stemt in met de aanbeveling van de KU Nijmegen dat het nieuwe takenpakket voor ambtenaren, politici en buitenstaanders dat met de verdergaande integratie van het milieubeleid onlosmakelijk samenhangt, vereist dat zij ook voor die nieuwe taken professionals worden.

[18] **De milieuadministratie van gemeenten en provincies wordt overvraagd.** De milieuambtenaar is tegelijk met alle milieuthema's bezig en moet bovendien ook nog proberen om het milieubeleid in het andere beleid te integreren. Dat is een onmogelijke opdracht.

Er is bovendien een systematische onderschatting van het takenpakket dat met een fatsoenlijk milieubeleid gepaard gaat. Het zou echter van simplisme getuigen te veronderstellen dat het volstaat om het aantal milieuambtenaren te verhogen om alle problemen op te lossen. Het gaat immers niet alleen om de kwantiteit, maar ook om de kwaliteit van de medewerkers van de milieudienst. Het zou een flinke stap voorwaarts zijn indien aantal milieuambtenaren zou uitgedrukt worden in equivalenten van een voltijdse betrekking en het onderscheid tussen de milieu-ambtenaar en de medewerkers van de milieudienst duidelijk zou gemaakt worden. Daarbij moet het opleidingsniveau een criterium zijn.

De kwaliteit van de medewerkers heeft ook te maken met het statuut van de milieuambtenaren. Zo kan de kwaliteit van tijdelijk aangestelde hoog gekwalificeerde ambtenaren negatief beïnvloed worden omdat ze meer gevoelig zijn aan externe druk. De MiNa-Raad heeft een gelijkaardige problematiek reeds aangekaart m.b.t. de autonomie van de ambtenaren van ruimtelijke ordening in het kader van zijn advies over het Voorontwerp-decreet Ruimtelijke ordening. In het decreet werd hiermee rekening gehouden door voor de ambtenaren een vast statuut op te leggen en door aanpassing van de tuchtprocedure.

De mate en de aard van het overvraagd zijn is atypisch t.a.v. de gemeenten. Derhalve is niet alleen het personeelsbeleid de sleutel voor dit probleem. Andere mogelijke oplossingen bestaan in het uitbesteden van taken, een gezamenlijke intergemeentelijke aanpak, of de mogelijkheid van bijstand door het hoger niveau (inclusief overheidsbedrijven).

Algemeen gesteld worden de problemen groter naarmate de gemeenten kleiner zijn. Dat betekent ook dat het draagvlak in kleine gemeenten veel te klein is om gespecialiseerde en voldoende personeel aan te werven.

- [19] **Uitbesteden van taken.** Om de druk op de milieuadministratie te verlichten kunnen een aantal taken uitbesteed worden. De MiNa-Raad denkt hierbij aan taken die bijzondere specialisatie vereisen, die eenmalig zijn of die tijdelijk arbeidsintensief zijn.

Het uitbesteden van taken mag de integratie niet schaden. Daarom moet het moment van het beleidsdenken binnen de politieke verantwoordelijkheid vallen. Eventueel kan de private partner duidelijk geformuleerde beleidskeuzes voorstellen.

De Raad wijst er ook op dat uitbestede beleidstaken goed moeten kunnen opgevolgd worden. Om het proces goed te kunnen opvolgen, heeft het bestuur voldoende know-how nodig. Maar soms is het verzamelen van voldoende know-how voor het eigen beleid niet de eerste bezorgdheid van de beleidsverantwoordelijken (cf. het vaak gebrekkige statuut en het onvoldoende opleidingsniveau van de medewerkers van de milieudienst). De MiNa-Raad is echter formeel dat de aanwezigheid van know-how binnen de gemeentelijke diensten een voorwaarde is voor het uitbesteden van taken. Onvoldoende know-how bij gemeenten en provincies werkt negatief voor de integratie van het milieubeleid.

Private bureaus die met de uitbestede taken belast worden, moeten zich toespitsen op de specifieke eigenschappen van het bestuur. Zo is het niet aanvaardbaar dat een document (bv. een milieubeleidsplan) in dermate algemene termen gesteld wordt waardoor het volstaat enkele basisgegevens van de gemeente in te vullen.

Een ander symptoom van het gebrek aan affiniteit van de private partner met het bestuur is de onvoldoende opvolging eens de basisdocumenten zijn opgemaakt.

- [20] **Intergemeentelijke milieu-initiatieven.** Een andere mogelijke oplossing om het hoofd te bieden aan een overvraging van de milieudienst is het opzetten van intergemeentelijke milieu-initiatieven.

Met intergemeentelijke milieu initiatieven bedoelt de MiNa-Raad evenwel niet de milieu intercommunales of andere intermediaire structuren, maar wel samenwerkingsvormen tussen de gemeenten, al dan niet met participatie of waarbij de provincie een ondersteunende rol kan opnemen.

Intergemeentelijke milieu-initiatieven kunnen bijdragen tot de integratie van milieubeleid tussen gemeenten en tot de interne en externe integratie van milieubeleid in de gemeente. Bovendien kunnen intergemeentelijke milieu-initiatieven ook een stimulans zijn om de inspanningen vol te houden of te versterken.

Een intergemeentelijk milieu-initiatief zou een integrerende actie kunnen zijn voor het volgende milieuconvenant. Bovendien biedt het ook kleine gemeenten de kans om deel te nemen. In het kader van een convenant is het ook nog een gemakkelijk controleerbaar element. Het convenant zou zo kunnen gebruikt worden als promotor van actie 136 van het MINA-plan2: *“Een ontwerp van bestuursovereenkomst en handleiding voor geïntegreerd gebiedsgericht milieubeleid opmaken”*. Voor de begeleiding van dergelijke intergemeentelijk milieu-initiatieven kan een relatie worden gelegd met het provinciaal milieuconvenant.



[21] **Professionalisering op niveau van de politiek verantwoordelijken.** Het voldoende vertrouwd zijn van politici met de materie is in het algemeen een nijpend probleem. Van politici die bevoegd zijn voor milieu-aangelegenheden kan verwacht worden dat zij zich laten begeleiden door de milieuambtenaar. Dit is echter geen garantie voor integratie van milieubeleid in andere beleidsdomeinen. Er moet altijd rekening worden gehouden met mogelijke conflicten met bestuurders die bevoegd zijn voor andere bevoegdheidsdomeinen. Het vertrouwd zijn met de materie is dus een probleem van het hele politieke bestuur. Wanneer politici zich echter met hun doelpubliek gaan vereenzelvigen wordt de discussie zeer moeilijk en wordt integratie van milieubeleid in andere beleidsvelden bijna onhaalbaar.

Ambtenaren en politici van de lokale besturen zijn een echte doelgroep voor de gewestelijke overheid. Voor deze doelgroep moet door het gewest een aangepaste informatie uitgewerkt worden (doelgroepgerichte informatie). Voor de provincies is daarbij een begeleidende rol weggelegd als ondersteuning van de gemeenten.

De MiNa-Raad suggereert dat de gewestelijke overheid de professionalisering van de lokale bestuurders zou aanmoedigen. Daarbij denkt de Raad aan het aanbieden van bijkomende opleidingen aan de nieuwe bestuursploegen, het bundelen van goede voorbeelden, het ter beschikking stellen van een handleiding (voor bestuurders die de opleiding niet kunnen volgen).

## 2.5 Procedurering

[22] **De vierde “do”: Procedurering.** Volgens de KU Nijmegen zullen uit de talloze initiatieven geleidelijk hanteerbare scenario's, informele regels duidelijk worden. Deze moeten langzaam geformaliseerd worden, en tijdelijke spelregels moeten worden vastgelegd. Dit zal vanzelf tot een zekere standaardisering, en dus tot procedurering leiden. Dan wordt “*integratie*” geleidelijk ook een productkwaliteit waarop actoren elkaar kunnen aansturen en evalueren.

Aansluitend bij de bevindingen van de KU Nijmegen meent de MiNa-Raad toch dat het de taak is van de overheid om enerzijds de spontane goede integratie initiatieven te stimuleren. Overigens meent de Raad dat evaluatie in de procedures dient ingebouwd te worden.

[23] **Integratie behoedzaam stimuleren.** Voor de implementatie van integratie van milieubeleid is stimulering wenselijk.

Een groot nadeel van integratie die niet door regels wordt onderbouwd, is het gebrek aan afdwingbaarheid. Minderheden kunnen steeds hun medewerking weigeren, waardoor het proces zelfs niet van de grond zou komen. Een verplichte integratie waarvoor geen gezamenlijke beeldvorming bestaat en die niet maatschappelijk onderbouwd is, kan echter niet slagen.

Anderzijds zijn instrumenten niet de eerste bezorgdheid van het lokale niveau. Daar is vooral de fragmentering van de financieringsstroom de eerste bezorgdheid.

Het bijstellen van de regelgeving is bijgevolg niet de eerste prioriteit om integratie te bevorderen. Om de gezamenlijke beeldvorming rond integratie te verbeteren zijn het sensibiliseren en het mobiliseren en niet de integratie op zich het doel. Sensibiliseren en

mobiliseren rond integratie kan door integrerende projecten te stimuleren. Mogelijke hulpmiddelen daarbij zijn een krachtlijnennota bij het begin van een bestuursperiode, het invoeren van een milieulabel voor de gedecentraliseerde besturen. Om dat milieulabel te bekomen moeten lokale besturen voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen inzake bestuur en beheer. Een dergelijk label is politiek interessant en moet ook financieel interessant gemaakt worden.

Andere integratie-bevorderende initiatieven zoekt de Raad rond ambtelijk overleg, een milieucoördinator, een uitgeschreven bestuursakkoord, een procedure die er toe leidt dat de zorgplicht ingang vindt, verticale coördinatie binnen de administratie, intergemeentelijk milieu-initiatieven.

[24] **Bijdrage van de convenants 1997-1999 tot integratie.** De KU Nijmegen concludeerde dat de convenants niet gericht waren op integratie. Derhalve hebben ze nauwelijks aan interne en externe integratie bijgedragen (Bijvoorbeeld via Optie 4: “*Verbetering of herstel van de ecologische kwaliteit van de door de provincie beheerde onbevaarbare waterlopen*” heeft het convenant 1997-1999 toch een aanzet tot beleidsintegratie geïnitieerd). In beperkte mate werd wel bijgedragen tot verticale integratie. Tot dusver waren de integrerende elementen in de convenants projectgebonden (duurzame ontwikkeling, pesticiden, rioleringen, ...).

Het accent lag in beide convenants vooral op het versterken van de capaciteit en de logistiek ter ondersteuning van het milieubeleid. Vanuit die opdracht meent de MiNa-Raad dat de convenants met de gemeenten en provincies een positief effect gehad hebben op de ontwikkeling van het lokaal milieubeleid.

Die potentie houdt het instrument van de convenants ook naar de toekomst toe. In zijn briefadvies van 6 mei 1999 aan de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling toonde de MiNa-Raad zich voorstander van een vervolg op de huidige convenants om het milieubeleid verder te stimuleren. De Raad suggereerde ook om dit initiatief te koppelen aan de gemeentelijke en de provinciale legislatuur. De Raad stelde nog voor om de huidige convenants te verlengen tot het nieuw initiatief van start kon gaan.

De Raad sluit zich principieel aan bij de inspanningen om het convenant 1997-1999 te vereenvoudigen in het vooruitzicht van de verlenging ervan tot eind 2001. Daarnaast steunt de Raad bij de verlenging van de convenants aanzetten die integratie bevorderen.

[25] **Bijdrage van de convenants 2002-2007 tot integratie.** Bij de “*don'ts*” raadt de KU Nijmegen af om nu reeds nieuwe, meer op integratie gerichte milieuconvenants te ontwikkelen. De MiNa-Raad gaat er evenwel van uit dat de convenants 2002-2007 een stap vooruit zetten in de autonome evolutie van het milieubeleid. Integratie is daar zeker een aandachtspunt. De convenants dienen ingevuld worden vanuit duurzame ontwikkeling en vanuit een perspectief van integraal denken. Dit betekent evenwel niet dat integratie het doel op zich moet zijn. Het moet wel de doelstelling zijn om een bijdrage te leveren om het begrip “*integratie*” op termijn te kunnen operationaliseren. De Raad meent overigens dat een optie “*integratie*” als verkrampd zou overkomen en het laat bovendien nog altijd de opening om deze optie niet te onderschrijven. Integratie moet eerder een horizontaal begrip zijn door de basisoptie en alle andere opties heen.

De MiNa-Raad benadrukt dat eenvoud de basis dient te zijn voor het convenant 2002-2007. In het convenant mogen niet enkel inspanningsverbintenissen opgenomen zijn, maar er moet ook ruimte zijn voor resultaatsverbintenissen.

Bij de vaststelling van de financiële tegemoetkoming in het kader van het gemeentelijk milieuconvenant voor inspanningen die sterk gerelateerd zijn met de specifieke eigenschappen van de gemeente (oppervlakte, inwoneraantal, industrialisatie, ...), moeten forfaitaire vergoedingen vermeden worden. Forfaitaire vergoedingen zijn in dergelijke situaties immers nadelig voor grotere gemeenten.

De MiNa-Raad dringt aan op een grondige evaluatie van het convenant 1997-1999 en van de verlenging ervan tot 2001. Hierbij moet aandacht zijn voor elementen:

- die inmiddels verplicht geworden zijn via andere wetgeving en dus overbodig zijn in een convenant;
- uit de vorige convenants die nu moeten geconsolideerd worden. Zo kan het basisconvenant uitgebreid worden met die elementen uit de opties waarvoor de evaluatie aangeeft dat de respons goed was en dat ze ook gedragen worden;
- die verdere ondersteuning verdienen via de opties.

Uit de evaluatie moet ook blijken wat de succes- en de faalfactoren zijn van bepaalde elementen. Bij een negatieve evaluatie horen ook remediërende suggesties om het element in de komende convenants toch succesvol te maken.



---

## Advies

# Principes voor integraal waterbeleid

### Advies van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid

---

Datum van goedkeuring      **21/12/1999**

---

Volgnummer                      1999| 028

---

Coördinator + e-mailadres      Dirk Uyttendaele, [dirk.uyttendaele@minaraad.be](mailto:dirk.uyttendaele@minaraad.be)

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	70
Krachtlijnen .....	71
Inleiding en procesbeschrijving.....	72
Adviestekst.....	73
1 Historiek van het waterbeleid in Vlaanderen.....	73
2 Organisatie van het waterbeleid in Vlaanderen.....	76
3 Situering van het begrip “ <i>integraal waterbeleid</i> ” .....	81
3.1 Beleidsintegratie: een poging tot synthese.....	81
3.2 Toepassing van de bekomen categorisering op het waterbeleid.....	82
4 Principes en aandachtspunten voor integraal waterbeleid.....	83
4.1 Algemeen .....	83
4.2 Interne inhoudelijke integratie.....	87
4.3 Externe inhoudelijke integratie .....	93
4.4 Instrumentele integratie .....	95
4.5 Organisatorische integratie .....	99

## Krachtlijnen

**Decretale onderbouwing van integraal waterbeleid.** De MiNa-Raad dringt nogmaals aan op het operationaliseren van het integraal waterbeleid en in het bijzonder van de organisatie ervan via een decretale onderbouwing.

**Integratie in het waterbeleid.** Watersystemen hebben verschillende functies en kennen verschillende gebruikers. Als gevolg daarvan ontstonden verschillende vaak niet afgestemde en dikwijls zelfs tegenstrijdige waterbeleidsvelden. Daarom is een gerichte afstemming nodig en een afstemming van het milieubeleidsplan met het waterbeleidsplan. Een tijdige consultatie van doelgroepen en een afdoende in rekening brengen van de socio-economische overwegingen zijn daarbij nodig. Via het VIWC is voor de bestuurlijk-organisatorische integratie gekozen voor een coördinatie. De samenstelling van het VIWC moet decretaal verankerd worden en moet afhangen van de taakstelling en de doelstelling.

**Verbeteringen mogelijk inzake inhoudelijk integratie.** Ten aanzien van de verontreiniging van waterbodems en van sedimenttransport dient een preventief beleid gevoerd te worden.

Rationeel watergebruik moet zowel verspilling als gebruik van hoogwaardig water voor laagwaardige toepassingen voorkomen. De overheid beschikt ten aanzien van alle doelgroepen over instrumenten om de principes van rationeel watergebruik te realiseren.

De externe integratie dient te verbeteren ten aanzien van alle sectoraal beleid. De Raad legt de nadruk op de externe integratie met het veiligheidsbeleid en in het bijzonder met de ruimtelijke ordening. De link tussen ruimtelijke planning en integraal waterbeleid is zo vanzelfsprekend dat naast de inhoudelijke integratie een zekere convergentie in procedures en planvorming moet nagestreefd worden.

Gebiedsgericht beleid is een uitgangspunt voor integraal waterbeleid zowel op vlak van de doelstellingen als op het vlak van de maatregelen. Bij de functieafweging moeten alle consequenties vooraf ingeschat worden en op haalbaarheid worden onderzocht. Het nieuwe decreet ruimtelijke ordening biedt de mogelijkheid voor de ruimtelijke afbakening van watersystemen. De overheid dient daar dringend gebruik van te maken.

**Instrumentele integratie gericht op afstemming.** Voor een integraal waterbeleid is een brede waaier van instrumenten beschikbaar. Anderzijds is water een competitief element. Daarom is afstemming van instrumenten noodzakelijk en moet voor alle doelgroepen en voor alle toepassingen de meest efficiënte en effectieve instrumentenmix vastgelegd worden.

**Het watersysteem als basis voor organisatorische integratie.** Watersystemen vormen de geografische basis voor integraal waterbeleid. Binnen die ruimtelijke afbakening is verfijning mogelijk van stroomgebieden via bekkens naar deelbekkens. Voor de MiNa-Raad is het bekken het laagste niveau waar nog sprake is van integratie van waterbeleid in al zijn aspecten. Mits zij bereid zijn zich in te schrijven in de principes van integraal waterbeleid, kunnen besturen zoals provincies, gemeenten, Polders en Wateringen wel nog concrete taken toegewezen krijgen in het kader van het integraal waterbeleid. Zij dragen daarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken.

## Inleiding en procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	//
Naam adviesvrager + functie	<b>Advies, op eigen initiatief</b>
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen</b>
Adviestermijn	<b>Onbepaald</b>
Overlegcommissie	//
Vergaderingen: soort + datum	//

---

Op 1 april 1999 vroeg de MiNa-Raad andermaal aan de Vlaamse regering dat deze op korte termijn het integraal waterbeleid via een decretale onderbouwing zou operationaliseren<sup>1</sup>. Hij drong er daarom op aan dat het ontwerpdecreet Integraal Waterbeheer<sup>2</sup> nog voor het einde van de legislatuur bij het Vlaams Parlement zou ingediend worden. Op 9 april 1999 maakte de Minister van Leefmilieu (*“louter ter informatie”*) de toen meest recente versie van het ontwerpdecreet aan de MiNa-Raad over.

De MiNa-Raad beschouwt een gedetailleerd advies op eigen initiatief omtrent deze of latere versies van het ontwerp zolang deze niet door de Vlaamse regering zijn vastgesteld echter niet als een prioriteit. De Raad heeft immers reeds twee adviezen over een gelijkaardig voorontwerp geformuleerd<sup>3</sup>. Een aantal suggesties uit deze adviezen werden inmiddels opgenomen in latere versies van het ontwerp. Voor andere suggesties is dat niet het geval. De Raad onderschrijft echter van deze adviezen nog steeds alle aspecten die in unanimitieit zijn vastgesteld. Aanbevelingen die niet in unanimitieit door alle partners in de Raad werden onderschreven, worden door de respectievelijke organisaties nog steeds aangehouden.

In het voorliggende advies poogt de Raad in een eerste deel het begrip integraal waterbeleid te kaderen. In het tweede deel van het advies formuleert de MiNa-Raad in een aantal aanbevelingen zijn visie op de richtinggevende principes en prioritaire aandachtspunten voor integraal waterbeleid. De Raad gaat ervan uit dat deze aanbevelingen hun belang zullen hebben t.a.v. het definitief ontwerp Decreet integraal waterbeleid.

De Raad hoopt dat uit de aanbevelingen uit het voorliggende advies, maar ook uit eerdere adviezen voldoende blijkt dat de operationalisering van het integraal waterbeheer via een decretale onderbouwing een absolute prioriteit is en blijft. Een decreet integraal waterbeleid is nodig om de bestaande regelgeving inzake waterbeleid te integreren. Vooral de organisatie van het integraal waterbeleid moet worden geregeld.

---

1 De brief werd goedgekeurd in de zitting van de MiNa-Raad van 1 april 1999.

2 Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot aanvulling ervan met titels betreffende het integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening.

3 MINA-RAAD, Advies van 15 januari 1998 over het Voorontwerp van decreet milieubeleid, Deel 10 Water, afl. 1998/2, 4p; MINA-RAAD, Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening, afl. 1998/17, 51p.



### 1 Historiek van het waterbeleid in Vlaanderen.

[1] **Algemeen.** De historiek van het waterbeleid in Vlaanderen kan opgedeeld worden in drie fasen. Deze fasen volgen elkaar op in periodes maar een duidelijke, in de tijd afgebakende grens is er niet. Overigens dient hierbij aangestipt dat in deze historiek enkel tendensen worden geduid en dat het niet de bedoeling is een tot in het detail uitgewerkte evolutie te schetsen.

[2] **Gecompartimenteerd beleid.** Tot voor enkele jaren was het waterbeleid gekenmerkt door een gecompartimenteerde, niet-geïntegreerde benadering. Waterverontreiniging, overstromingsgevaar, ... werden als afzonderlijke problemen benaderd. De gemeentelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden waren omvangrijk. Zo was de waterzuivering een louter gemeentelijke bevoegdheid. In het drinkwaterbeleid en in het beheer van waterlopen van derde categorie spelen gemeenten nog steeds een belangrijke rol.

Sinds de derde staatshervorming van België in 1993<sup>4</sup> hebben de Gewesten een volledige bevoegdheid over het leefmilieu, met uitzondering van de productnormen en ioniserende stralingen. Als eerste belangrijke scharnierdatum voor het waterbeleid in Vlaanderen geldt 26 maart 1971 waarop de kaderwet oppervlaktewater<sup>5</sup> werd goedgekeurd. Deze wet regelt de bescherming van de wateren van het openbaar hydrografisch net en van de kustwateren tegen verontreiniging. In de loop der jaren werd de wet herhaaldelijk aangepast maar tot op heden stuurt deze wet de kwalitatieve aspecten van het waterbeleid in Vlaanderen.

Inzake het kwantitatief waterbeheer zijn vooral de wetten op Polders en Wateringen doorslaggevend (zie punt [12]) Daarnaast is er nog de Wet op de onbevaarbare waterlopen<sup>6</sup> die de basis levert voor de classificatie van waterlopen en voor het beheer ervan.

Het grondwaterbeleid wordt geregeld door het grondwaterdecreet<sup>7</sup> en het kaderdecreet bodemsanering<sup>8</sup>.

[3] **De eerste stappen naar geïntegreerd milieubeleid.** Naast de compartimentele wetgeving inzake water is er de algemene milieuwetgeving die gelijktijdig ingrijpt op alle compartimenten, ook op de verschillende waterbeleidsvelden. Via het milieuvergunningsdecreet<sup>9</sup> wordt verboden dat een als hinderlijk ingedeelde inrichting geëxploiteerd of veranderd zou worden, zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid indien ze behoort tot de eerste of tweede klasse of zonder voorafgaande melding indien ze behoort tot de derde klasse. Dit decreet kreeg twee

---

<sup>4</sup> Bijzondere wet van 16 juli 1993 tot het vervolledigen van de federale staatsstructuur. (BS van 20 juli 1993).

<sup>5</sup> Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

<sup>6</sup> Wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen.

<sup>7</sup> Decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer.

<sup>8</sup> Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering.

<sup>9</sup> Decreet van de Vlaamse regering van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

belangrijke uitvoeringsbesluiten. Via VLAREM I<sup>10</sup> werd de procedure vastgelegd voor de aanvraag van een milieuvergunning of de melding van een hinderlijke activiteit. Zo zijn volgens de rubriek 3 van VLAREM I het lozen en het behandelen van afvalwater hinderlijke activiteiten, is de winning van grondwater gevat door rubriek 53 en de kunstmatige aanvulling van grondwater door rubriek 54. Stuwen en overbrenging van water ten slotte zijn hinderlijk conform rubriek 55<sup>11</sup>. VLAREM II<sup>12</sup> daarentegen legt de milieukwaliteitsnormen en de algemene en de sectorale milieuvoorwaarden voor ingedeelde inrichtingen vast.

Uit het punt “*Gecompartimenteerd beleid*” blijkt de grote versnippering van het waterbeleid in Vlaanderen. De Vlaamse Overheid had reeds eind van de jaren 80 onder ogen gezien dat deze vaststelling overigens van toepassing was op het hele milieubeleid. Omdat zij voor het voeren van een meer efficiënt milieubeleid een rationalisatie van de versnipperde Vlaamse milieuwetgeving en -reglementering dringend noodzakelijk achtte, ging de Vlaamse regering over tot de oprichting van de ICHM<sup>13</sup>. Deze commissie had tot opdracht een voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne uit te werken en aanbevelingen te doen om de doelmatigheid van het milieuhygiënerecht te verbeteren. De commissie werkte in verschillende fasen. Wanneer bepaalde delen voltooid waren, werden zij na goedkeuring door de Vlaamse regering voor advies aan de MiNa-Raad voorgelegd. Een gedeelte van de inspanningen werd inmiddels in wetgeving geconcretiseerd via het Decreet Algemene bepalingen<sup>14</sup>. Dit decreet bevat voorlopig algemene milieuwetgeving die bijgevolg ook belangrijk is voor het waterbeleid. Zo regelt dit decreet de procedure voor de milieuplanning. In uitvoering hiervan werd het MINA-plan 2 goedgekeurd<sup>15</sup>. Dit plan voorziet onder meer acties en initiatieven rond de thema’s verontreiniging van oppervlaktewater (thema 8), verdroging (thema 9) en biodiversiteit (thema 13) en rond integraal waterbeleid als zodanig (acties 129, 130, 131).

Maar in de loop van 1994 werden reeds sectorale plannen opgemaakt. Dat was een eerste aanzet tot een milieuplan. Zo werd de MiNa-Raad om advies gevraagd over Sectoraal milieubeleidsplan water, deel oppervlaktewater. In zijn advies van 19 december 1994 stelde de MiNa-Raad dat het sectoraal plan niet voldeed aan het concept “*Integraal waterbeheer*”. Betekenisvol was het ontbreken van een afstemming met het Sectoraal plan grondwater<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup>Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning.

<sup>11</sup> Met het “*Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones*” werd de grondwatervergunning geïntegreerd in de milieuvergunning (Belgisch Staatsblad, 11 maart 1999, p.7654-7798).

<sup>12</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

<sup>13</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 1989 houdende oprichting van een interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest.

<sup>14</sup> Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

<sup>15</sup> MINA-plan 2, Het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001

<sup>16</sup> MINA-RAAD, *Advies van 19 december 1994 over de ontwerpen van het Sectoraal milieubeleidsplan oppervlaktewater en het AWP II Dender en Mark*, afl.1994, afl. 94/16, 31p.

Een ander deel van de inspanningen van de ICHM leidde tot dusver nog niet tot concrete wetgeving maar zal eerlang dat stadium bereiken. Het voorontwerp van decreet van de ICHM bevat onder meer het Deel 10 Water<sup>17</sup>.

- [4] **Verdere integratie van het waterbeleid.** Over dit voorontwerp van de ICHM had de MiNa-Raad eerder gesteld dat het niet voldeed, onder meer aan de voorwaarden voor integraal waterbeleid<sup>18</sup>. Ook bij de overheid was de noodzaak van “*integraal*” waterbeleid doorgedrongen.

Om het integraal waterbeleid in Vlaanderen beleidsmatig vorm te geven en te begeleiden en om de realisatie ervan op te volgen werd op verzoek van de Vlaamse Minister van Leefmilieu op 8 mei 1996 het Vlaams Integraal Wateroverleg Comité (VIWC) opgericht (zie verder). In afwezigheid van onderbouwende wetgeving heeft het VIWC geen officieel statuut.

De gehele historiek van het waterbeleid wordt ook gekenmerkt door de oprichting van verschillende bekkencomités<sup>19</sup> tussen december 1990 en december 1998. De oprichting van de bekkencomités heeft alleszins de operationalisering van integraal waterbeleid bevorderd. In afwezigheid van onderbouwende wetgeving hebben de bekkencomités geen officieel statuut.

Deel 10 Water van het voorontwerp van de ICHM werd herwerkt met “*Integraal waterbeleid*” als peiler. De herwerkte versie werd op 29 juli 1998 voor advies aan de MiNa-Raad voorgelegd. De MiNa-Raad<sup>20</sup> verheugde zich in de goede intenties van de overheid, maar had tegelijkertijd toch nog kritiek bij de uitwerking van het integraal waterbeleid. Nadat de MiNa-Raad en de andere adviserende instanties hun advies aan de bevoegde Minister van Leefmilieu hadden overgemaakt, werd het ontwerp van decreet aangepast en voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Deze laatste bracht zijn advies uit op 11 februari 1999. Het voorontwerp werd hierop bijgewerkt tot een nieuw voorontwerp dat aan de Vlaamse regering werd voorgelegd.

In de vergadering van 30 maart 1999 besliste de Vlaamse regering het ontwerpdecreet tot aanvulling van het Decreet van 5 april 1995 met algemene bepalingen inzake het milieubeleid met titels betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening voor advies voor te leggen aan de ICHM.

---

<sup>17</sup> INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST, *Voorontwerp decreet milieubeleid*, die Keure, Brugge, 1995, p.995-1045.

<sup>18</sup> MINA-RAAD, Advies van 15 januari 1998 over het Voorontwerp van decreet milieubeleid, Deel 10 Water, afl. 1998/2, 4p.

<sup>19</sup> Installatiedata van de verschillende bekkencomités (Bron: AMINAL, Afdeling Water): Demerbekkencomité: 4 december 1990; Denderbekkencomité: 18 februari 1991; IJzerbekkencomité: 5 juni 1991; Netebekkencomité: 23 september 1991; Boven-Scheldecmité: 6 januari 1993; Bekkencomité Dijle & Zenne: 26 november 1997; Herstructurering bestaande bekkencomités en oprichting van andere comités: 3 april 1998; Bekkencomité Gentse kanalen: 14 december 1998; Leiecomité: 17 december 1998; Bekkencomité Beneden-Schelde; Maasbekkencomité: 18 december 1998; Bekkencomité Brugse polders: 21 december 1998. Voor de herstructurering waren in de bekkens een stuurgroep van ambtenaren, thematische werkgroepen en een ruime plenaire vergadering met vertegenwoordigers van de verschillende maatschappelijke acties. Na de herstructurering wordt nog een onderscheid gemaakt tussen een ambtenarenwerkgroep die de afspiegeling is van het VIWC en een plenaire vergadering van mandatarissen van provincies, gemeenten en polders en wateringen. Over de aanwezigheid van de maatschappelijke actoren is nog geen definitieve beslissing genomen.

<sup>20</sup> MINA-RAAD, Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening, afl. 1998/17, 51 p.

Alhoewel het voorontwerp van decreet duidelijk geïnspireerd werd door het voorstel van Europese kaderrichtlijn water<sup>21</sup> impliceerde de beslissing van de Vlaamse regering dat de ICHM het ontwerp van decreet aan de Europese kaderrichtlijn diende te toetsen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het voorstel van kaderrichtlijn momenteel in de eindfase van het overleg is gekomen, maar dat nog steeds vernieuwde versies ingediend worden in de zoektocht naar Europese consensus<sup>22</sup>. Met dit voorstel van richtlijn beoogt de Europese Commissie de vaststelling van één uniform kader voor maatregelen betreffende het waterbeleid binnen de EG. Na goedkeuring van deze richtlijn zullen de lidstaten er moeten op toezien dat hun nationale (regionale) wetgeving met deze richtlijn geharmoniseerd wordt.

De beslissing van de Vlaamse regering werd tot dusver echter niet uitgevoerd.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat het Vlaams regeerakkoord<sup>23</sup> het belang van integraal waterbeleid onderschrijft en woordelijk stelt: *“Het decreet Integraal Waterbeheer moet de elementen kwaliteit-kwantiteit-natuur zodanig op elkaar afstemmen dat tegelijk de administratieve en organisatorische integratie en de vereenvoudiging/doorzichtigheid worden gewaarborgd op alle niveaus.”*

## 2 Organisatie van het waterbeleid in Vlaanderen

- [5] **Algemeen.** Het groeiproces van het waterbeleid in Vlaanderen is er mede de oorzaak van dat de taken en bevoegdheden zo verspreid zijn over verschillende bevoegde instanties<sup>24</sup>. Ook hier dient aangestipt dat het niet de intentie is geweest om een volledige opsomming van alle betrokken organisaties van het waterbeleid weer te geven. Daarnaast dient ook vermeld te worden dat bepaalde bevoegdheden nog steeds op federaal niveau gesitueerd zijn. De Raad denkt daarbij onder meer aan de Belgische Geologische Dienst op vlak van het grondwaterbeleid, het Ministerie van Volksgezondheid, het politietoezicht, ...
- [6] **De Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting (AMINAL).** AMINAL behoort tot het Departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Deze administratie is onderverdeeld in verschillende afdelingen die allen in min of meerdere mate betrokken zijn bij het waterbeleid en waterbeheer.

Een kort overzicht van enkele belangrijke taken inzake water:

- De Afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid is onder meer betrokken bij de ontwikkeling van het milieu- en natuurbeleid door doelgerichte planning en efficiënt beheer van de financiële middelen. Zij zorgt voor beleidsvoorbereiding- en ondersteuning en voor de coördinatie van de milieuinvesteringen. Zij integreert de veiligheids- en milieueffectrapportering in het vergunningenbeleid en integreert de ecologie in de infrastructuur door NatuurTechnische Milieubouw (NTMB)

---

<sup>21</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, 97/c 184/02, COM(97)49def.-97/0067 (SYN), ingediend op 15 april 1997.

<sup>22</sup> Bijvoorbeeld: Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (COM(97)49def.), 97/0067 (COD), ingediend op 17 juni 1999.

<sup>23</sup> Vlaams Regeerakkoord, EEN NIEUW PROJECT VOOR VLAANDEREN

<sup>24</sup> Bron voor de organisatie op Vlaams niveau: MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, Gids van de Vlaamse overheid, 1999, p.200- 239; p.285-357.

- De Afdeling Europa en Milieu verleent juridische beleidsondersteuning en juridisch advies inzake milieurecht aan de andere afdelingen van de administratie. Ze volgt de voorbereiding van de Europese regelgeving en van de internationale verdragen inzake milieu en waakt over de implementatie ervan.
- De Afdeling Milieuvergunningen verzorgt de voorbereiding van het beleid inzake milieuvergunningen en milieureglementering en verstrekt advies inzake milieuvergunningdossiers.
- De Afdeling Milieu-inspectie is bevoegd voor de handhaving van de milieuhygiënewetgeving.
- De Afdeling Water is uiteraard de belangrijkste afdeling voor het waterbeleid en het waterbeheer. Deze afdeling verzorgt het beheer van grond- en drinkwater. Ze beheert de onbevaarbare waterlopen van 1 categorie inclusief de rattenbestrijding. Ze beheert het grondwatermeetnet, het limnigrafisch meetnet onbevaarbare waterlopen en het secretariaat van het schadefonds grondwaterwinnings. Ze ontwikkelt het beheer inzake waterbodems en karakteriseert de waterbodems. Ze houdt toezicht op de drinkwaterkwaliteit en op het beheer van polders en wateringen. Ze adviseert grondwatervergunningaanvragen en de afbakingsaanvragen (waterwingebieden en beschermingszones). Voorlopig staat ze nog in voor de vestiging en de inning van de grondwaterheffing (deze taak gaat vermoedelijk over naar de VMM - zie punt [48]).
- De Afdeling Land verstrekt adviezen inzake het beheer van land en bodem en volgt landinrichtingsplannen, ruilverkavelingen beheersovereenkomsten in agrarisch gebied op.
- De Afdeling Natuur verzorgt de voorbereiding en evaluatie van het natuurbeleid en verzorgt de externe samenwerking binnen het kader van het globaal beleid van de Vlaamse overheid. Ze werkt het Vlaams ecologisch netwerk uit en het integraal verwervings- en ondersteunend netwerk (VEN en IVON). Ze sluit beheersovereenkomsten af in het kader van beheers- en natuurlandbouw.
- De Afdeling Bos en Groen verzorgt onder andere de voorbereiding en de evaluatie van het beleid inzake riviervisserij. Ze oefent er de politionele bevoegdheid over uit. Ze past de reglementering inzake riviervisserij toe, beheert het Visserijfonds en neemt initiatieven ter verbetering van het aquatisch milieu.

[7] **De Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ).** De AWZ behoort eveneens tot het Departement LIN en is ook opgedeeld in afdelingen. De afdeling Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen is onder meer belast met het Vlaams havenbeleid en de coördinatie van de uitvoering van het beleid inzake regelgeving, exploitatie voor de binnenwateren. Verder staat de afdeling nog in voor de coördinatie, de initiatie en de ondersteuning van de buitenafdelingen (Afdeling Maritieme Schelde, Afdeling Bovenschelde, Afdeling Waterwegen Kust, Afdeling Zeeschelde, Afdeling Maas en Albertkanaal).

[8] **De Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM).** Een indicatie van de bevoegdheden van AROHM kan verkregen worden uit de structuur van deze administratie: de afdelingen Ruimtelijke Planning, Stedenbouwkundige Vergunningen, Bouwinspectie, Woonbeleid, Financiering Huisvestingsbeleid en Monumenten en Landschappen. Belangrijke met waterbeleid gelinkte bevoegdheden betreffen de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid inzake ruimtelijke planning en inzake de bescherming van monumenten en landschappen.

- [9] **De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).** De VMM meet voortdurend de kwaliteit van het water. Ze beheert meetnetten voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en de vuilvrachten van het geloosde afvalwater. Ze verwerkt de resultaten van de metingen in een meetdatabank, die een onderdeel is van de Vlaamse milieudatabank en publiceert de meetresultaten in jaarverslagen. Ze gebruikt de meetresultaten als basis voor een langetermijnplanning voor de waterzuivering. Ze verwerkt de stand van zaken per stroombekken en een reeks van maatregelen in de Algemene Waterzuiveringsprogramma's - Waterkwaliteitsprogramma's (AWP's) en gebruikt de AWP's op hun beurt o.m. als basis voor de investeringsprogramma's voor de bovengemeentelijke waterzuiveringsinfrastructuur (collectoren waar de (gemeentelijke) riolen op aangesloten zijn, en zuiveringsinstallaties). Ze stelt een investeringsprogramma op voor de aanleg of de verbetering van de gemeentelijke rioleringen en van de kleinschalige zuiveringsinstallaties, op basis waarvan het Vlaamse Gewest de gemeentebesturen subsidieert. Ze verleent advies i.v.m. de milieuvergunningen. Ze bepaalt en int de heffing op afvalwater (en wellicht eertlang ook de heffing op grondwater). Ze stelt de Milieu- en Natuurrapporten Vlaanderen (MIRA) samen.
- [10] **De Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM).** De OVAM heeft een brede waaier van bevoegdheden inzake het beleid en het beheer van vaste afvalstoffen. De bevoegdheden van de OVAM vertonen echter ook raakpunten met het integraal waterbeleid. Hierbij kan o.a. verwezen worden naar de bevoegdheid over baggerspecie, wat overeenkomstig het Afvalstoffendecreet een bijzondere afvalstof is en naar de bevoegdheden inzake bodembeleid.
- [11] **De NV AQUAFIN.** De NV AQUAFIN bouwt, financiert en exploiteert nieuwe en bestaande infrastructuur voor de zuivering van het rioolwater. Ze stelt technische plannen op voor de bouw van nieuwe infrastructuur voor zuivering van het rioolwater en voert de projecten uit op basis van een goedgekeurd investeringsprogramma. Ze pre-financiert het investeringsprogramma, beheert de bestaande rioolwaterzuiveringsinfrastructuur, past ze aan en verbetert ze, met uitzondering van de niet-prioritaire gemeentelijke riolen. Ze organiseert de kwaliteitsborging voor een optimale afstemming van de gemeentelijke op de bovengemeentelijke rioleringsinfrastructuur. Ze geeft technisch advies aan gemeenten die een kleinschalig waterzuiveringsproject willen opzetten.
- [12] **De Vlaamse Landmaatschappij (VLM).** De VLM staat in voor de ruilverkaveling teneinde in landbouwgebieden de agrarische structuur te ondersteunen en te versterken. Ze realiseert daarbij ook andere maatschappelijke doelstellingen zoals natuurontwikkeling, -beheer en -bescherming en kleinschalige waterzuivering, zodat de samenhang van de open ruimte binnen de projectgebieden wordt versterkt.

De VLM staat in voor natuurinrichting. Het beleid wordt gestuurd door de administratie bevoegd voor het natuurbehoud en uitgewerkt door de VLM. Natuurinrichtingsprojecten worden ingesteld ter realisatie van het VEN en de groen-, park-, buffer- en bosgebieden van de plannen van aanleg. Ze kunnen onder meer infrastructuurwerken, aanpassing van waterlopen en waterhuishoudingswerken inhouden.

Ze staat ook in voor landinrichting waarbij een versterking van de globale samenhang en kwaliteit van de open ruimte wordt nagestreefd. Ze treft daarbij maatregelen onder andere op het vlak van landschapsbeheer en -inrichting, versterking van de agrarische structuur, natuurontwikkeling, vrijwaring en verbetering van de milieukwaliteit, ...



Landinrichtingsprojecten kunnen onder meer aanpassing van wegen en waterlopen, waterhuishoudingswerken inhouden.

Ze staat ook in voor het beheer van de mestbank met het oog op het voorkomen van elke overmatige uitspreiding van meststoffen, het verhinderen van lozen en dumpen van mest en het bevorderen van de ecologische afzet van dierlijke mest.

Ze is ook bevoegd voor het Geografisch Informatiesysteem Vlaanderen (GIS) teneinde een continue, ruimtelijke informatievoorziening te realiseren.

- [13] **De drinkwatersector.** De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW) bestudeert, bouwt en exploiteert in haar ambtsgebied alle installaties die nodig zijn voor de openbare watervoorziening. Ze sluit contracten af inzake de waterproductie, de waterdistributie en de afvalwaterzuivering, met andere instellingen van openbaar nut, gemeenten, intercommunales of particulieren.

Naast de VMW is de organisatie van de drinkwatervoorziening verzorgd door hetzij de gemeenten, hetzij door de intercommunales<sup>25</sup>, hetzij het Vlaamse Gewest.

Vanuit de watervoorzieningssector werd de nood gevoeld om over een overkoepelend orgaan te kunnen beschikken, dat de actoren in het domein van het drink- en afvalwater gezamenlijk laat optreden op het Vlaamse, het federale en het internationale vlak.

Dit overlegplatform werd binnen het SVW<sup>26</sup> opgericht en kreeg de naam Sectorgroep "Vlaams drink- en afvalwater". De doelstellingen zijn vertegenwoordiging van de sector in externe organismen ten behoeve van het innemen van standpunten i.v.m. de sector en medewerking aan de totstandkoming van een integraal waterbeheer in Vlaanderen.

- [14] **Polders en Wateringen.** De huidige wetgeving op de Polders en Wateringen dateert van de jaren 1956-1957<sup>27</sup>. Polders zijn openbare besturen, ingesteld met het oog op de instandhouding, drooglegging en bevloeiing van de ingedijkte gronden die op de zee en de aan het getij onderhevige waterlopen zijn veroverd. Wateringen zijn openbare besturen, buiten de polderzones ingesteld met het oog op het tot stand brengen en handhaven, binnen de grenzen van hun territoriaal gebied, van een voor landbouw en hygiëne gunstige bewatering, en met het oog op de beveiliging van de grond tegen de watersnood.

Het beleid van Polders en Wateringen wordt bepaald door de algemene vergadering. Deze bestaat enkel uit ingelanden die een titel hebben van zakelijke rechten waaraan genot van de in het gebied gelegen erven verbonden is. Deze algemene vergadering heeft

---

<sup>25</sup> Antwerpse Waterwerken I.V. (A.W.W.), Gemeentelijk Waterbedrijf Knokke-Heist, Gemeentelijk Waterleidingsbedrijf Heusden-Zolder, Intercommunale Maatschappij voor Watervoorziening in Vlaanderen (IMWV), Intercommunale voor waterbedeling in Vlaamse Brabant (IWVB), Intercommunale voor watervoorziening in Oost-Vlaanderen (IWOV), Intercommunale Waterleidingmaatschappij van Veurne-Ambacht (IWVA), Intercommunale Watermaatschappij C.V. Hasselt, Provinciale en Intercommunale Drinkwatermaatschappij der Provincie Antwerpen (P.I.D.P.A.), Regie Stedelijke Waterdienst Ieper, Regie Waterdienst Oudenaarde, Stedelijk Waterbedrijf Sint-Niklaas, Tussengemeentelijke Maatschappij der Vlaanderen voor Watervoorziening (T.M.V.W.), Waterdienst Hoeilaart, Waterregie Stad Tongeren

<sup>26</sup> SVW: De vzw Studie- en Samenwerkingsverband Vlaams Water werd opgericht in 1986 voor het opstellen, verrichten en coördineren van onderzoek naar alle aspecten van waterbeheer, watervoorziening en waterzuivering, nationale en internationale samenwerking, advisering en vertegenwoordiging van de leden in externe fora.

<sup>27</sup> Wet van 3 juni 1957 betreffende de polders. Polders zijn openbare besturen, ingesteld met het oog op de instandhouding, drooglegging en bevloeiing van de ingedijkte gronden die op de zee en de aan het getij onderhevige waterlopen zijn veroverd (Art. 1). Wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen. Wateringen zijn openbare besturen, buiten de polderzones, ingesteld met het oog op het tot stand brengen en handhaven, binnen de grenzen van hun territoriaal gebied van een voor landbouw en hygiëne gunstige bewatering, en met het oog op de beveiliging van de grond tegen de watersnood (Art. 1).

diverse bevoegdheden waaronder het opmaken van bijzondere politiereglementen, het beslissen betreffende het aanleggen en verbeteren van verdedigings-, droogleggings- of bevoeiingswerken en van de wegen.

Momenteel zijn er in Vlaanderen 104 polders en wateringen actief op een ambtsgebied van 307.063 ha. Het merendeel daarvan heeft zich, met het oog op de verdediging van hun gemeenschappelijke belangen, verenigd in de VVPW, de "*Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen v.z.w.*".

- [15] **Provincies en gemeenten.** Op basis van de Wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen zijn de provincies bevoegd voor het onderhoud en de investeringen aan de onbevaarbare waterlopen van 2e categorie en voor het toezicht op de gemeenten wat de waterlopen van 3e categorie betreft. Dezelfde wet geeft hen de bevoegdheid t.o.v. de polders en wateringen inzake het financieren van de werken aan de onbevaarbare van 2e categorie en de machtigingen en vergunningen voor bouwwerken, kunstwerken op onbevaarbare waterlopen van 2e en 3e categorie.

De provincies zijn ook bevoegd voor het verlenen van milieuvergunningen klasse 1 en in beroep voor klasse 2. Op basis van de bepalingen m.b.t. de rioleringen zijn provincies bevoegd om te adviseren over de gemeentelijke projecten inzake rioleringen.

Ook de gemeenten beschikken van oudsher over een aantal taken inzake water. De gemeenten bouwen rioleringen en kleinschalige waterzuiveringsinstallaties en worden hiervoor gesubsidieerd door het Gewest<sup>28</sup>. De gemeenten staan in voor het beheer van sommige niet-gecatalogeerde waterlopen en van de onbevaarbare waterlopen van 3e categorie overeenkomstig de Wet 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen. De gemeenten staan in voor de drinkwatervoorziening, hetzij in eigen regie, hetzij (meestal) via intercommunale maatschappijen. Gemeenten zijn ook bevoegd voor het verlenen van milieuvergunningen klasse 2 en 3.

- [16] **Het Vlaams Integraal Wateroverleg Comité (VIWC).** Het VIWC is een overlegplatform dat werd opgericht om het integraal waterbeheer op niveau Vlaanderen beleidsmatig vorm te geven, te begeleiden en de realisatie ervan op te volgen<sup>29</sup>. Het belangrijkste doel is het samenbrengen van alle actoren en het uitwisselen van informatie tussen alle betrokkenen.

Een eerste opdracht van het VIWC is het formuleren van voorstellen voor de organisatie van overlegstructuren en de invulling van de planvorming. Daarnaast zal het VIWC de uitvoering van integrale waterbeheerprojecten stimuleren en opvolgen. In het kader van het MINA-plan 2 werd het VIWC als initiatiefnemer aangeduid voor de uitwerking van drie bindende acties.

---

<sup>28</sup> Besluit van 30 maart 1996 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de voorwaarden onder dewelke, alsook van de verhouding in dewelke het Vlaamse gewest bijdraagt in de kosten verbonden aan de aanleg en de verbetering door de gemeenten van openbare riolen, andere dan prioritaire rioleringen, evenals houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de procedure tot vaststelling van subsidiëringsprogramma's. Besluit van 15 juli 1997 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder, alsook van de verhouding in dewelke het Vlaamse Gewest bijdraagt in de kosten verbonden aan de bouw door de gemeenten van rioolwaterzuiveringsinstallaties met een capaciteit van maximum 500 inwonersequivalenten, evenals houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de procedure tot vaststelling van subsidiëringsprogramma's.

<sup>29</sup> Het Comité van het VIWC bestaat momenteel uit een voorzitter, zijnde de Secretaris-generaal van het Departement LIN en een secretaris van hetzelfde departement, en zeven leden: AMINAL, AWZ, VMM, VMW (in het ontwerp decreet integraal waterbeheer werd de VMW vervangen door het SVW), VVP, VVSG, VVPW. Het VIWC is verder gestructureerd in een aantal sub-comités waarin ook andere leden dat deze van het Comité zetelen.



### 3 Situering van het begrip “integraal waterbeleid”

#### 3.1 Beleidsintegratie: een poging tot synthese.

- [17] **Het begrip *beleidsintegratie* in de context van het milieubeleid.** In het Vlaamse milieubeleid wordt *integratie* als volgt toegelicht: “*Interne en externe integratie zijn een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Zolang enkel de gevolgen van beslissingen en ontwikkelingen in andere beleidssectoren ter discussie staan, is een duurzame oplossing van milieuproblemen niet mogelijk. Externe integratie betekent dat milieuaspecten van bij de aanvang meespelen bij afwegingen en beslissingen op andere beleidsterreinen zoals economie, onderwijs, ruimtelijke ordening en huisvesting. Een betere interne integratie tussen de verschillende bestuursniveaus, thema’s en compartimenten van het milieubeleidsveld zorgt niet enkel voor een grotere efficiëntie en effectiviteit, maar kan er mee voor zorgen dat de rechtszekerheid voor de betrokken doelgroepen toeneemt ...*”<sup>30</sup>.

Met de wil te komen tot meer integratie staat de Vlaamse regering niet alleen. Wat de externe integratie aangaat kan zelfs aangestipt worden dat de recente wijzigingen in het Verdrag van de Europese Unie<sup>31</sup> geleid hebben tot de plicht om milieubescherming te integreren in alle beleid en in alle activiteiten van de instellingen van de Europese Unie. De vele termen die in verband met het begrip beleidsintegratie gehanteerd worden, kunnen aan de hand van de volgende drie invalshoeken gecatalogeerd worden.

- [18] **Dimensies van integratie.** Deze invalshoek kan worden beschouwd als het meest wezenlijk onderscheid tussen de verschillende integratie-benaderingen. Doorgaans<sup>32</sup> worden volgende dimensies (of aspecten) onderscheiden.
- Inhoudelijke integratie: de afstemming tussen de visies, concepten en doelstellingen die t.a.v. verschillende beleidsvelden geformuleerd worden. Inhoudelijke integratie veronderstelt in de eerste plaats integratie op het niveau van de kennisverwerving. Dit leidt ertoe dat men gebruik moet maken van bepaalde analysekaders. Voorbeeld van analysekaders zijn de milieuverstoringsketen, het themabeleid, het doelgroepenbeleid, het gebiedsgericht beleid, het voorraadbeheer, duurzame ontwikkeling, kosten-baten-analyse, tewerkstelling, veiligheid, ....
  - De inhoudelijke integratie kan verder actief (of positief) of passief (of negatief) zijn. Het laatste impliceert dat de af te stemmen beleidsvelden elkaar inhoudelijk niet tegenwerken of doorkruisen. Het eerste betekent dat deze beleidsvelden met eigen maatregelen en instrumenten bijdragen aan het realiseren van elkaars doelstellingen.
  - Instrumentele integratie: het vormgeven aan en het inzetten van instrumenten in functie van de geschetste inhoudelijke afstemming of, eenvoudigweg, in functie van vereenvoudiging. Het gaat hier om juridische (wetgeving, vergunningen), economische (heffingen, subsidies, fiscaliteit), communicatieve (voorlichting, educatie, convenants) en structurerende (planning, informatie) instrumenten. Bij instrumenten die specifiek gericht zijn op integratie moet ook de (projectgerichte en strategische) milieueffectrapportering vermeld worden.

---

<sup>30</sup> MINA-plan 2, het Vlaams Milieubeleidsplan 1997-2001, Brussel, 1997, p. 17.

<sup>31</sup> Nieuw art. 6 (lex art. 3C) in het Verdrag van de Europese Unie: “*De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.*”

<sup>32</sup> MINA-RAAD, *Advies van 8 juli 1996 over het Ontwerp-milieubeleidsplan 1997-2001*, afl. 1996/8. MULDER C., LEROY P., JANSSENS J., *Gij en wij? Geen Punt!*, Studie in opdracht van de MiNa-Raad, MINA-RAAD, 1999/27

- Bestuurlijk-organisatorische integratie: het voorbereiden en uitvoeren van beleid door middel van samenwerkingsverbanden van betrokken beleidsorganen en bestuurlijke organisaties. De mate van integratie verwijst naar de mate waarin deze instanties afzonderlijk dan wel gecoördineerd te werk gaan.

[19] **Richtingen van integratie.** De verschillende integratiedimensies kunnen zich in verschillende richtingen (of vormen) manifesteren

- Horizontaal: afstemming tussen (onderdelen van) beleidsvelden binnen hetzelfde beleidsniveau. De horizontale integratie kan daarbij intern (binnen hetzelfde beleidsveld) of extern zijn (tussen verschillende beleidsvelden).
- Verticaal: afstemming tussen verschillende beleidsniveaus. Ook verticale integratie kan intern of extern van aard zijn. De laatste mogelijkheid is in principe de meest lastige integratie-richting: het houdt in dat een bepaald beleidsveld wordt afgestemd op een ander beleidsveld op een ander beleidsniveau.

[20] **Gradaties of de mate van integratie.** Een bepaalde integratiebeweging kan ten slotte ook verschillende gradaties (of stadia of de mate) aannemen, gaande van zwakke naar sterke afstemming.

- Coöperatie: deze mate van integratie houdt een vrijwillige en informele afstemming in. Wanneer deze coöperatief een passieve vorm krijgt, houden afzonderlijke beleidsvelden op basis van informatie-uitwisseling min of meer rekening met elkaars beleid.
- Coördinatie: bij deze gradatie blijven beleidsvelden (kan zowel slaan op inhoud als op organisatie) autonoom maar wordt de afstemming tussen beide op één of andere manier (via wetgeving, planning of contracten, convenant of protocollen) verankerd. De afstemming krijgt daardoor een meer dwingend of afdwingbaar karakter.
- Strikte integratie: bij deze mate van integratie is er sprake van een volledige integratie. Er is één gezamenlijke beslissing omtrent een planfiguur, een instrument (bv. een geïntegreerde vergunning of heffing) of één organisatievorm. Indien gekozen zou worden voor één organisatievorm, dan houdt dat een fusie in van gerelateerde instanties.

[21] **Bruikbaarheid van de geboden indeling.** Over de geboden categorisering valt nog heel wat te zeggen. Ze is bruikbaar om de feitelijke toestand van integratie of de integratie-inspanningen die men ondernomen zou willen zien te karakteriseren. Soms is de geboden indeling overigens niet helemaal loepzuiver. Zo nemen we in het vervolg van de tekst aan dat inhoudelijke en instrumentele integratie min of meer samenvallen, met name omdat de echte inhoudelijke samenhang op het vlak van visies, concepten en doelstellingen in de praktijk tot uiting moet komen in de planfiguren en de instrumenten die de betrokken beleidsvelden hanteren. Hierna wordt aangestipt waar de discussie van het waterbeleid zich situeert.

### 3.2 Toepassing van de bekomen categorisering op het waterbeleid.

[22] **Het begrip *Integraal waterbeleid*.** Watersystemen hebben verschillende functies en kennen verschillende gebruikers. Dit heeft er tot dusver toe geleid dat het waterbeleid gevoerd wordt door verschillende instanties. Dit leidde tot het ontstaan, binnen het overheidsbeleid, van de verschillende waterbelevingsvelden, die vaak niet op elkaar zijn afgestemd en dikwijls zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Als belangrijkste buiten het pure

milieubeleid kunnen worden genoemd: economisch beleid, mobiliteit, openbare werken, ruimtelijke ordening, waterafvoerbeleid, watervoorzieningsbeleid, ...

Er is een op samenhang gerichte afstemming nodig, om een meer effectief beleid te kunnen voeren. Doorgaans wordt in dit verband overigens de term *integraal waterbeheer* gehanteerd waarmee op de noodzaak van samenhang wordt gewezen. Aangezien het hier om meer gaat dan beheer<sup>33</sup>, is het wellicht aangewezen om te spreken over *integraal waterbeleid*.

- [23] **Typering van de inhoudelijke en instrumentele integratie voor waterbeleid.** Inhoudelijke integratie houdt in dat de concepten en doelstellingen die in de betrokken beleidsvelden t.a.v. de waterproblematiek worden ontwikkeld, onderling meer consistent gemaakt worden. In eerste instantie hebben we te maken met integratie in een horizontale richting omdat de meeste van deze beleidsvelden een gewestelijke bevoegdheid zijn. Aangezien het verschillende beleidsvelden met een eigen bestaansreden betreft, gaat het hier grotendeels om een externe integratiebeweging. Dikwijls zal het om coördinatie-inspanningen gaan. Wat aldus op het gewestelijk niveau aan integraal waterbeleid bekomen zou worden, moet vervolgens voor een belangrijk deel vertaald en geconcretiseerd worden op bekkenniveau. Hier komt de verticale inhoudelijke integratie tot uiting.

Verdere instrumenteel-inhoudelijke integratie betreft de vraagstukken van de wetgeving, vergunningen en heffingen. Binnen het milieubeleid is het vraagstuk van de strikte integratie of minstens coördinatie van instrumenten aan de orde. Naast deze interne integratie is er de externe integratie die bekomen zou worden via de planning.

- [24] **Bestuurlijk-organisatorisch.** Analoog met de inhoudelijk-instrumentele integratie, zal ook deze integratiedimensie uiteraard ook in zowel horizontale als verticale richting georiënteerd moeten worden, en de horizontale integratie zowel intern als extern. In horizontale richting werd met de instelling van de VIWC en met het bekkenoverleg een vorm van organisatorisch verankerde coördinatie aangevat - vooral met een extern karakter.

## 4 Principes en aandachtspunten voor integraal waterbeleid

### 4.1 Algemeen

- [25] **Milieubeleid als aanknopingspunt voor de inhoudelijke dimensie van integratie.** De watersystemen en watervoorraden die verbonden zijn aan het Vlaamse grondgebied fungeren als milieukapitaalgoederen die verschillende functies vervullen. De meeste waterbelevingsvelden zijn ontstaan vanuit deze diverse functies. Goed en evenwichtig kapitaalbeheer en kapitaalexplotatie is, wat water aangaat, niet alleen een belangrijke zaak op zich, maar bovendien een competitieve factor. Opdat dit goede kapitaalbeheer en -gebruik bekomen zou worden, moeten de verschillende activiteiten van de overheid in dit verband goed gecoördineerd gebeuren. De definitie van "*integraal waterbeheer*" zoals deze gegeven werd in het gelijknamige ontwerpdecreet, geeft op een goede manier

---

<sup>33</sup> Cf. het concept van de milieubeleidscyclus bestaande uit vier elementaire fasen, met name probleemanalyse, beleidsformulering, beleidsuitvoering en beheer.

uitdrukking aan deze filosofie.<sup>34</sup> De Raad dringt er om deze redenen op aan dat het waterbeleid inhoudelijk zou afgestemd worden met het milieubeleid.

Het is dan ook nodig dat de relevante milieuaspecten afdoende extern zullen doorwerken in deze andere waterbelevelden, vanuit de reeds eerder geciteerde overweging in het Vlaams milieubeleid: zonder integratie van milieuoverwegingen in andere beslissingsprocessen, komt er geen duurzame ontwikkeling. Ook de op handen zijnde Kaderrichtlijn water wijst in die richting. Deze richtlijn is immers zowel qua grondslag<sup>35</sup> als qua centrale doelstellingen<sup>36</sup> een milieurichtlijn. Tegelijk is in deze milieukaderrichtlijn de integrale (veelal gebiedsgerichte) benadering van centraal belang. Deze milieukaderrichtlijn zal moeten leiden tot het geëigende milieubeleid in Vlaanderen, dat door moet werken in de andere belevelden. Bij de inhoudelijke integratie van milieuaspecten in de andere verschillende waterbelevelden is duurzame ontwikkeling het langetermijnperspectief.

Vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling is het ook noodzakelijk dat de socio-economische overwegingen bij dat milieubeleid afdoende in rekening worden gebracht. Wat dit betreft heeft de Raad al herhaalde malen gewezen op het belang van tijdige consultatie met de betrokken doelgroepen. Voor de voorbereiding van engagementen op Europees of internationaal vlak, verwijst de MiNa-Raad naar zijn advies van 28 september 1999 over het Protocol van het Verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon in de omgevingslucht en de Europese richtlijn nationale emissieplafonds, §§ 18 tot 21. Op het niveau van de planning is het alleszins nuttig rekening te houden met het overzicht dat geboden wordt door de waterbeleveldplanning, zoals hierna beschreven.

[26] **Verankering van organisatorische integratie in waterbeleveldplan en VIWC.** De MiNa-Raad is voorstander voor een betere coördinatie tussen de onderscheiden waterbelevelden.

Door het VIWC als initiatiefnemer voor een aantal acties in het MINA-plan 2 aan te duiden, werd gekozen voor een organisatorisch verankerde coördinatie. Het ontwerpdecreet integraal waterbeleveld voorziet de decretale verankering van deze coördinatie - de organisatie van het bekkenbeleveld zou aansluiten bij dit model. In zijn advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet stelde de Raad dat ook de samenstelling decretaal verankerd moet worden en dient af te hangen van de taakstelling en de doelstelling van het VIWC<sup>37</sup>. In dat geval moeten de besluitvormingsprocedures en de instrumenten van

---

<sup>34</sup> Ontwerpdecreet, versie 9 maart 1999, art. 1.1.1.: *"Integraal waterbeleveld is het gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beleveld en herstellen van het watersysteem met het oog op de randvoorwaarden nodig voor het behoud van dit watersysteem als zodanig alsook met het oog op het multifunctionele gebruik waarbij de behoeften van de huidige en de komende generaties in rekening worden gebracht. De doelstellingen en de daaraan gekoppelde afweging van functies en landgebruik dienen te vertrekken van een grondige kennis van de werking van het watersysteem, van zijn natuurlijke randvoorwaarden en van die gebruiksfuncties"*.

<sup>35</sup> Nieuw art. 174 van het Europees Verdrag: het beleveld van de Gemeenschap op milieugebied.

<sup>36</sup> Naast de doelstellingen zelf, zijn vooral betekenisvol de overwegingen 17 en 18 bij de ontwerprichtlijn: *"Met deze richtlijn wordt beoogd het aquatisch milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren; deze doelstelling betreft in de eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren. Beheersing van de beschikbare hoeveelheid is een bijkomend element bij het garanderen van een goede waterkwaliteit en derhalve dienen ook maatregelen betreffende de kwantitatieve aspecten te worden getroffen met het oog op de doelstelling een goede waterkwaliteit te waarborgen. De kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam kan van invloed zijn op de ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren en de bij dat grondwaterlichaam behorende terrestrische ecosystemen"*.

<sup>37</sup> MINA-RAAD, *Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeleveld, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening*, afl. 1998/17, p.23/51.

de afzonderlijke waterbelevelds velden minstens een coördinerende integratie toelaten. Dit houdt in dat er wederzijdse afstemming wordt ingebouwd.

Pleiten voor een organisatorisch verankerde coördinatie zou een pleidooi kunnen inhouden om het waterbeleveldsplan als een planfiguur te beschouwen *naast* het milieubeleveldsplan. Veeleer dan uiting te zijn van een nieuw, overkoepelend en strikt geïntegreerd waterbelevelds veld, zal dit plan gestalte geven aan de synergie die mogelijk en nodig zijn tussen de verschillende waterbelevelds velden met het oog op een goed kapitaalbeheer. Om een en ander mogelijk te maken stemt de Raad in met de idee dat de startnota van de éne planfiguur rekening zou houden met wat vastgesteld werd in de andere planfiguur, en omgekeerd. Ook is het nuttig dat de personen die de planvoorbereiding doen, wederzijds in elkaars werkzaamheden betrokken worden.

[27] **Het milieubeleid moet *integratie* logisch, praktisch en zinvol maken voor de betrokken belevelds velden.** Er zijn een groot aantal waterbelevelds velden, andere dan deze uit het milieubeleid, die milieuoverwegingen zouden kunnen integreren. Daarom meent de Raad dat prioriteiten moeten gelegd worden, en dat het milieubeleid inspanningen moet doen om integratie van milieuaspecten aantrekkelijk te maken voor de betrokken waterbelevelds velden. Cruciaal in de hele discussie is het onderscheid dat moet gemaakt worden tussen de eerder vermelde gradaties of de mate van integratie: coöperatie, coördinatie en strikte integratie (zie punt [18]).

Voor de MiNa-Raad is het vanzelfsprekend dat waterbeleid dat zich binnen hetzelfde belevelds veld situeert strikt geïntegreerd moet worden. Wanneer het over verschillende belevelds velden gaat, moet coöperatie het uitgangspunt zijn. Hierbij staat niet vrijblijvendheid maar vrijwilligheid voorop. Het komt erop aan dat de verschillende waterbelevelds velden de relevante milieudoelen en - overwegingen zouden interioriseren in hun eigen denken en plannen. Eenmaal deze bereidwilligheid bereikt werd, kan gestreefd worden naar meer bindende afspraken, door protocollen, convenants, en dergelijke. Op die manier wordt de basis geschapen voor een meer gecoördineerd handelen, wat verankerd kan worden in de hierboven vermelde waterbelevelds planning.

Derhalve stelt de Raad voor dat het milieubeleid::

- 1 een initiatief zou nemen om alle waterbeleid dat behoort tot het milieubeleid te coördineren en waar mogelijk strikt te integreren. Strikte integratie mag geen afbreuk doen aan reeds gerealiseerde integratie met andere belevelds domeinen. Ook op het vlak van de milieubelevelds instrumenten is heel wat integratie en vereenvoudiging mogelijk.
- 2 voorstellen zou doen om de bevoegde milieuadministraties zo te organiseren dat zij hun taak op het vlak van integraal waterbeleid, zoals voorzien door de toekomstige kaderrichtlijn water optimaal kunnen vervullen. De waterbelevelds velden die niet in het huidige milieubeleid geïntegreerd zijn, moeten onderling en met het milieubeleid afgestemd worden met het oog op de realisatie van het integraal waterbeleid.
- 3 alle overige waterbelevelds velden zou inventariseren en zou nagaan waar het nodig is en waar de kansen zijn om tot betere integratie van milieuaspecten te komen.
- 4 bij de belevelds velden waar er onvoldoende coöperatie is, zou komen tot een gezamenlijke beeldvorming en een betere samenwerking. Hierbij kan onder meer gesteund worden op de beeldvorming inzake *integraal waterbeheer*, zoals

aangebracht bij de organisatorisch verankerde coördinatie die hierboven besproken werd.

- 5 met elk waterbelevingsveld zou overleggen om zelf strategieën voor milieu-integratie op te maken en uit te voeren, rekening houdend met door het milieubeleid aangereikte richtlijnen en indicatoren (over het bereiken van dit laatste wordt dan geregeld verslag uitgebracht). Deze waterbelevingsvelden kunnen immers zelf het beste nagaan welke kansen tot verdere integratie van milieuaspecten zich aandienen. Ook het gebruik van strategische milieueffectinschatting zou aangemoedigd kunnen worden in deze andere waterbelevingsvelden <sup>38</sup>.
- 6 waar de coöperatie al voldoende “rijp” is, zou streven naar duidelijke afspraken en duidelijker coördinatie, zodat het betrokken waterbelevingsveld en het milieubeleid komen tot effectieve samenwerking.

[28] **Gebiedsgericht beleid.** Gebiedsgericht beleid is een van de uitgangspunten van het voorstel van Europese kaderrichtlijn water<sup>39</sup>. Naast de algemene doelstellingen dienen volgens dit voorstel van richtlijn specifieke milieukwaliteitsdoelstellingen te worden vastgesteld voor beschermde gebieden zoals gebieden voor de onttrekking voor menselijke consumptie bestemd water, gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen, water dat als recreatiewater is aangewezen, nutriëntgevoelige gebieden, gebieden die voor de bescherming van habitaten of van planten- en diersoorten zijn aangewezen. Om deze doelstellingen te bereiken voorziet het voorstel van richtlijn dat maatregelen worden uitgewerkt. Deze maatregelen kunnen basismaatregelen of algemene maatregelen en aanvullende maatregelen zijn.

De MiNa-Raad stelt vast dat er derhalve sprake is van twee soorten van gebiedsgerichte differentiatie m.n. op gebied van de doelstellingen en op gebied van de maatregelen. Op het gebied van de doelstellingen is de functietoekenning<sup>40</sup> de eerste stap van gebiedsgerichte differentiatie. Hiervoor is een horizontale afweging nodig van de omgevingsanalyse (de draagkracht en potenties van het watersysteem<sup>41</sup>) en de analyse van de sectorale tendensen en aanspraken waaronder sociaal-economische aspecten. In een tweede stap worden afhankelijk van de functie de milieudoelstellingen bepaald.

---

<sup>38</sup> Dit punt is vergelijkbaar met wat gebeurt in de Europese Unie. Zie mededeling van de COMMISSIE aan de Europese Raad, “*Een partnerschap met het oog op integratie - een strategie voor de integratie van het milieu in het beleid van de Europese Unie*”, Cardiff, juni 1998, geen verdere referenties; zie CARDIFF EUROPEAN COUNCIL, 15 en 16 juni 1998, conclusies van het voorzitterschap, conclusie 34 “*The European Council invites all relevant formations of the Council to establish their own strategies for giving effect to environmental integration and sustainable development within their respective policy areas. They should monitor progress taking account of the Commission’s suggested guidelines and identifying indicators. ... The Council and Commission are invited to keep under review their organisational arrangements necessary to carry this forward. ...*” (SN 150/98); zie ook Werkdocument van de COMMISSIE ten behoeve van de Europese Raad, “*Rapport van Keulen inzake de integratie van de milieudimensie in het beleid - een centrale rol voor het milieu in alle takken van het beleid*” (SEC (99)777), p. 4: “*Elke beleidssector zou zelf verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van deze nieuwe en veelomvattende benadering*”.

<sup>39</sup> Gewijzigd voorstel van een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, nr. 97/0067 (SYN), 19 februari 1999: (1) Art. 5a: Register van beschermde gebieden; (2) Art. 12a: Gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen, lid 3; (3) Art. 13: Maatregelenprogramma, lid 3 & 4; enz.

<sup>40</sup> Hierbij moet opgemerkt worden dat functietoekenning slaat op de functies bedoeld in actie 52 van het MINA-plan 2 en dus niet slaat op de bestaande wettelijke indeling van de oppervlaktewateren (drinkwater, zwemwater, viswater, schelpdierwater) noch op de bestaande ruimtelijke bestemming van de aanpalende gronden.

<sup>41</sup> VIWC, MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, Departement LIN, Bestek: LIN/98/CVB/01n Integraal waterbeheer in Vlaanderen: concept, methodologie en structuren, Eindrapport 28 februari 1999, p. 14/267: *Een watersysteem is een geografisch afgebakend, samenhangend en functioneel geheel van oppervlaktewater, grondwater, waterbodems, oevers en technische infrastructuur, met inbegrip van daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijhorende fysische, chemische en biologische kenmerken en processen.*



Bij de functieafweging moeten de consequenties voor alle doelgroepen vooraf ingeschat worden en op haalbaarheid worden onderzocht. Eens de beslissing genomen is, moet(en) de toegekende functie(s) door alle partners gerespecteerd worden.

Tezelfdertijd kent de functietoekenning een periodiek verloop. Maatschappelijke, wetenschappelijke voorwaarden en kennis kunnen wijzigen . Wanneer er bijgevolg op basis van deze gewijzigde voorwaarden en kennis gegronde redenen voor zijn, moet het mogelijk blijven de functietoekenning te herzien .

De gebiedsgerichte differentiatie op niveau van de maatregelen houdt in dat nagegaan wordt via welke maatregelen of instrumenten de doelstellingen gehaald worden. Afhankelijk van de feitelijke situatie moeten mogelijk verder gaande maatregelen kunnen genomen worden om de voor de gewenste functie vooropgezette doelstelling te behalen. Afhankelijk van de mate van integratie zullen deze instrumenten binnen of buiten het milieubeleid gesitueerd zijn.

Zoals gesteld maakt het voorstel van kaderrichtlijn onderscheid tussen algemene en aanvullende maatregelen. De gebiedsgerichte differentiatie van maatregelen moet in Vlaanderen nog steeds het onderwerp van een belangrijk debat worden. Centraal daarin is het punt hoever men in specifiek gebiedsgericht beleid kan gaan zonder sociaal-economische scheeftrekkingen te veroorzaken<sup>42</sup>. Inmiddels zijn in de Vlaamse milieuwetgeving als algemene maatregelen de algemene en sectorale lozingsvoorwaarden en als aanvullende maatregelen de bijzondere voorwaarden en de vergunningsvoorwaarden van toepassing.

*Standpunt Boerenbond bij par. 26*

*Het gebiedsgericht beleid dient volledig te kaderen in de bestaande wetgeving. Het waterbeleid mag geen voorwendsel zijn om aan bijkomende overregulering te doen.*

Wat de bestuurlijk-organisatorische aspecten van het gebiedsgericht beleid betreft, verwijst de MiNa-Raad naar zijn standpunt over de bekkenoverlegstructuren en Polders en Wateringen e.d. (zie verder).

#### 4.2 Interne inhoudelijke integratie

[29] **Kwalitatieve aspecten.** Op diverse punten is interne inhoudelijke integratie van aspecten van het waterbeleid nodig om de kwaliteit van de watersystemen op peil te houden of te verbeteren.

Zo is er nood aan afstemming tussen emissienormen (lozingsvoorwaarden) en immissienormen (milieukwaliteitsnormen). Die afstemming heeft voor gevolg dat een gebiedsgericht emissiebeleid noodzakelijk is om de gewenste waterkwaliteit te kunnen garanderen.

---

<sup>42</sup> MINA-RAAD, Advies van 19 december 1994 over de ontwerpen van het Sectoraal milieubeleidsplan oppervlaktewater en het AWP II Dender en Mark, 1994, afl. 94/16, p.31/31: "De Raad vraagt zich in het bijzonder af of een differentiatie tussen de bekkens inzake heffingen, wat in dit AWP II wordt gesuggereerd, principieel aanvaardbaar is." Een ander voorbeeld betreft de differentiatie van de drinkwaterprijzen.

Een ander probleem stelt zich bij de overstorten<sup>43</sup> op oppervlaktewater. Zware inspanningen om de emissies te beperken kunnen in de kortste keren tenietgedaan worden door overstorten van afvalwater. Door de uitbouw van een gescheiden rioleringsstelsel kan de problematiek van de overstorten afgebouwd worden. Een studie van de NV AQUAFIN heeft bevestigd dat het effect van overstorten niet rechtstreeks evenredig is met het aantal overstorten<sup>44</sup>. De MiNa-Raad interpreteert dat gegeven als een argument voor een maximale scheiding van neerslagwater en afvalwater. Een gescheiden stelsel voorkomt verdunning van het afvalwater met neerslagwater. Het rioleringsstelsel en de waterzuivering worden zo slechts in beperkte mate onderworpen aan de fluctuaties van de natuurlijke neerslag. Bijkomend voordeel is dat de rioolwaterzuiveringsinstallatie hierdoor hoofdzakelijk gevoed wordt door onverdund afvalwater. Dit is gunstig voor het rendement van de installatie.

Er is een verband tussen de kwaliteit van de lozingen op de riolering en de kwaliteit van het rioolwaterzuiverings-slib. Sommige persistente stoffen accumuleren in het waterzuiverings-slib en nemen zelfs relatief toe tijdens de slibverwerking. Daardoor leggen zij niet alleen een hypotheek op een mogelijke nuttige toepassing, maar verhogen zij ook de kostprijs van de slibverwerking. De Raad heeft in een eerder advies aangedrongen op een preventief beleid om de slibkwaliteit te verbeteren<sup>45</sup>.

Eenzelfde fenomeen is de oorzaak van een relatie tussen de kwaliteit van de emissies en de slibkwaliteit van waterbodems. Er moet rekening mee gehouden worden dat zelfs minieme emissies van verontreinigende stoffen in de waterbodems kunnen accumuleren (zie punt [31]).

[30] **Voldoende aandacht voor natuur.** Vanuit natuurbehoudsoogpunt is het wenselijk om voldoende ruimte te voorzien om meer kansen te bieden aan de spontane ontwikkeling van meer evenwichtige ecosystemen. Zones waar natuurlijke processen en daaraan gekoppeld (half)natuurlijke levensgemeenschappen voorkomen hebben ook een stabiliserend effect op het gehele watersysteem. Binnen de afbakening van de functie natuur binnen het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen stelt dit uiteraard hogere eisen op het vlak van ruimte-inname. Ook impliceert dit dat een zekere dynamiek van het watersysteem (meanderen, afkalven, overstromen, ontwikkelen van een natuurlijke oeverstructuur, kwel, infiltratie,... ) getolereerd wordt binnen de ruimte die binnen de ruimtelijke uitvoeringsplannen aan het watersysteem na afweging wordt toegemeten.

De MiNa-Raad dringt er ook op aan om in de terminologie *natuurlijke werking* als peiler van integraal waterbeleid terug op te nemen in de plaats van *geomorfologische structuur*. De Raad acht dit noodzakelijk om voldoende aandacht te vestigen op de typische en intrinsieke natuurwaarden verbonden aan elk watersysteem. Om te streven naar een optimale natuurlijke werking is het wenselijk dat de natuurlijke structuur van het watersysteem zoveel mogelijk gerespecteerd wordt.

---

<sup>43</sup> Overstorten zijn delen van het rioleringsnet die bij hevige neerslag het overtollige water rechtstreeks naar oppervlaktewater afvoeren in plaats van naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Bij droogweer is ons rioleringsstelsel over-gedimensioneerd aangezien het berekend is om ook het neerslagwater te kunnen afvoeren. Daardoor bezinkt heel wat verontreiniging bij droogweer. Bij neerslag wordt dit bezinksel terug opgewerveld. Wanneer het rioleringsstelsel overbelast raakt en de overstorten in werking treden, kan de verontreiniging bijgevolg ernstige vormen aannemen.

<sup>44</sup> AQUAFIN, Verontreiniging van oppervlaktewater ten gevolge van overstorten. Europees onderzoeksproject. Persvoorstelling, Tielt, 2 december 1999.

<sup>45</sup> MINA-RAAD, Advies van 2 juni 1994 over het ontwerp van beleidsnota inzake de verwijdering van RWZI-slib en het ontwerp Slibafvoerplan Vlaanderen, afl. 1994/7.



Als peiler van integraal waterbeleid naast kwaliteit en kwantiteit is het wenselijk dat ook voor het meten van natuurlijke werking objectieveerbare kwaliteitsdoelstellingen (m.a.w. *natuurdoeltypen*) en daaraan verbonden basismilieukwaliteitsnormen worden uitgewerkt.

Het meten van natuurlijke werking kan ook in zones waar na de functieafweging een andere functie dan *natuur* werd verkozen. Waar natuur niet de hoofdfunctie is, kan milieutechnische natuurbouw een hulpmiddel zijn om een optimale natuurlijke werking te bereiken.

Overigens merkt de Raad nog op dat de toekenning van een andere functie dan natuur en de invoering van basismilieukwaliteitsnormen niet betekent dat aan het *stand-still*-principe zoals bepaald in het natuurbeleid kan getornd worden.

*Standpunt Boerenbond bij par. 28*

*Het gebiedsgericht beleid dient volledig te kaderen in de bestaande wetgeving. Het waterbeleid mag geen voorwendsel zijn om aan bijkomende overregulering te doen.*

- [31] **Ruimtelijke aspecten van de natuurlijke werking van het watersysteem.** De MiNa-Raad herhaalt (zie punt [26]) dat natuur bij de functieafweging op gelijke voet naast alle andere functies moet afgewogen en verinnerlijkt worden. Voor de realisatie van de maatschappelijke afspraken en de vastgestelde milieudoelstellingen is een ruimtelijke afbakening rekening houdend met watersystemen echter noodzakelijk.

Het nieuwe decreet ruimtelijke ordening (d.d. 18 mei 1999) voorziet in ruimtelijke uitvoeringsplannen ter vervanging van de bestaande bestemmingsplannen. Dit decreet treedt normaliter in werking op 1 mei 2000. De MiNa-Raad stelt vast dat deze ruimtelijke uitvoeringsplannen de mogelijkheid bieden om lijnvormige ecosystemen af te bakenen doorheen de verschillende toegekende functies of bestemmingen op het gewestplan. De MiNa-Raad vraagt dat deze ruimtelijke uitvoeringsplannen worden ingezet voor de afbakening van stroomgebieden, met aandacht voor de relatie met infiltratie- en kwelgebieden. (zie punt [35])

- [32] **Het balans-principe als basis voor kwantiteitsbeheer.** Eén van de doelstellingen van het voorstel van Kaderrichtlijn water is de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van een goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water. Voor het kwantitatief (grond-)watervoorraadbeleid schaarde de MiNa-Raad zich in het kader van een geïntegreerde benadering van het waterbeleid unaniem achter het *balans-principe*. Gemiddeld gezien mag per watervoerende laag niet meer grondwater onttrokken worden dan die hoeveelheid water die gemiddeld op natuurlijke en op eventuele kunstmatige - maar in elk geval kwalitatief verantwoorde - wijze de betreffende watervoerende laag bereikt en aanvult<sup>46</sup>. De Raad onderschrijft dit uitgangspunt nog steeds, maar wil het *balans-principe* nog uitbreiden.

Zo kan het *balans-principe* voor alle watersystemen, dus ook voor oppervlaktewater, een doelstelling zijn van het kwantitatief waterbeleid.

---

<sup>46</sup> MINA-RAAD, Advies van 1 juni 1995 over de verhouding tussen de openbare drinkwaterwinning en de groene hoofdstructuur, afl. 1995/6, 20 p.

Indien er *beleidsmatig significante verdroging*<sup>47</sup> wordt vastgesteld, moet onderzocht worden of de oorzaken kunnen geneutraliseerd worden. Is dit niet het geval, dan moet in de eerste plaats onderzocht worden of er geen verdere terreingebonden effectgerichte maatregelen mogelijk zijn. Dergelijke maatregelen laten ook toe om in sommige gevallen de capaciteit van de waterwinning te verhogen zonder bijkomende effecten, of, in voorkomend geval, bij gelijkblijvende capaciteit de effecten te verminderen.

Een voorbeeld van dergelijke maatregelen zijn infiltratietechnieken<sup>48</sup> ter aanvulling van het grondwater en, in kwetsbare gebieden, tot herstel van de waterhuishouding.

Bij het gebruik van gebiedsvreemd water moet er voldoende aandacht zijn voor de ecologische gevolgen. Indien in een watersysteem water van een vreemde oorsprong wordt aangevoerd, dan moet het voor zover het een natuurbelang heeft een gelijkwaardige kwaliteit hebben als het ontvangende water. In de andere gevallen volstaat dat het voldoet aan de milieukwaliteitsdoelstellingen van het ontvangende water.

Om de aanvoer van gebiedsvreemde stoffen te verminderen en/of te voorkomen kan de voorzuivering van het aangevoerde water vereist zijn. Het is evident dat hierbij rekening wordt gehouden met de fluxbenadering: hoge ingebrachte hoeveelheden water per tijdseenheid brengen immers met zich mee dat er, ondanks een betrekkelijke zuiverheid van het water, toch een sterke wijziging kan optreden in de samenstelling van het watersysteem. In natuurgebieden veronderstelt *voldoende kwaliteit* ook een afstemming op de (water-)kwaliteit vereist door of gebonden aan de beoogde natuurwaarden rekening houdend met het proportionaliteitsbeginsel.

Naast de bescherming van watersystemen tegen verdroging en onverminderd de problematiek van de gebiedsvreemde stoffen, dient er echter ook aandacht te zijn voor de problemen die zouden kunnen ontstaan door een overmatige toevoer van watersysteem-vreemd water. Een watersysteem, bv. een kwelgebied, kan ook onder druk komen te staan door een grotere toevoer van water dan de natuurlijke toevoer. Dit houdt in dat het *balans-principe* nog een tweede peiler heeft: gemiddeld gezien mag in een watersysteem niet meer water op kunstmatige wijze worden toegevoerd dan die hoeveelheid water die gemiddeld op kunstmatige wijze onttrokken wordt.

[33] **Waterbodems.** De problematiek van de waterbodems heeft in de eerste plaats kwalitatieve en kwantitatieve aspecten die zich zowel op het vlak van het milieubeleid als op het vlak van het ruimtelijk beleid uiteten. Daarnaast is de waterbodem ook een essentieel deel van het natuurlijk systeem, met eigen kenmerken en een eigen belang.

Allerlei vreemde stoffen worden als verontreiniging aangetroffen in waterbodems. Door het wegnemen van de lozingen op een waterloop zal het aërobe karakter van de waterloop toenemen, waardoor de afbraak van de waterbodems versneld wordt. Zodoende worden verontreinigingen en nutriënten in versneld tempo vrijgesteld. Maar ook een overmatige hoeveelheid niet-verontreinigd bodemslib is nadelig omdat nog altijd versneld nutriënten vrijgesteld worden van zodra het zuurstofgehalte in de waterloop toeneemt. Hierdoor kunnen verontreinigde waterbodems verontreiniging naleveren op het moment dat er geen lozingen van verontreinigingsbronnen meer zijn. Een

---

<sup>47</sup> Een verdroging die significant genoeg is om een bijkomend, natuurgericht beleid inzake watervoorraden te ontwikkelen.

<sup>48</sup> Hierbij wordt zowel onrechtstreekse (oppervlaktewater-)infiltratie als rechtstreekse (diep-)infiltratie toegepast.

verontreinigde waterbodem legt bijgevolg een hypotheek op de sanering van waterlopen, meren, grachten, enz. Voor de totale sanering dient het bevuilde slib van de waterbodems geruimd te worden. De berging van deze specie op de oever is evenwel niet steeds meer mogelijk gezien de verontreiniging in het slib. Dit impliceert de afvoer van het slib naar behandelingsinstallaties of stortplaatsen.

Een ander aspect betreft de hoeveelheid slib. Door versnelde afvoer van het regenwater ten gevolge van de afname van het bergend vermogen van waterlopen, het droogleggen van overstromingsgebieden, het toenemen van verharde oppervlakten, ..., landbouwtechnieken en bodembeheer is er een toenemend sedimenttransport. Dit sediment wordt afgezet in de rivieren waardoor risico voor overstroming of vermindering van de bevaarbaarheid optreedt. In beide gevallen is er nood tot ruiming van de waterlopen. De hoeveelheden specie zijn ten gevolge de eerder vermelde oorzaken sterk toegenomen zodat de berging tot ruimtelijke problemen leidt.

Meestal zullen de kwantitatieve en de kwalitatieve problemen ook nog gezamenlijk voorkomen en de problemen nog versterken.

Het beheer en het onderhoud van waterlopen moeten in overeenstemming gebracht worden met het natuurlijk en aanvaardbaar sedimenttransport voor de waterloop. Bronnen van sedimentverontreiniging moeten worden weggenomen. Verontreiniging van waterbodems zijn net als overwegingen van veiligheid, van bevaarbaarheid, ... een motief om waterlopen bij prioriteit te ruimen. De vrijkomende specie moet in alle gevallen zonder negatieve effecten voor milieu als voor de open ruimte verspreid of geborgen worden, of verwerkt worden als grondstof of secundaire bouwstof.

Tegen overmatig sedimenttransport moet een preventief beleid worden gevoerd. Binnen dit preventief beleid kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen een brongericht beleid en maatregelen die voorkomen dat het geërodeerde materiaal verder stroomafwaarts wordt meegevoerd. Voor de MiNa-Raad ligt de prioriteit op het eerste. Een dergelijk preventief beleid dient een wezenlijk onderdeel te zijn van integraal waterbeleid. Mogelijke brongerichte maatregelen van erosiebestrijding zijn: herstellen van infiltratiezones, herstellen van het waterbergend vermogen van waterlopen en valleien, verhogen van de hydraulische ruwheid van het landschap, bodem- en landbeheer, landbouwpraktijken, ... De voorkeur gaat uit naar stimulerende maatregelen<sup>49</sup> en eventueel daarnaast gebods- en verbodsbepalingen of infrastructurele ingrepen. Overigens merkt de MiNa-Raad op dat de overheid onmogelijk een beleid met brongerichte maatregelen kan voeren indien er geen wetenschappelijk onderzoek gericht wordt op kennisverruiming.

De verhoging van het waterbergend vermogen van waterlopen en valleien kan ook effectief zijn om het geërodeerde materiaal zo hoog mogelijk in de loop van een waterloop af te zetten en te voorkomen dat de problemen zouden accumuleren in de benedenloop.

---

<sup>49</sup> Momenteel zijn reeds een aantal stimulerende maatregelen van toepassing o.a. om het afspoelen van vruchtbare grond op hellende percelen te verhinderen: Het Ministerieel besluit van 4 juni 1999 betreffende het toepassen van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden ter uitvoering van de Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 voorziet in het afsluiten van beheersovereenkomsten voor ten minste vijf opeenvolgende jaren. De landbouwer verbindt zich ertoe om elk jaar groenbedekking bestaande uit gras of rogge toe te passen na de teelt van maïs of aardappelen in ruil voor een jaarlijkse subsidie per ha groenbedekking. Het ontwerp 'Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen' neemt bovenstaande maatregel inzake groenbedekking over. Bijkomend wordt een maatregel voorzien voor de aanleg van groenstroken van ten minste 5 m en ten hoogste 10 m breed onderaan de helling van het akkerland.

- [34] **Rationeel watergebruik**<sup>50</sup>. Rationeel omgaan met water betekent dat water niet wordt verspild en dat water van een hoogwaardige kwaliteit alleen wordt gebruikt als het noodzakelijk is.

Ten eerste dient de verspilling van water voorkomen te worden en dient de efficiëntie van het watergebruik verhoogd te worden. Het voorkomen van verspilling heeft niet alleen een gunstig milieueffect maar heeft in principe ook een gunstig effect voor de waterfactuur die de gebruiker van het water zal betalen.

Het gebruik van hoogwaardig water voor laagwaardige toepassingen is een tweede knelpunt voor het rationeel watergebruik.

De overheid beschikt over een ruim aanbod van instrumenten (zie punten [33] en [34]) om beleid te voeren. In functie van doelgroepen, gebiedsgericht, ... dient hier de meest efficiënte en meest effectieve instrumentenmix bepaald te worden waarmee de overheid probeert in te spelen op het gedrag van de waterverbruiker. De MiNa-Raad ziet het als een opdracht van de drinkwatersector om hier actief aan mee te werken.

De Raad wenst ook de noodzaak van wetenschappelijk onderzoek te onderlijnen. De Raad denkt daarbij aan onderzoek naar toepassingen, naar gemakkelijk toepasbare methoden en toestellen om rationeel watergebruik te realiseren.

- [35] **Rationeel watergebruik door gezinnen**. Ten aanzien van het waterverbruik door gezinnen lijken naast een informatie- en sensibiliseringsbeleid een prijsbeleid (zie verder) en een stimuleringsbeleid (o.a. nieuwe maatregelen voor het stimuleren van waterzuinige apparatuur, enz.) de meest effectieve instrumenten.

Het stimuleren van het gebruik van laagwaardig water voor laagwaardige toepassingen bij de gezinnen is mogelijk door aanmoediging bv. door het subsidiëren van regenwaterputten (voor zover de Vlaamse verplichting op de bouw van een regenwaterput niet geldt), of door het subsidiëren van een regenwaterleiding in woningen voor minder kwaliteit vereisende toepassingen.

- [36] **Rationeel watergebruik door de overheid en door bedrijven**. Naar de overheid en de bedrijven (zowel industrie, drinkwatermaatschappijen, KMO als landbouw) toe kunnen heel wat meer instrumenten ingezet worden om het waterverbruik te beperken. Naast de instrumenten die ook voor gezinnen bruikbaar zijn, kunnen ook nog vergunningen, handhaving, monitoring van voorraden e.d. ingezet worden.

De Raad vraagt ook aandacht voor het probleem dat zich stelt voor de motivering voor rationeel watergebruik door sommige bedrijven. In specifieke gevallen zou een toepassing van water besparende productiewijzen immers tot problemen kunnen leiden met de lozingsvergunning. Indien rationeel watergebruik tot een sterker geconcentreerd afvalwater leidt, is het bijvoorbeeld mogelijk dat bedrijven niet over de nodige ruimte beschikken om bijkomende waterzuiveringsinfrastructuur te bouwen of dat de best beschikbare technologie niet in staat blijkt om aan de lozingsvoorwaarden te voldoen.

Het gebruik van hoogwaardig water voor hoogwaardige toepassingen betekent voor industrie en landbouw bijvoorbeeld het stimuleren van het hergebruik van gezuiverd afvalwater (wat ingeval het over hergebruik van eigen afvalwater gaat, aansluit bij het

---

<sup>50</sup> MINA-plan 2, Het Vlaams Milieubeleidsplan 1997-2001, p.100/256.

principe om kringlopen maximaal te sluiten; ingeval het gaat over hergebruik van afvalwater van andere bedrijven spreekt men van *waterketens*) en van ruw verontreinigd oppervlaktewater. Alleszins moet met behulp van de meest efficiënte instrumenten (vergunningen, gebods- en verbodsbepalingen, sensibiliseren, prijsbeleid, subsidies, investeringen voor de uitbouw van een gescheiden stelsel en de realisatie van waterketens bij de aanleg en inrichting van nieuwe industrieterreinen, ...) systematisch vermeden worden dat water van hoogwaardige kwaliteit structureel zou ingezet worden voor laagwaardige toepassingen.

Het spreekt vanzelf dat de overheid in dat verband ook het voorbeeld moet geven door bv. deze principes toe te passen in overheidsgebouwen of door deze principes op te leggen in haar sociaal woonbeleid.

### 4.3 Externe inhoudelijke integratie

[37] **Ruimtelijke ordening.** Het samengaan van bodemgebruiksfuncties wordt in belangrijke mate bepaald door de aan/of afwezigheid van water. Het watersysteem kan één van de criteria zijn bij het vastleggen van de bodembestemming. De link tussen ruimtelijke planning en integraal waterbeleid is zo vanzelfsprekend dat naast de inhoudelijke integratie een zekere convergentie moet worden nagestreefd in de procedures en in de planvorming. In dat verband suggereert de Raad dat het Decreet integraal waterbeheer enkele richtinggevende principes voor de ruimtelijke planning omvat. Zo kan de ruimtelijke planning inspelen op de behoefte van overstroombaarheid van waterlopen door een bouwverbod toe te passen in valleien met een overstromingsregime. Een ander principe zou kunnen zijn dat de ruimtelijke inrichting en het landgebruik stroomopwaarts de kwaliteit van stroomafwaartse systemen zo lang mogelijk zo goed mogelijk moet houden. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van functie-bepalingen in parallelle of in seriële ontwikkeling<sup>51</sup>.

Aansluitend bij de lokalisatie van gebruiksfuncties moet bij de inrichting vermeden worden dat urbanisatie een te sterke verstoring van het watersysteem teweegbrengt. Daartoe dient o.a. de infiltratie en de lokale berging van het regenwater te worden gestimuleerd en de waterafvoer te worden afgeremd. Dit kan o.a. door de volgende maatregelen:

- bij het wegenbeheer mogelijkheden onderzoeken voor berging van water en mogelijkheden voor infiltratie;
- het afremmen en bergen van de waterafvoer via aanleg van bufferstroken langs percelen, wegen en waterlopen en/of retentiebekkens en vloeiwiden;
- het terugdringen van verharde oppervlakten en het gebruiken van waterdoorlatende oppervlakteverhardingen voor wegen, opritten en parkeerplaatsen (met aandacht voor het kwaliteitsaspect);
- het uitbouwen van gescheiden afvoer, gekoppeld aan infiltratie;
- het herwaarderen en uitbouwen van de grachtenstelsels, het open en bereikbaar houden van alle waterlopen en grachten;

---

<sup>51</sup> "Seriële ontwikkeling" betekent dat de meest kwetsbare functies gelokaliseerd worden in het brongebied van het bekken en de minst kwetsbare bij de monding. "Parallele ontwikkeling" houdt in dat deelbekkens onafhankelijk van elkaar een functie krijgen toegewezen. Dit kan bijvoorbeeld een overweging zijn wanneer een deelbekken volledig en onomkeerbaar beïnvloed is door een bestaande activiteit. Opgemerkt kan worden dat ook een combinatie mogelijk is waarbij ieder deelbekken een gebiedsgerichte seriële ontwikkeling krijgt.

- bij het verlenen van de bouwvergunning rekening houden met een aantal aspecten van integraal waterbeleid: de beschikbaarheid van voldoende kwaliteitsvol water, gescheiden stelsel, verontreiniging van oppervlakte- en grondwater voorkomen, onderhoud van waterlopen, ...;

In de ruimtelijke planning moet het watersysteem mede erkend worden als ordenend principe bij de toekenning van bestemmingen en functies aan een gebied. Water moet als element voor ruimtelijke kwaliteit worden geherwaardeerd.

De eerder gemaakte opmerking dat er voor de afbakening van watersystemen geen instrument beschikbaar is in de bestaande (zie ook punt [29]) sectorale wetgeving inzake natuur en ruimtelijke ordening, is ook geldig voor de sectorale wetgeving die van toepassing is voor andere functies. Opdat tezelfdertijd bepaalde maatregelen mogelijk zouden zijn in de beleidsvelden van verschillende sectorale wetgeving (bv natuur, mest, drinkwater, ...) is het wenselijk dit *afbakening*-instrument te verankeren in het decreet integraal waterbeheer.

- [38] **Beveiliging tegen overstroming.** Veiligheid is een belangrijk aspect van het integraal waterbeleid. Het is een element van de functieafweging<sup>52</sup>. De veiligheid is of komt in gedrang daar waar het bodemgebruik niet compatibel is of zal zijn met het overstromingsregime van het watersysteem.

In zones waar het overstromingsregime van het watersysteem compatibel is met de toegewezen gebruiksfunctie maar niet met het huidig bodemgebruik en/of de huidige bodembestemming dienen maatregelen genomen te worden en middelen beschikbaar te worden gesteld om zo snel als mogelijk de toegewezen gebruiksfunctie te kunnen realiseren. De Raad wijst erop dat de instrumenten hiervoor ter beschikking zijn.

In de zones waar het overstromingsregime van het watersysteem niet compatibel is met de toegewezen gebruiksfunctie dienen veiligheidsmaatregelen genomen te worden. De Raad denkt hierbij aan de bescherming van woongebieden, landbouwgebieden, industriezones, ... tegen wateroverlast.

- [39] **Voorzieningen tegen watertekort.** Niet alleen in situaties van wateroverlast is er een relatie tussen integraal waterbeleid en ruimtelijke aspecten. Dat is ook het geval bij watertekort door droogte of bij calamiteiten.

De nodige voorzieningen dienen getroffen te worden om ook in die omstandigheden over voldoende water te kunnen beschikken. Desgevallend moeten hiervoor de vereiste winzones en opslagzones evenals de nodige verbindingsleidingen opgenomen worden in het watervoorzieningsplan en in de ruimtelijke planning.

- [40] **Externe integratie met sectoraal beleid.** Integraal waterbeleid zal moeten doorwerken naar diverse sector-gerichte beleidsvakken:
- landbouwbeleid: o.a. inzake het mestbeleid, landbouw in overstromingsgebieden en in erosiegevoelige gebieden, beleid inzake het gebruik van pesticiden, ...
  - economisch beleid: o.a. inzake infrastructuurbeleid: infrastructuurwerken m.b.t. economische expansie (havenbeleid, waterwegen, scheepvaart, ...), milieuindustrie, ...

---

<sup>52</sup> Er is een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de bodembestemming, het bodemgebruik en de toegewezen bodemfunctie. De bodembestemming heeft betrekking op de ruimtelijke bestemming (het gewestplan). Het bodemgebruik geeft aan hoe de bodem gebruikt wordt, dit is niet noodzakelijk hetzelfde als de bodembestemming (bv. woongebied gebruikt als landbouwgrond). De toegewezen bodemfunctie geeft aan wat na afweging het meest geschikte bodemgebruik zou zijn.



- beheer van natuurlijke rijkdommen (recreatie, drinkwatervoorraden, ...),
- ...

#### 4.4 Instrumentele integratie

[41] **Milieucommunicatie.** De integratie van het instrumentarium is uitermate belangrijk voor de realisatie van integraal waterbeleid. De integratie van de grondwatervergunning in de milieuvergunning<sup>53</sup> is door de Raad positief geapprecieerd. Maar de Raad meent dat ook de captatie van oppervlaktewater in de milieuvergunning geïntegreerd kan worden.

De Raad wil ook wijzen op het grote belang van communicatieve instrumenten (informatie, sensibiliseren, educatie, doelgroepmanagers, convenants). Tegelijk moet onderzocht worden hoe en in welke mate deze instrumenten in de verschillende beleidsvelden kunnen geïntegreerd worden en hoe dit kan bijdragen tot integraal waterbeleid.

[42] **Kostenterugwinning.** Terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpmiddelen, met inachtneming van de economische analyse en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt is een uitgangspunt van onder meer het huidige voorstel van Europese kaderrichtlijn water<sup>54</sup>. Bij de uitwerking van die regeling mogen de lidstaten sociale effecten, milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.

De MiNa-Raad onderschrijft het principe en de mede in acht te nemen factoren van de kostenterugwinning.

Aangaande de toepassing van het principe *de vervuiler betaalt* op de kostenterugwinning voor waterdiensten wijst de Raad erop dat in de Europese definitie van waterdiensten kwalitatieve en kwantitatieve elementen aan de orde zijn. Het lijkt evenwel niet evident om de kostenterugwinning voor kwantitatieve elementen zomaar toe te passen. Zo is het bijvoorbeeld niet evident om de milieukosten voor het Maasbekken door het onttrekken van Maaswater via het Albertkanaal te berekenen.

Daarnaast wijst de Raad er ook op dat het ook nodig is om naast en gelijktijdig met kostenterugwinning voor waterdiensten begeleidende maatregelen te nemen in het beleid t.a.v. andere compartimenten lucht, bodem, ... Een eenzijdige kostenterugwinning zou immers tot afwenteling aanleiding kunnen geven.

Dit neemt niet weg dat de Raad erop aandringt dat de inventarisatie en de monitoring van alle kosten volledig zou uitgewerkt worden. Daarbij moet bijzondere aandacht zijn voor de kosten die door onvoldoende maatregelen op het eigen grondgebied vanuit de

---

<sup>53</sup> Met het "Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones" werd de grondwatervergunning geïntegreerd in de milieuvergunning (Belgisch Staatsblad, 11 maart 1999, p.7654-7798).

<sup>54</sup> Gewijzigd voorstel van een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, nr. 97/0067 (SYN), 19 februari 1999: Art. 12: Kostenterugwinning voor waterdiensten. Art. 2: Definities: Waterdiensten: a) onttrekking, distributie en verbruik, of gebruik in het kader van economische activiteiten, van oppervlaktewater of grondwater; b) emissie van verontreinigende stoffen in oppervlaktewater en installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater die daarna in oppervlaktewater lozen.

andere gewesten of andere lidstaten doorgeschoven worden naar Vlaanderen en op de kosten die Vlaanderen zelf doorschuift.

[43] **Drinkwaterprijzen.** De Raad is er zich van bewust dat het prijsbeleid voor drinkwater geen gewestelijke maar een federale bevoegdheid is. Het is derhalve de taak van de Vlaamse overheid om bij de federale instanties aan te dringen op een prijsbeleid dat aan de hierna vermelde opmerkingen voldoet. Indien dit echter niet haalbaar zou blijken dan dient de Vlaamse overheid zijn bevoegdheden uit te putten om via andere wegen de doelstellingen te realiseren. De Raad komt daarop later terug (zie punt [55]).

Water is een basisbehoefte voor de bevolking. Iedereen heeft recht op voldoende drinkbaar water aan een betaalbare prijs. De mogelijke dualiteit tussen het recht op voldoende drinkbaar water enerzijds en een prijszetting die rationeel watergebruik aanmoedigt anderzijds, is het centrale vraagstuk van het prijsbeleid. Het recht op voldoende drinkbaar water aan een redelijke prijs mag niet leiden tot onverantwoord waterverbruik. Omgekeerd mag het streven naar rationeel watergebruik niet tot gevolg hebben dat voldoende drinkbaar water niet voor iedereen haalbaar zou zijn.

In een eerder advies<sup>55</sup> stelde de MiNa-Raad met uitzondering van het VEV dat *“de niet betaalde kosten voor drinkwaterverbruik ten gevolge de vrijstelling van 15 m<sup>3</sup>/persoon integraal verrekend moeten worden via de hogere verbruiksschijven van het aan de huishoudelijke abonnees geleverde leidingwater en niet via het vast recht.”*

Om regulerend op te treden in het huishoudelijk leidingwaterverbruik dient de tarifiering aan de twee volgende principes te voldoen:

- voor huishoudelijk leidingwaterverbruik is een progressief tarief in functie van het verbruik wenselijk. Een gratis levering van 15 m<sup>3</sup>/persoon kan gezien worden als een onderdeel van deze progressieve tarifiering;
- en daarbij moet rekening gehouden worden met het aantal personen dat op dezelfde watermeter op het net is aangesloten. De gegevens die door de gemeenten verstrekt worden, kunnen gebruikt worden om dit principe toe te passen. In geval collectieve watermeters worden gebruikt, kan in afwachting van de installatie van individuele watermeters per wooneenheid, een aangepaste collectieve progressieve verrekening worden toegepast.

Het ontradend effect van de tarifiering voor verbruik boven de vrijgestelde levering zal evenwel niet voor alle gezinnen gelijk zijn. Hoe lager het inkomen, hoe belangrijker de waterprijs zal zijn en hoe groter het ontradend effect zou kunnen zijn. Om te voorkomen dat gezinnen met een laag inkomen per persoon voor hun consumptie bovenop de vrijgestelde levering van 15 m<sup>3</sup> zouden uitwijken naar minderwaardige waterbronnen, is het voor de MiNa-Raad aanvaardbaar dat sociale correcties worden ingevoerd. Idealiter zou het regulerend effect voor alle bevolkingsgroepen gelijk moeten zijn. Daarom vraagt de Raad dat de relatie tussen de sociale correctie en het regulerend effect zou onderzocht worden.

Een andere voorwaarde om regulerend te kunnen optreden in het huishoudelijk leidingwaterverbruik, en bovendien een noodzakelijke maatregel in het kader van het

---

<sup>55</sup> MINA-RAAD, Advies van 8 oktober 1996 over het Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997, afl. 1996/10, p.42-46/33-48. Het VEV had vragen bij het voornemen van de gratis levering.



rationeel waterverbruik, is de algehele invoering in Vlaanderen van een verplichte debietmeting per domicilie op de afname van leidingwater.

Aangezien drinkwater een basisbehoefte is van de bevolking mag deze openbare dienstverplichting niet lijden onder het winstprincipe. De MiNa-Raad stelt vast dat de prijszetting heel ondoorzichtig is en dringt daarom aan op een vergelijking van de kostenefficiëntie bij de verschillende drinkwatermaatschappijen (maatstafvergelijking<sup>56</sup>).

Op korte termijn acht de Raad het noodzakelijk dat het vermijdbaar grootverbruik van drinkwater moet ontraden worden. In eerste instantie moet er duidelijkheid komen over de prijszetting voor grootverbruik. In ieder geval moet het systeem van voordeliger tarieven naarmate de verbruik van leidingwater toeneemt afgebouwd worden.

Om deze doelstellingen te kunnen behalen en de noodzakelijke maatregelen te kunnen invoeren die rationeel waterverbruik moeten bevorderen, gaat de MiNa-Raad ervan uit dat een evolutie in verschillende stappen noodzakelijk zal zijn. Op korte termijn moet een gelijkvormige tariefstructuur en een globale, doorzichtige waterfactuur in heel Vlaanderen ingevoerd te worden. Als tweede stap, na onderzoek van de kostenefficiëntie, dienen de drinkwaterprijzen een reële weergave te zijn van de werkelijke kostprijs. En op lange termijn, en dit valt samen met de laatste stap in de reorganisatie van de drinkwatersector (zie punt [55]), moet nagegaan worden of, hoe en onder welke voorwaarden de drinkwaterprijzen in Vlaanderen gelijk kunnen geschakeld worden.

[44] **Heffingen.** Inzake het gebruik van water zijn drie heffingen over heel Vlaanderen in gebruik: de afvalwaterheffing, de grondwaterheffing en de heffing op watervang. Deze heffingen zijn op verschillende wijzen in te delen: grondwaterheffing en heffing op watervang zijn kwantitatieve *winningsheffingen*. De afvalwaterheffing is een lozingsheffing met kwalitatieve en kwantitatieve aspecten. Naast de voormelde drie heffingen op het gebruik van water zijn plaatselijk nog andere heffingen van toepassing. Zo heffen bepaalde Polders en Wateringen een bijdrage bij de ingelanden.

De opvang en het gebruik van regenwater en watervang op onbevaarbare waterlopen zijn gratis. De lozing van dit water is steeds gratis voor kleinverbruikers. Bij grootverbruikers (vrnl. bedrijven) wordt alle water dat doorheen de meetgoot van de lozingsinrichting stroomt aan een afvalwaterheffing onderworpen. De grondwaterwinning en de captatie via watervang op bevaarbare waterlopen zijn beneden 500 m<sup>3</sup>/j eveneens vrijgesteld van een "*winningsheffing*". Wat de heffing op watervang betreft, merkt de MiNa-Raad hier op dat enkel de aard en hoeveelheid van het gebruik van het water relevant zijn voor het instellen van een heffing en niet het onderscheid tussen bevaarbare en onbevaarbare waterlopen.

Bijgevolg wordt het water uit winning dat nadien geloosd wordt aan twee administratieve procedures onderworpen: een winningsheffing en een lozingsheffing.

---

<sup>56</sup> COHEN EN EIMICKE, *Understanding and Applying Innovation Strategies in the Public Sector*, 57th Annual National Conference of the American Society for Public Administration, 29 juni 1996, Atlanta (<http://www.columbia.edu/~sc32/aspa96fnl.html>). De auteur vermeldt twee definities voor maatstafvergelijking: (1) een accurate maar praktische methode om de performantie en de processen in een organisatie af meten tegen die van de best scorende publieke én particuliere organisaties, en vervolgens die analyse te gebruiken om de dienstverlening, de werking en de kosten aanzienlijk te verbeteren; (2) met behulp van een reeks performantiemaatstaven, zogenaamde *benchmarks*, kan de beste worden aangewezen in een groep van taakuitvoerders. Vervolgens kunnen de beste methoden geanalyseerd worden en toegepast door anderen die hun eigen aanpak willen verbeteren.

Een tweede indeling gaat in op de doelstelling van de heffing: deze kan ofwel financierend ofwel regulerend zijn. De huidige heffing op watervang heeft een duidelijk financierende doelstelling. De afvalwaterheffing en de grondwaterheffing hebben een deels regulerende doelstelling, m.a.w. zij beogen een beperking van de milieueffecten zowel inzake waterverontreiniging als verdroging. In de praktijk echter is zeker de grondwaterheffing niet regulerend gebleken, zoals de MiNa-Raad ook had voorspeld<sup>57</sup>. De afvalwaterheffing heeft voor grootverbruikers (bedrijven) wel een regulerend effect, maar heeft ten gronde een financierende functie.

Hieruit blijkt dat de verschillende waterheffingen gescheiden instrumenten zijn zonder verband. Dit heeft onder meer als nadelen dat:

- de belastingplichtige geen duidelijk zicht krijgt op de situatie;
- het beleid het instrumentarium niet op mekaar heeft afgestemd hetgeen aanleiding geeft tot afwenteling (vlucht naar grondwaterwinning enz.)

De MiNa-Raad pleit voor vereenvoudiging. Daarom is het bijgevolg alvast aan te bevelen dat alle waterheffingen in één instrument verenigd worden en naar het kwantitatieve aspect dezelfde preventieve, ontradende doelstelling zouden hebben. Deze vereenvoudiging moet ook voorkomen dat tweemaal voor dezelfde dienstverlening of dezelfde hinder betaald zou worden.

Binnen dit ene instrument dienen de heffingsvoeten en heffingstarieven voor de eindgebruiker derwijze afgestemd te worden dat:

- het gebruik van oppervlaktewater de voorkeur moet krijgen op het gebruik van grondwater;
- bepaalde kwetsbare en hoogwaardige grondwaterreserves meer beschermd worden dan andere.

De Raad steunt onder bepaalde voorwaarden ook de veralgemeende invoering van het deltaprincipe<sup>58</sup>. Voorlopig gaat de Raad nog niet in op de concrete invulling van die voorwaarden. Het deltaprincipe is reeds van toepassing wanneer afvalwater geloosd wordt in een bepaald oppervlaktewater waaruit het water oorspronkelijk geheel of gedeeltelijk afkomstig was en wanneer de afvalwaterheffing berekend wordt op basis van meet- en bemonsteringsresultaten<sup>59</sup>. Een andere toepassing van het deltaprincipe is de vrijstelling van grondwaterheffing voor grondwaterwinningen die gebruikt worden voor koude-warmtepompen, op voorwaarde dat het grondwater na doorstroming van de koude-warmtepomp integraal terug in dezelfde watervoerende laag wordt ingebracht. In zijn advies over het Programmadecreet 1998 had de Raad zich ook positief uitgelaten over de toepassing van dit principe op de heffing op watervang ten aanzien van de voor natuur en landbouw belangrijke irrigaties in de Kempen<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> MINA-RAAD, Advies van 20 oktober 1997 over het Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998, afl. 1997/11.

<sup>58</sup> Het deltaprincipe is het in mindering brengen van de vuilvracht van verontreinigende stoffen in het opgenomen water op de vuilvracht van verontreinigende stoffen in het geloosde water.

<sup>59</sup> Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, artikel 35sexies.

<sup>60</sup> MINA-RAAD, Advies van 20 oktober 1997 over het Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998, Afl. 1997/11, p.26/5-26).

Heffingen kunnen ook niet los gezien worden van de rest van het instrumentarium. Zo zijn algemene, sectorale en bijzondere lozingsvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden en productbeleid andere belangrijke instrumenten.

Daarnaast is er uiteraard nog het leidingwater. Omdat leidingwater het behandelde product is van waterwinning, kan de winningsheffing gelegd worden bij de bron.

[45] **Afstemming van instrumenten.** Water is een competitief element met beperkte hoeveelheden water van verschillende kwaliteit aan de aanbodzijde en diverse verbruikers aan de vraagzijde. Vraag en aanbod en het verband tussen beide zijn gebiedsspecifiek.

Bij het voeren van een integraal waterbeleid is de afstemming van instrumenten bijgevolg noodzakelijk. Er moet nagegaan worden welke instrumentenmix het meest efficiënt en het meest effectief is om de doelstellingen van integraal waterbeleid te bereiken.

Zo moeten bijvoorbeeld de grondwaterheffing en de heffing op watervang tegen elkaar afgewogen worden met de bedoeling de meest wenselijke toepassing te stimuleren. De heffing op de captatie van oppervlaktewater bv. is ontradend voor het gebruik ervan en bijgevolg stimulerend voor grondwaterwinning. In eerdere standpunten is de MiNa-Raad ervan uitgegaan dat voor het gebruik van ruwwaterbronnen een correcte prijs moet worden aangerekend<sup>61</sup>. Bij het bepalen van de correcte prijs dienen alle kosten en alle baten in rekening gebracht te worden.

#### 4.5 Organisatorische integratie

[46] **Ruimtelijke organisatie van het bekkenbeleid.** Het werkingsgebied van de bekkens dient samen te vallen met de geografische grenzen van de watersystemen<sup>62</sup>.

Het voorstel van kaderrichtlijn maakt een onderscheid tussen stroomgebied en deelstroomgebied<sup>63</sup>. Uitgaande van de definitie in het voorstel van kaderrichtlijn zijn er in Vlaanderen drie internationale stroomgebieden, van Schelde, van Maas en van Ijzer. De Vlaamse overheid wil, overigens volledig in overeenstemming met het voorstel van kaderrichtlijn<sup>64</sup>, het Ijzerbekken en de Polders toevoegen aan de organisatie van het Scheldebekken. De MiNa-Raad kan zich bij deze administratieve uitbreidingen van het Scheldebekken aansluiten. Evenwel moet er de nadruk op gelegd worden dat het bekkenbeleid ook rekening dient te houden met de afzonderlijke watersystemen van de Ijzer en van de Polders. Wat de Ijzer betreft, zal in het kader van het Scheldebekken een coördinatie van het beleid op Vlaams en op Frans grondgebied noodzakelijk zijn.

---

<sup>61</sup> MINA-RAAD, Advies van 8 juli 1996 over het Ontwerp-milieubeleidsplan 1997-2001, afl. 1996/8, p.46/88.

<sup>62</sup> De MiNa-Raad merkt op dat dit uitgangspunt genuanceerd dient te worden op het vlak van de afbakening van RWZI-bekken, drinkwaterbedeling, diepe grondwaterlagen, ... die niet noodzakelijk samenvallen of niet noodzakelijk zouden moeten samenvallen met de afbakening van de bekkens.

<sup>63</sup> Stroomgebied: een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt. Deelstroomgebied: het gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water een reeks stromen, rivieren, en eventueel meren volgt, tot een bepaald punt in een stroom (gewoonlijk een meer of een samenvloeiing van rivieren).

<sup>64</sup> Art. 3.1. "Kleine stroomgebieden mogen worden samengevoegd met grotere of met aangrenzende kleine stroomgebieden om, waar zulks dienstig is, één stroomgebiedsdistrict te vormen".

Op Vlaams niveau zijn er elf bekkens onderscheiden<sup>65</sup>. In Europese context zijn dit deelstroomgebieden. Deze deelstroomgebieden kunnen nog verder ingedeeld worden in afzonderlijke deelstroomgebieden die we in de Vlaamse context beter deelbekkens zouden noemen<sup>66</sup>. Op deze wijze kan men doorgaan om watersystemen verder op te delen tot op het niveau van de onbevaarbare waterlopen. Ieder niveau van opdeling dient evenwel altijd gebied-dekkend te zijn.

[47] **Uitgangspunten voor de bestuurlijke organisatie van het bekkenbeleid.** Het is voor de MiNa-Raad vanzelfsprekend dat binnen het waterbeleid er een hiërarchie dient te zijn vanaf het stroomgebied, over het bekken en het deelbekken naar de kleinste waterbeheerder die autonoom beleid kan uitoefenen. Dit houdt in dat op bekkenniveau geen strijdig beleid kan gevoerd worden met het beleid dat op stroomgebiedsniveau is uitgetekend. Hetzelfde geldt voor het beleid op deelbekkenniveau ten aanzien van het beleid op de niveaus van de stroomgebieden en de bekkens.

Daarnaast wijst de Raad ook op het fundamentele onderscheid tussen beleid en beheer. In het beleid worden de krachtlijnen voor het integraal waterbeheer op het betreffende niveau uitgetekend. Bij beheer gaat het over de strikte uitvoering van het beleid. Beheerders kunnen het beleid niet bepalen, ze kunnen er wel invloed op uitoefenen.

In zijn advies over het rivierbekkenbeleid van 1994<sup>67</sup> stelde de MiNa-Raad dat voor de invalshoeken *overleg en samenwerking tussen overheidsinstellingen* enerzijds (ambtelijk overleg) en de advisering door gebruikers (maatschappelijke advisering) anderzijds twee verschillende organisaties moeten worden uitgewerkt i.p.v. beide aspecten samen te brengen in een bekkencomité.

In zijn advies over het voorontwerp decreet integraal waterbeheer<sup>68</sup> bemerkte de Raad een lacune in de gebiedsgerichte organisatie op bekkenniveau. Op bekkenniveau moet er een instantie zijn die beslissingsverantwoordelijkheid op zich kan nemen. De bekkencomités hebben immers geen legitimiteit om te beslissen omdat ze geen democratisch verkozen onderbouwing hebben. Omdat het democratisch gehalte van deze bestuurlijke instantie voor de MiNa-Raad zeer belangrijk is, dient de organisatievorm helder te zijn. De Raad gaat ervan uit dat bestaande structuren hiervoor de meeste garantie bieden.

Derhalve ziet de MiNa-Raad voor ieder watersysteem waarvoor op dat niveau een eigen beleid ontwikkeld wordt een driedelige structuur: een technisch ambtelijk orgaan dat documenten en beslissingen voorbereidt, een maatschappelijk bekkencomité dat hierover advies uitbrengt en een politiek bestuurlijk orgaan dat uiteindelijk de beslissingen neemt. Indien evenwel op het niveau van watersysteem slechts het beheer gebeurt, dan volstaat theoretisch een ambtelijk orgaan. Het bestuurlijke en het adviserende orgaan bevinden zich in dat geval op het hogere beleidsbepalende niveau.

---

<sup>65</sup> De elf bekkens zijn: Ijzerbekken, Maasbekken, Bekken Brugse Polders, Bekken Gentse Kanalen, Leiebekken, Bekken Dijle en Zenne, Denderbekken, Netebekken, Demerbekken, Bovenscheldebekken, Benedenschelde bekken.

<sup>66</sup> Delen van deelstroomgebieden die op zich een hydrografisch geheel vormen zijn terminologisch eveneens deelstroomgebieden.

<sup>67</sup> MINA-RAAD, Advies van 5 mei 1994 over het voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, afl. 1994/5, 27 p.

<sup>68</sup> MINA-RAAD, Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening, afl. 1998/27, 51 p.

De MiNa-Raad meent dat een verdere geografische opdeling van de bekkens in deelbekkens nuttig kan zijn omdat het waterbeleid hierdoor kort bij de watergebruiker wordt gebracht. De Raad vermoedt dat dit een gunstig effect zou kunnen hebben voor de informatie en het rendement van het sensibiliseren rond watergebruik, erosiebestrijding, kwaliteitsbewaking, voorraadbeheer, relatie met natuur ... zodat er rond integraal waterbeleid en -beheer een maatschappelijke bewustwording gecreëerd wordt. Verder biedt de opdeling ook de mogelijkheid om het beleid, binnen de hoger vastgelegde principes, toe te passen rekening houdend met de lokale omstandigheden. En het is ook een geschikt middel om de plaatselijke ervaringen terug te koppelen naar de hiërarchisch hogere niveaus waar het beleid vorm wordt gegeven.

Een ander uitgangspunt voor de bestuurlijke organisatie van het bekkenbeleid is dat een functionele herindeling van de waterlopen noodzakelijk zal zijn.

[48] **Concrete invulling van de bestuurlijke organisatie van het bekkenbeleid.** Wat de taakverdeling op niveau Vlaanderen betreft (d.i. hetzelfde niveau als de stroomgebieden van Schelde en Maas) ziet de MiNa-Raad het VIWC als ambtelijk orgaan, de bestaande adviesorganen (MiNa-Raad en SERV) als maatschappelijk adviserende instanties en de Vlaamse regering als politiek orgaan dat de beslissingen neemt<sup>69</sup>. De Raad herinnert hierbij nadrukkelijk aan zijn standpunt over de opdracht en de samenstelling van het VIWC<sup>70</sup>.

Op niveau van de elf bekkens suggereert de MiNa-Raad als ambtelijk orgaan een analoge instantie als het VIWC maar dan op niveau van het bekken. De vertegenwoordigers van de verschillende waterbeheerders in het ambtelijk orgaan van het bekken hebben bijgevolg de opdracht om binnen het Vlaams integraal waterbeleidsplan een integraal bekkenbeleidsplan voor te bereiden.

De maatschappelijke advisering dient opgedragen te worden aan het bekkencomité. Voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beslissingen over integraal waterbeleid op bekkenniveau komen de Vlaamse regering en de Bestendige Deputaties in aanmerking. Aangezien de provinciegrenzen niet samenvallen met de grenzen van de bekkens is de keuze voor de Bestendige Deputaties als bestuurlijk orgaan dat politiek verantwoordelijk is voor het integraal waterbeleid in het bekken niet optimaal. Daarnaast, op strikt juridische gronden, kan de Bestendige Deputatie geen verantwoording dragen voor het waterbeleid van hogere besturen. De Raad meent derhalve dat gelet op het beperkte aantal bekkens de politieke verantwoordelijkheid over de beslissingen inzake integraal waterbeleid op bekkenniveau ook kan gedragen worden door de Vlaamse regering.

Bij een nog verdere opdeling van watersystemen in deelbekkens komen op het onderste niveau theoretisch gemeenten, provincies, hervormde Polders en Wateringen of eventueel zelfs nieuw op te richten structuren als organisatievorm in beeld. De Raad

---

<sup>69</sup> MINA-RAAD, Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening, afl. 1998/22-23, 51 p.

<sup>70</sup> MINA-RAAD, Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening, afl. 1998/17, p.22-23/51. In het licht van de opdracht inzake planning die de MiNa-Raad aan het VIWC wenst toe te vertrouwen dienen van het VIWC in eerste orde minstens de leden van het Planningsteam die specifiek belast zijn met de planning van het waterbeleid deel uit te maken. Daarnaast wijst de Raad erop dat de vertegenwoordiging van één ambtenaar per betrokken instantie geen garantie is voor de rechtmatige vertegenwoordiging van relevante thema's. De samenstelling van het VIWC moet op basis van bevoegdheden inzake het waterbeleid decretaal verankerd worden. Het standpunt van de Boerenbond was afwijkend. Voor het ambtelijk orgaan nam de Boerenbond de afdeling water van AMINAL en de bekkencoördinatoren in aanmerking. Het adviesorgaan zou uit afgevaardigden van SERV en MiNa-Raad, van gemeenten en provincies en van Polders en Wateringen moeten bestaan.

beschouwt het bekken evenwel als het laagste niveau waar nog sprake kan zijn van alle aspecten van integratie van waterbeleid. De Raad stelt immers vast dat de structuren die betrekking hebben op deelbekkens:

- vaak niet alle aspecten van een integraal waterbeleid kunnen omvatten;
- de administratieve grenzen niet altijd overeenstemmen met de grenzen van de watersystemen of deze omvatten;
- niet op praktische wijze kunnen voldoen aan de driedelige structuur.

De Raad gaat er wel vanuit dat aan deze besturen concrete taken kunnen toegewezen worden die moeten uitgevoerd worden in het kader van het integraal waterbeleid. De uitvoering van deze taken dient evenwel volledig in overeenstemming te zijn met het integraal waterbeleid dat op de hogere niveaus is vastgelegd. Deze lagere besturen moeten bijgevolg de integratiegedachte waarmaken. Daarom is het nodig dat de taken van de lagere besturen nauwkeurig omschreven worden en dat er een evaluatie van de werking gebeurt. Bij die evaluatie gaat het zowel over de vraag of de doelstellingen bereikt zijn en of de aangebrachte verfijningen van beleid overeenstemmen met de hiërarchisch hoger vastgelegde beleidsprincipes.

De politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beslissingen die uitvoering geven aan het integraal waterbeleid ligt bij de politieke en uitvoerende organen van de respectievelijke waterbeheerders.

[49] **Bekkenoverlegstructuren.** In eerdere adviezen heeft de MiNa-Raad zich uitgesproken over de samenstelling en de werking van de bekkencomités<sup>71</sup>. Zo stelde de Raad:

- In het bekkencomité zetelen vertegenwoordigers die worden voorgedragen of aangeduid door (representatieve) organisaties die een maatschappelijk doel hebben of een activiteit uitoefenen die verband houdt met of impact heeft op één of meer van de *functies* die door het oppervlaktewater worden of moeten worden vervuld.
- Het ledenaantal en samenstelling kunnen verschillen van bekken tot bekken.
- Om een interactie met het ambtelijk overlegorgaan te waarborgen kunnen de leden van beide organen elkaars vergaderingen bijwonen zonder stemrecht.
- Advies op eigen initiatief over alle aspecten van het integraal waterbeheer is een recht.
- Het bekkencomité moet zelf zijn werking zo efficiënt mogelijk kunnen organiseren.
- Consensus is wenselijk maar indien geen consensus kan worden bereikt, moeten alle verschillende standpunten in het advies worden opgenomen.
- De adviestermijn moet rekening houden met het te adviseren document. Er moet ook een minimumtermijn worden bepaald.
- Er moet gezorgd worden voor een voldoende omkadering (ondersteuning). Het secretariaat dient in ieder geval door ambtenaren te worden waargenomen.

De Raad herinnert er aan en onderlijnt dat tot zover beheerders van watersystemen een eigen beleid of eigen beleidsaccenten kunnen aanbrengen, bekkenoverlegstructuren dit proces dienen te begeleiden (Zie punt [45]).

Onder meer omdat een eenduidig beleid doorheen de verschillende niveaus van het waterbeleid noodzakelijk zal zijn, dient de verticale integratie ondersteund te worden door eenduidige bekkenoverlegstructuren. Bijgevolg dienen alle bekkenoverlegstructuren

---

<sup>71</sup> MINA-RAAD, Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening, afl. 1998/26, 51 p.



vanaf de stroomgebieden tot het laagste niveau van autonome waterbeheerders op dezelfde basis gestructureerd te zijn en te werken.

Net zoals lokale waterbeheerders vaak het best geplaatst zijn om beleidskeuzes te maken, zal het ongetwijfeld een voordeel zijn dat ook de overeenstemmende bekkenoverlegstructuur uit vertegenwoordigers van ter plaatse bestaat.

Het is ook vanzelfsprekend dat bekkenbeheerders en bekkenoverlegstructuren van de lagere niveaus feedback leveren voor het beleid van de hogere niveaus en dat zij in het kader van de geldende inspraakprocedures adviseren over de beleidsdocumenten van de hoger niveaus.

[50] **Herstructurering van de organisatie van het waterbeleid.** Om een integraal waterbeleid te kunnen organiseren, zal het nodig zijn de diverse diensten die bij het waterbeleid betrokken zijn te herstructureren. Dit gaat van strikte integratie, over een coördinatie tot een afstemming van de activiteiten inzake het waterbeleid. De Raad vond terzake reeds een positief voorbeeld terug in het Programmadecreet 2000 waarbij de VMM wordt aangeduid als bevoegde instantie voor het vestigen, innen en invorderen van de grondwaterheffing, omdat dit een vereenvoudiging van de procedures inhoudt

De MiNa-Raad vraagt dat alle waterdiensten zouden doorgelicht worden en voorstellen zou doen voor de herstructurering van de Vlaamse administratie conform de taken van het integraal waterbeheer:

- 1 de bescherming of het herstel van de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in het watersysteem, derwijze dat de gestelde milieukwaliteitsnormen worden bereikt;
- 2 een duurzaam beheer van de voorraden aan oppervlakte- en grondwater door een rationeel aanbod en gebruik;
- 3 de afvoer van het oppervlaktewater en hemelwater zodanig organiseren dat enerzijds risico's op overstromingen teruggedrongen worden en anderzijds verdroging wordt tegengegaan en met behoud en herstel van de watergebonden functies van de oevergebieden;
- 4 het behoud of het herstel van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de waterloop;
- 5 het multifunctioneel gebruik waarbij de behoeften van de huidige en komende generaties in rekening worden gebracht.

[51] **Herstructurering van Polders en Wateringen.** Polders en Wateringen zijn openbare besturen met een specifieke opdracht (zie punt [12]). Vanuit de Polders en Wateringen is duidelijk het signaal gekomen dat zij ook in de toekomst een rol willen blijven spelen in het waterbeleid.

Indien Polders en Wateringen ook in de toekomst een rol blijven spelen in het waterbeleid of waterbeheer is het voor de MiNa-Raad evident dat de opdracht van Polders en Wateringen volledig afgestemd moet worden op het integraal waterbeleid. Wat de organisatie van Polders en Wateringen betreft, gaat de Raad ervan uit dat aan al zijn hiervoor vermelde opmerkingen voldaan wordt.

Om aan deze voorwaarden te kunnen voldoen is het nodig dat Polders en Wateringen bestuurlijk en geografisch geherstructureerd zouden worden. Het is voor de MiNa-Raad vanzelfsprekend dat beide herstructureringen samenvallen. Voor een dergelijke

herstructurering dringt een fundamentele wijziging van de wetgeving op Polders en Wateringen zich op.

De noodzaak tot herstructurering is ook een bezorgdheid van de VVPW (de Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen). Ook de VVPW is tot het besluit gekomen dat de huidige wetgeving aan een aanpassing toe is, wil ze inspikken op de hedendaagse verwachtingen omtrent het integraal waterbeheer. Daarom polste de VVPW in de loop van 1999 middels een enquête bij al de Vlaamse Polders en Wateringen naar hun mening. Het resultaat van de enquête en van een rondgang door Vlaanderen leidde ten slotte tot een aantal krachtlijnen<sup>72</sup>. Via deze krachtlijnen geeft de VVPW haar visie op de organisatie van het waterbeheer<sup>73</sup>.

De Raad kan instemmen met de omschrijving van het subsidiariteitsbeginsel volgens de VVPW<sup>74</sup> omdat er een duidelijke verwijzing is naar het meest geschikte, efficiënte en functionele niveau om de principes van integraal waterbeleid uit te voeren. De Raad vindt dit belangrijk omdat er geen tegenstrijdigheid mag bestaan tussen *subsidiariteit* en het principe van de *hiërarchie* (zie punt [45]).

De MiNa-Raad heeft ook vastgesteld dat de VVPW geen voorstander is van de uitbreiding van de taken van Polders en Wateringen naar alle aspecten van integraal waterbeleid (o.a. afvalwaterzuivering en drinkwatervoorziening).

[52] **Geografische herstructurering van Polders en Wateringen.** Na de herstructurering dienen de nieuwe structuren geografisch samen te vallen met watersystemen (die overeenstemmen met delen van de huidige bekkens en één hydrografisch geheel vormen). Het is bijgevolg vanzelfsprekend dat het ambtsgebied ook industrie- en woongebieden kan omvatten.

[53] **Bestuurlijke herstructurering van Polders en Wateringen.** Er moet ook duidelijkheid geschapen worden over de rol van Polders en Wateringen. De MiNa-Raad heeft er eerder in dit advies voor gekozen dat de rol van Polders en Wateringen zich zou situeren in de uitvoering van concrete taken in het kader van integraal waterbeleid zoals die op de hoger niveaus zijn vastgesteld..

De organisatie van Polders en Wateringen zal afhangen van de nieuwe opdracht. Indien op het niveau van Polders en Wateringen slechts het beheer gebeurt van op hogere niveaus uitgetekend beleid, dan volstaat theoretisch een ambtelijk orgaan. Het

---

72 VVPW vzw, De toekomstige Organisatie van het Integraal Waterbeheer in Vlaanderen, Visie van de VVPW vzw, 8 november 1999. VVPW vzw, Jaarvergadering, Aalter, 20 december 1999.

73 Systeembenadering, gebiedsgerichte benadering, integraliteit, duurzaamheid en "*subsidiariteit*".

74 VVPW: "*dit beginsel omhelst het responsabiliseren van alle lokaal belanghebbenden bij het waterbeheer om op het meest geschikte, efficiënte en functionele niveau de principes van integraal waterbeleid uit te voeren*". VLAAMSE REGERING, Discussienota over de staatshervorming, Beleidsdocument van de Vlaamse regering: "*Een overheidstaak moet toegewezen worden aan het bestuursniveau waarop deze het meest efficiënt kan worden uitgevoerd*". VLAAMSE REGERING, Pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's: "*Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de maatschappelijke keuzen gemaakt worden op het bestuursniveau dat voor de betreffende materie het meest functioneel is*". VIWC, Een kader voor integraal waterbeheer in Vlaanderen: "*bevoegdheden moeten gelegd worden bij het meest functionele bestuurlijk niveau*". RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN, p.567/594: "*Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat elk inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau*". EUROPEES PARLEMENT, Functioneren van de Europese Unie, Wezenlijke kenmerken van de communautaire rechtsorde, subsidiariteit, 1 juni 1999: "*Het subsidiariteitsbeginsel heeft tot voornaamste taak aan een ondergeschikte autoriteit een zekere mate van onafhankelijkheid te garanderen ten opzichte van een hogere instantie. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de lidstaten die bevoegdheden houden die zij het meest efficiënt zelf kunnen uitoefenen en aan de Gemeenschap die bevoegdheden overdragen die zij zelf niet op passende wijze kunnen uitoefenen*".



bestuurlijke en adviserende orgaan bevinden zich in dat geval op de hogere beleidsbepalende niveaus. Vanuit de nood aan gedragenheid en sensibiliseren bij de gebruikers van het watersysteem is een adviserend orgaan desondanks toch verdedigbaar.

Indien Polders en Wateringen echter instaan voor (de verfijning van) het waterbeleid, dan dient er naast een ambtelijk orgaan, een comité te bestaan dat voor de maatschappelijke advisering instaat en een bestuurlijk orgaan dat beslist. Het bestuurlijk orgaan moet dan op een heldere democratische leest geschoeid zijn. Het comité moet evenwichtig zijn samengesteld rekening houdend met alle betrokken belangengroepen.

De MiNa-Raad stelt vast dat de VVPW blijkbaar uitgaat van een rol waarbij Polders en Wateringen nog steeds een beslissingsbevoegdheid houden, maar daarbij de driedelige structuur niet nastreeft, doch ook niet afwijst maar een samengaan van bestuurlijk orgaan en comité vooropstelt. De Raad is het daar echter ten gronde mee oneens. De Raad aanvaardt wel dat de inspraak van het comité belangrijker wordt door een motivatieplicht op te leggen voor afwijkingen van de adviezen die betrekking hebben op het takenpakket. De Raad wil later nog advies uitbrengen over de uitvoeringsbesluiten op het decreet dat de herstructurering van Polders en Wateringen regelt m.b.t. de samenstelling van het bestuurlijk orgaan en van het comité en m.b.t. financiering.

In voorbereiding op de herstructurering staat de Raad positief tegenover experimenten om integraal waterbeleid te introduceren in het beleid van Polders en Wateringen. Deze experimenten omvatten zowel proefprojecten waarbij de principes worden toegepast als experimenten van afzonderlijke polders en wateringen met de implementatie van integraal waterbeleid als doel.

De MiNa-Raad vraagt evenwel dat de overheid van deze experimenten gebruik zou maken om op grond van de bestaande wetgeving duidelijkheid te scheppen en voorstellen te doen:

voor het oplossen van de moeilijkheden die waterbeheerders ondervinden bij het uitvoeren van hun taken, m.n. het ruimen en het onderhoud van waterlopen en kunstwerken;

om te bekomen dat de vergunningsverplichtingen die hen daarbij worden opgelegd zouden overeenstemmen met het beginsel van zorgvuldig bestuur en met het redelijkheidsbeginsel.

[54] **Havenbesturen.** Het spreekt vanzelf dat naast Polders en Wateringen nog andere besturen even grote of zelfs grotere impact hebben op het waterbeleid. Dit is zeker het geval voor de havenbesturen. Als voorbeelden van impact op het waterbeleid waarbij de ecologische basismilieukwaliteit in gedrang wordt gebracht, denkt de MiNa-Raad aan verstoring van de grondwatertafel, verzilting van oppervlakte- en grondwater, waterverontreiniging, bodemverontreiniging, wijziging van de morfologie en structuurkenmerken, enz.

In het havenbeleid primeren gebruiksfuncties die zeker in het verleden zwaar in conflict lagen met de principes van een integraal waterbeleid dat uitgaat van duurzame ontwikkeling. In het havenbeleid is water in de eerste plaats een middel tot transport en in de tweede plaats een basisproduct voor de industrie die zich in de havens vestigt. De aandacht voor andere gebruiksfuncties van water vinden tot dusver slechts bij mondjesmaat ingang in het havenbeleid.

De Raad wijst op de nood aan een brede ex ante beleidsevaluatie, bijvoorbeeld in het kader van een strategische beleids-MER om integraal waterbeleid, en in ruimere context milieuaspecten tijdig aan bod te laten komen. Voor een evenwichtige afweging van alle aspecten is het nodig dat een strategische beleids-MER in de procedure gelijktijdig met de sociaal-economische afweging (kosten-baten-analyse, economische impactstudie) gebeurt. Momenteel gebeurt dat in de besluitvormingsprocedure voor haveninfrastructuurwerken bij de project-MER, juist voor de vergunningsprocedure en de uitvoering van het project.

In de uitvoeringsbesluiten op het havendecreet<sup>75</sup> dient per zeehavengebied de uitwerking van een streefbeeld te worden opgelegd waarin havenontwikkelingen in hun totaliteit worden beoordeeld.

Op organisatorisch vlak moeten milieuaspecten beter geïntegreerd worden. De Raad vraagt zich af of dit zou kunnen gerealiseerd worden via de samenstelling van de overlegstructuren<sup>76</sup>.

[55] **Bevoegdheden van provincies en gemeenten.** In het licht van de integrale benadering van het waterbeleid en in het bijzonder in het licht van de bekkenbenadering zullen de bevoegdheden van provincies en gemeenten in het waterbeleid bijgesteld moeten worden. Deze bijstelling zal niet alleen betrekking hebben op de aanpak, m.n. gericht op de drie pijlers van integraal waterbeleid, maar zal eveneens geografisch bepaald moeten worden.

In eerste orde dienen de provincies en gemeenten uitvoering te geven aan de hen toegewezen taken in het kader van het integraal waterbeleid van de hogere overheden. In tweede orde is het aangewezen dat zij maximaal gebruik maken van de middelen die de hogere overheden aan de gedecentraliseerde besturen bieden om het integraal waterbeleid vorm te geven (Bv. het maximaal gebruik maken van de hogere toelagen voor de invoering van het gescheiden rioleringsstelsel). Het lijkt ook aangewezen dat provincies en gemeenten gezamenlijk de watersystemen op hun grondgebied afbakenen en in plannen vastleggen en hun beleid hierop afstemmen (Bv. bij gescheiden stelsel het gescheiden opvangen neerslagwater naar het aangewezen watersysteem afvoeren).

Andere bezorgdheden liggen in het vergunningenbeleid waar deze instanties adviserend of beslissend optreden.

Eerder in dit advies (zie punt [46]) heeft de Raad het standpunt ingenomen dat aan provincies en gemeenten concrete taken kunnen toegewezen worden die moeten uitgevoerd worden in het kader van het integraal waterbeleid dat op hogere niveaus is vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt dan bij de betrokken besturen.

---

<sup>75</sup> Decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, BS 8 april 1999.

<sup>76</sup> Havendecreet Art. 28. Op verzoek van het havenbedrijf en één van de steden of gemeenten, bedoeld in het tweede lid, kan de Vlaamse regering per havengebied een subregionaal overlegorgaan oprichten om de impact van de havenactiviteiten op de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de mobiliteit en de leefbaarheid van de woonkernen na te gaan en daaromtrent adviezen in te winnen. Naast het Vlaamse Gewest en het betrokken havenbedrijf hebben de steden en gemeenten op wier grondgebied het betrokken havengebied zich uitstrekt of wier grondgebied grenst aan dit havengebied steeds het recht om deel uit te maken van dit overlegorgaan. De adviezen van dit overlegorgaan worden overgemaakt aan de Vlaamse regering. De Vlaamse regering bepaalt de verdere samenstelling, de concrete adviesopdracht en de werking van dit gewestelijk subregionaal overlegorgaan.

[56] **AQUAFIN: successen en nadelen.** In het verleden heeft de MiNa-Raad herhaaldelijk kritiek geformuleerd op de taken en de werking van de vennootschap. De bezwaren betroffen onder meer de monopoliepositie, de inspanningsverbintenis i.p.v. een resultaatsverbintenis, de vrijstelling van afvalwaterheffing, onvoldoende stimuli voor kleinschalige waterzuiveringsinfrastructuur, het niet onderwerpen van een bedrijfsplan voor de afzet van het RWZI-slib aan een maatschappelijk overleg. De Raad ontkent echter niet dat zonder de NV AQUAFIN de waterzuivering in Vlaanderen wellicht nog niet zover gevorderd zou zijn als vandaag het geval is en dat Vlaanderen door AQUAFIN over een uitstekende kennis inzake waterzuivering beschikt.

Inmiddels heeft de NV AQUAFIN laten blijken de kleinschalige waterzuivering wel degelijk een kans te willen geven. De Raad meent dat deze keuze tussen grootschalige en kleinschalige waterzuivering moet geobjectiveerd worden. Elementen die daarbij aan bod komen zijn de kostprijs van het systeem, rendement, stuurbaarheid van het systeem, hinder en schade tijdens de bouw, hinder tijdens de exploitatie, mogelijke bodemverontreiniging, hergebruik van effluent e.d.

De Raad gaat er ook vanuit dat het slibafvoerplan tegen eind 2000 door OVAM zal opgemaakt zijn, zoals de Raad eerder gevraagd heeft in zijn advies over het Ontwerp Uitvoeringsplan organisch biologisch afval<sup>77</sup>.

Indien de beheersovereenkomst met de NV AQUAFIN herzien zou worden, lijkt het voor de Raad aangewezen dat de huidige inspanningsverbintenis in een resultaatsverbintenis zou omgezet worden. De Raad dringt er ook op aan dat de lozingen van de installaties die door de NV AQUAFIN beheerd worden aan een afvalwaterheffing onderworpen zouden worden en dat de NV AQUAFIN deze heffingen aan de vervuilers moet doorrekenen.

Anderzijds meent de Raad dat de kennis die de NV AQUAFIN inmiddels verworven heeft nog meer zou moeten aangewend worden in Vlaanderen zelf, maar ook daarbuiten. Zo kan de kennis van de NV AQUAFIN inzake de screening en het beheer van rioleringsystemen ten dienste gesteld worden van de Vlaamse gemeenten. Er moet echter ook over gewaakt worden dat de NV AQUAFIN daarbij zijn basisopdracht niet zou verwaarlozen.

De Raad zou het ook op prijs stellen dat het maatschappelijk doel van de NV AQUAFIN zou aangepast worden zodat het bedrijf zijn kennis ook ten volle kan inzetten op een concurrerende Europese en wereldmarkt.

[57] **Reorganisatie van de drinkwatersector.** Het uitgangspunt van de MiNa-Raad is dat de gebruiker in Vlaanderen moet kunnen rekenen op drinkbaar water (kwaliteit), voldoende water voor zijn behoeften (kwantiteit) en dit tegen een betaalbare prijs en met een prijszetting die rationeel watergebruik aanmoedigt.

De organisatie van de watervoorziening in Vlaanderen is momenteel in vele handen, en de aanpak is zeer verscheiden (zie punt [11]). Dit is nadelig voor het optimaliseren van het gebruik van duurzame drinkwaterbronnen en voor het rationeel watergebruik, waarop reeds eerder in dit advies werd ingegaan en dat onder andere via een gelijkvormige tariefstructuur en één globale, doorzichtige waterfactuur op korte termijn en via een

---

<sup>77</sup> MINA-RAAD, Advies van 4 juni 1999 over het Ontwerp uitvoeringsplan organisch biologisch afval 1999-2003, afl. 1999/11, p. 15/36.

reële weergave van de werkelijke kostprijs in de drinkwaterprijzen op lange termijn moet gerealiseerd worden.

*Standpunt VEV bij par. 55*

*Het VEV beaamt dat de in de aanhef van dit punt vermelde doelstellingen moeten gehaald worden maar vindt dat dit ook haalbaar is met de huidige structuren.*

De MiNa-Raad pleit voor een geleidelijke reorganisatie, in stappen, van de drinkwatersector. Dit betekent dat in een eerste fase het Vlaamse Gewest een efficiënt en sturend beleid gaat voeren. De Vlaamse overheid verzamelt vooreerst een aantal basisgegevens van de drinkwatersector op basis waarvan zij de nodige kennis over de sector kan ontwikkelen. Deze opdracht zou kunnen toevertrouwd worden aan een Vlaams onderzoeksinstituut dat verder ook instaat voor de wetenschappelijke fundering van het beleid.

Vervolgens vertrouwt zij de openbare drinkwatervoorziening op exclusieve wijze toe aan de watervoorzieningsmaatschappijen<sup>78</sup> en sluit ze beheersovereenkomsten af met de watermaatschappijen. Deze beheersovereenkomsten dienen bepalingen te bevatten over onder meer (1) de kostenstructuur, (2) de medewerking inzake de inning van de afvalwaterheffing, (3) één globale, doorzichtige waterfactuur, (4) de jaarlijkse facturatie, (5) zoeken naar mogelijke synergie tussen rioolwaterzuivering en watervoorziening, (6) maatregelen ter bevordering van rationeel watergebruik.

Tegelijkertijd met deze beheersovereenkomsten dient een onderzoek te worden gestart naar de kostenefficiëntie van waterproductie en waterdistributie door de verschillende beheerders, en om na te gaan of de scheiding van waterproductie en waterdistributie niet meer garantie kan bieden om bij prioriteit de meest duurzame drinkwaterbronnen te gebruiken.

Indien beheersovereenkomsten onvoldoende succesvol zouden blijken, kan de Vlaamse overheid ingrijpen via haar controlerecht op de intercommunales<sup>79</sup>. De Raad acht het ook nodig dat in het kader van de in het Vlaams regeerakkoord aangekondigde grondige aanpassing van het decreet op de intercommunales<sup>80</sup> de bevoegdheden van de gewestelijke overheid tegenover de werkwijze van de drinkwaterintercommunales zou uitgebreid worden. Wanneer deze werkwijze strijdig is met de wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten of wanneer ze het algemeen belang schaadt, dient de gewestelijke overheid het mandaat te krijgen om ambtshalve in te grijpen. In dit verband deelt de Raad ook mee dat hij advies wil uitbrengen over de aanpassing van het decreet op de intercommunales gelet op hun relevantie voor het milieubeleid.

In een volgende stap moet het Vlaamse gewest samenwerkingsverbanden mogelijk maken: samenwerking bijvoorbeeld tussen waterzuivering en watervoorziening of samenwerking tussen de drinkwatermaatschappijen onderling.

---

<sup>78</sup> Dit slaat zowel op winning, productie en aankoop als op lange-afstandstransport en distributie.

<sup>79</sup> Decreet van 1 juli 1987 betreffende de werkwijze van de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales., Hoofdstuk III De controle op de intercommunale: "Elk besluit van de organen van de intercommunale dat in strijd is met de wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten of de statuten schendt of het algemeen belang schaadt, kan door de Gewestcommissaris worden geschorst of door de Vlaamse regering worden vernietigd."

<sup>80</sup> EEN NIEUW PROJECT VOOR VLAANDEREN, DEEL I : MEER DEMOCRATIE EN EEN BETER BESTUUR, Hoofdstuk 1 Een nieuw bestuurlijk beleid.

In een laatste stap kan nagegaan worden of het opportuun is om voor waterproductie en voor waterdistributie of eventueel zelfs voor beide samen een onafhankelijke overkoepelend coördinerend orgaan of één geïntegreerd bestuur op te richten om het beheer van de watervoorziening in Vlaanderen te regelen.



---

## Advies

# over de samenwerkingsakkoorden met gemeenten en provincies

Advies op hoofdlijnen van 6 december 2001 over de samenwerkingsakkoorden van het Vlaamse Gewest met de gemeenten en met de provincies: “Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling”

---

Datum van goedkeuring      6/12/2001

---

Volgnummer                      2001| 037

---

Coördinator + e-mailadres      Dirk Uyttendaele    dirk.uyttendaele@minaraad.be

---



## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	112
Procesbeschrijving.....	113
Adviserend gedeelte.....	114
1    Inleiding.....	114
2    Algemene appreciatie.....	114
3    Samenwerkingsovereenkomsten naast andere instrumenten.....	115
4    Inhoudelijke bemerkingen bij de samenwerkingsovereenkomst.....	116
5    Participatie bij de voorbereiding en uitvoering.....	120

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	14 december 2001
Naam adviesvrager + functie	Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen
Adviestermijn	10 kalenderdagen
Samenwerking	//
Overlegcommissie	//
Vergaderingen: soort + datum	//

---

De Raad ontving de adviesvraag vanwege de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw op 3 december. Volgens de adviesvraag moet het dossier uiterlijk op 14 december 2001 aan de Vlaamse regering voorgelegd worden.

Omwille van die dwingende reden wordt een adviestertermijn van 10 dagen toegestaan. Dit zijn bijgevolg kalenderdagen. Daarmee is formeel niet voldaan aan de decretale minimum-adviestermijn van 10 werkdagen.

Aan het voorleggen van het advies ging een heel intensief proces van overleg en bespreking met verschillende organisaties uit de Raad vooraf, waarbij de Raad zelf als waarnemer was uitgenodigd.

De Minaraad liet zelf een studie uitvoeren in aanloop naar deze adviesvraag, met name GYSEN J., BRUYNINCKX H., BACHUS K., "*Onderzoek naar de samenstelling en werking van de gemeentelijke en provinciale milieuadviesraden, Studie in opdracht van de MINA-RAAD*", april 2001.

Bij diverse gelegenheden was een adviesvraag omtrent de samenwerkingsakkoorden aangekondigd. De Raad verheugde zich ook op die opdracht. Alle informele inspanningen van overleg, samen met de inspanningen van de Raad – wat betreft de voornoemde studie en wat betreft de organisatie van een Staten-Generaal met de provinciale adviesraden voor milieu- en natuur – staan echter in schril contrast met de moeilijke omstandigheden waarin navolgend advies tot stand moest komen.

## Adviserend gedeelte

### 1 Inleiding

- [1] **Voorgeschiedenis.** Op 31 december 2001 loopt het huidige milieuconvenant 2000-2001 van het Vlaamse Gewest met de gemeenten en met de provincies af. Dat convenant was een voortzetting van het convenant 1997-1999, dat mits enkele aanpassingen werd verlengd. Maar voor het convenant 1997-1999 was er voor de gemeenten nog het convenant 1992-1996, dat de aanzet was voor een op dat moment vernieuwende aanpak. Bijna vanzelfsprekend waren de invoering van het nieuwe instrument in 1992 en de wijziging in 1996 nogal onwennig. De MiNa-Raad heeft over de beide versies van het instrument dan ook kritische adviezen uitgebracht.

Toch hebben de beide convenanten en de bijgewerkte editie 2000-2001 een groot succes gekend. Op die wijze is het onmiskenbaar dat zij een belangrijke sprong voorwaarts betekend hebben voor het milieubeleid in Vlaanderen. De effecten voor het milieu zelf zijn moeilijk meetbaar, maar hoe dan ook houden we aan de convenanten bekwame milieuambtenaren, milieuadviesraden en meer inspraak van de bevolking over. Bovendien werden lokale besturen aangespoord om extra inspanningen op het vlak van het milieubeleid te leveren.

- [2] **De uitdaging.** De uitdaging voor de opvolger van de convenanten is dan ook niet gering. Het succes zal afgewogen worden aan het succes van de voorgangers: Hoeveel gemeenten en provincies doen mee? Halen zij de vooropgestelde doelstellingen? Hoe gebeurt de controle? Daarnaast moet het de ambitie zijn om de inmiddels gekende gebreken van de vorige convenanten te verbeteren. Zo stelde de MiNa-Raad onder meer dat een convenant niet een echt goed instrument was om relaties tussen publieke besturen te organiseren. Vandaar wellicht dat de opvolger van de convenanten voortaan een "samenwerkingsovereenkomst" zal zijn. En ten slotte moet dit alles gebeuren in een snel wijzigende omgeving. Zo was het begrip "duurzame ontwikkeling" in 1992 dan wel geformuleerd, maar was het niet zoals vandaag het geval is een algemeen gekend begrip.

De verwachtingen voor de samenwerkingsovereenkomst zijn daarom hoog gespannen. Om aan de verwachtingen te kunnen voldoen, moet de samenwerkingsovereenkomst inhoudelijk en inzake haalbaarheid optimaal zijn.

### 2 Algemene appreciatie

- [3] **Een aantal positieve bedenkingen.** De Raad is er verheugd over dat aan de ene kant continuïteit verzekerd wordt, en dat aan de andere kant op conceptueel vlak vooruitgang wordt geboekt. Ook is de overeenkomst goed gestructureerd en is het alvast de bedoeling van maatwerk te leveren, waarin de contractanten hun gading zouden kunnen vinden. Onder andere door de invoering van drie niveaus kunnen voorlopers zich onderscheiden. Tijdens het overleg zijn de samenwerkingsovereenkomsten op vraag van de betrokken instanties meer actiegericht geworden en werden ze ook helderder en duidelijker. Naast deze positieve bedenkingen zijn er ook aanmerkingen te maken.

### 3 Samenwerkingsovereenkomsten naast andere instrumenten

- [4] **Rol van de samenwerkingsovereenkomsten.** Beleidsdoelstellingen kunnen gerealiseerd worden via het inzetten van verschillende instrumenten. Naast de voorliggende samenwerkingsovereenkomsten is ook een uitvoeringsbesluit op het decreet algemene bepalingen in voorbereiding. Zoals de MiNa-Raad eerder in zijn adviezen over de milieuconvenanten formuleerde, dienen samenwerkingsovereenkomsten beschouwd te worden als een instrument dat een stimulans biedt om meer te doen dan decretaal is opgelegd. Dit hoeft niet alleen te gaan om nieuwe initiatieven, maar het kan ook gaan over bijzondere kwaliteitseisen voor decretaal opgelegde taken (zoals voorwaarden voor de organisatie van een adviesraad voor milieu en natuur). De afspraken in het kader van een samenwerkingsovereenkomst kunnen echter onder geen beding een voorafname zijn op latere (decretale) beleidskeuzes.

Voor een aantal elementen van de samenwerkingsovereenkomst zijn de voorafgaande fases van wetgeving en van planning en beleidsuitvoering nog niet voltooid. Meer zelfs, in sommige gevallen is de discussie nog bezig. Dit leidt uiteraard tot spanningen. De Raad verwijst hierbij naar onder meer het decreet integraal waterbeleid, het uitvoeringsbesluit inzake openbare dienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik en het kerntakendebat tussen gewest, provincies en gemeenten. De onzekerheid nopens het kerntakendebat kan ertoe leiden dat gemeenten en provincies de overeenkomst niet wensen te onderschrijven.

Wanneer decretale initiatieven de samenwerkingsovereenkomst zouden doorkruisen, moet wel onderzocht worden of geen overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld om tijdelijk de budgettaire gevolgen door specifieke aanwervingen voor de uitvoering van het samenwerkingsakkoord op te vangen).

- [5] **Een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering is nodig.** De Raad meent dat heel wat elementen van de samenwerkingsovereenkomst beter wetgevend geregeld zouden worden via een uitvoeringsbesluit op het decreet algemene bepalingen. Zo is de Raad reeds lange tijd vragende partij om de adviesraden voor milieu- en natuur op gemeentelijk en provinciaal vlak decretaal te onderbouwen. Ook een decreet integraal waterbeleid is aangekondigd voor het komende voorjaar.

Naast het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst is ook een ontwerp van besluit in voorbereiding<sup>1</sup>. Ongeacht de contractuele voorwaarden opgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten is het nodig om de milieubeleidsplanning en de instelling van de milieuraden op gemeentelijk en provinciaal vlak wettelijk te onderbouwen. Het uitvoeringsbesluit moet ook zodanig opgevat worden dat concrete toepassing ook mogelijk is zonder ondersteuning via een samenwerkingsovereenkomst.

- [6] **Het voorontwerp van besluit voldoet voorlopig niet.** De MiNa-Raad stelt vast dat de huidige versie van het voorontwerp uitvoeringsbesluit niet voldoet. Zo wordt in Art. 1 § 2 verplicht dat de eerste gemeentelijke en provinciale milieubeleidsplannen worden

---

<sup>1</sup> Ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de provinciale en gemeentelijke milieuplanning, het milieujaarprogramma en de milieuraad, ter uitvoering van de artikelen 2.1.18, 2.1.24, 2.1.16 en 2.1.22, van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995.

afgestemd op het gewestelijk milieubeleidsplan 2003-2007. Er wordt evenwel niet aangeduid hoe dat moet gebeuren.

In Art. 2 en 3 is sprake van de oprichting van “*een milieuraad*”. Zoals in het gezamenlijke advies met de provinciale adviesraden voor milieu en natuur wordt vermeld, voldoen deze structuren in generlei mate aan de voorwaarden voor maatschappelijke provinciale en gemeentelijke milieuraden. De voorwaarden die voor deze structuren zijn opgelegd, zijn zelfs contradictorisch aan de bepalingen van de samenwerkingsovereenkomst.

Ten slotte verwijst de samenwerkingsovereenkomst naar een uitvoeringsbesluit dat niet bestaat, dat geen correcte invulling heeft gekregen en dat bijgevolg juridisch betwistbaar is.

- [7] **Noodzakelijke inhoud van een uitvoeringsbesluit.** Het eerder vermelde gezamenlijke advies met de provinciale adviesraden voor milieu en natuur komt tot het besluit dat:
- het uitvoeringsbesluit moet een aantal voorwaarden omvatten zoals nu aangegeven in het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst en mits deze wordt bijgesteld conform de visie van de MiNa-Raad;
  - het gaat daarbij over het initiatiefrecht, de motiveringsplicht, de transversale bevoegdheden, de minimale adviestermijn en de samenstelling;
  - de samenwerkingsovereenkomst dient ertoe om de gedecentraliseerde besturen aan te moedigen verder te gaan dan wat decretaal is opgelegd.

De Raad dringt erop aan dat het uitvoeringsbesluit in overeenstemming zou zijn met de visie die in dit advies is opgenomen, evenals in het advies van juli 2001 omtrent de milieuadviesraden op lokaal niveau in Vlaanderen<sup>2</sup> en in het gezamenlijk advies met de provinciale adviesraden met milieu en natuur<sup>3</sup> dat gelijktijdig met dit advies wordt vastgesteld.

- [8] **Veranker samenstellingsvoorwaarden.** Naar analogie met de geest van de regels van samenstelling van de GECORO (gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening) zou een gegarandeerde vertegenwoordiging moeten vastgelegd worden in het uitvoeringsbesluit van onder andere milieu - en natuurverenigingen, landbouw, werkgevers en werknemers. Een ander punt dat via het uitvoeringsbesluit geregeld moet worden is dat in provinciale en gemeentelijke adviesraden voor milieu en natuur de 1/3 man-vrouwverdeling afgemeten wordt op het aantal stemgerechtigde leden. En het is ook wenselijk dat opgenomen wordt dat het bestuur de werking van de milieuadviesraad stimuleert door voldoende financiële, logistieke en educatieve ondersteuning.

#### 4 Inhoudelijke bemerkingen bij de samenwerkingsovereenkomst

- [9] **Inhoudelijk teruggeschoefde ambities.** Tijdens het langdurige en intense overleg zijn vooral voor de gemeenten de ambities ter verbetering van milieu en natuur fors teruggeschoefd, om alsnog een redelijk aantal participanten te kunnen engageren. Dit gebeurde zowel inhoudelijk op de hoogte van de ambities als op het vlak van de

---

<sup>2</sup> Advies van 5 juli 2001 over de samenstelling en de werking van de milieuadviesraden op het lokaal niveau in Vlaanderen, MINA-RAAD, 2001/26.

<sup>3</sup> Advies van 6 december 2001 over de provinciale adviesraad voor milieu en natuur in het kader van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de provincies, MINA-RAAD en Provinciale adviesraden voor milieu- en natuur, 2001/38

integratie van de clusters (uitsluitend voor gemeenten). Als het ware heeft de kwaliteit van de doelstellingen ingeboet om de kwantiteit van de participanten te kunnen verhogen.

Het is voor de MiNa-Raad nog niet duidelijk of het globale resultaat, met name het product van die *“kwaliteit van de samenwerkingsovereenkomst”* met de *“kwantiteit van het aantal deelnemende gedecentraliseerde besturen”* aan het eind van het overleg gunstiger is voor milieu en natuur dan aan het begin van het overleg het geval zou geweest zijn. Ter illustratie daarvan werd de volledige koppeling tussen de verschillende clusters voor gemeenten losgelaten ten voordele van een beperktere koppeling. Ook de visie om binnen de clusters een aantal facultatieve opties te blijven voorzien, zoals bijvoorbeeld bij de Mina-werkers in het instrumentarium, getuigt van te beperkte ambities vanwege de Vlaamse overheid: dit element moet alleszins sterker ondersteund en gestimuleerd worden. Ontegensprekelijk betekent dit een inhoudelijke achteruitgang voor de integratie van milieubeleid, maar door de gemeenten wordt het ontvangen als een getuigenis van meer politiek realisme. Als het al een signaal is van meer politiek realisme dan moet dit op het terrein dan ook worden vertaald naar een reële verbetering van het milieu en de natuur. De mogelijkheid tot keuze tussen de clusters zou op gemeentelijk niveau ook een volwaardige discussie over de inzet van de samenwerkingsovereenkomst op gang brengen.

Dit veel bescheidener ambitieniveau leidt ertoe dat de positieve beoordeling van de samenwerkingsovereenkomsten nu meer neigt naar het aspect continuïteit van beleid dan naar het boeken van vooruitgang.

[10] **Overeenkomsten voor een provinciale en gemeentelijke legislatuur.** De Raad heeft in vorige adviezen gepleit voor overeenkomsten die een legislatuur zouden meegaan. Dit maakt het voor de lokale besturen eenvoudiger om engagementen aan te gaan voor de duur van de legislatuur. Door de overeenkomst te laten ingaan één jaar na het aantreden van de nieuwe lokale bewindsploegen, wordt voorkomen dat besturen van de volgende legislatuur te veel beleidsruimte wordt ontnomen door beslissingen van hun voorgangers. Derhalve zijn er zeker argumenten om na drie jaar een evaluatiemoment te voorzien waarbij de contractanten hun posities afwegen, waarbij inmiddels overbodig geworden bepalingen geschrapt worden en waarbij vastgestelde problemen bijgestuurd worden. Maar toch pleit de MiNa-Raad voor een continuïteit van de aanpak tijdens een legislatuur van het lokale bestuursniveau. De Raad suggereert daarom dat het Vlaamse Gewest in de overeenkomst aangeeft dat de overeenkomst, mits minimale bijstellingen, met drie jaar kan verlengd worden.

[11] **Heldere en eenduidige teksten.** Tijdens het overleg en op de reflectiemomenten in juni en september werd reeds op de leesbaarheid van de teksten gewezen. De tekst is op dat aspect ook verbeterd. Toch blijven er nog onduidelijkheden over.

Door de uitgebreidheid van de samenwerkingsovereenkomsten, het gebrek aan afstemming van de overeenkomsten met elkaar en met het uitvoeringsbesluit neemt de kans ook toe op overlappingen, onduidelijkheden en tegenspraak. Zo worden in de respectievelijke overeenkomsten soms zowel aan provincies als aan gemeenten dezelfde taken opgelegd in de respectievelijke overeenkomsten. Dit leidt uiteraard tot dubbel werk. Om dit te voorkomen moet eerst afgewogen worden welk niveau de voorziene taak op de meest efficiënte wijze kan uitvoeren, en vervolgens dient dat niveau met die taak belast te worden.

Er zijn ook nog een aantal tekstuele onduidelijkheden. Een voorbeeld daarvan is terug te vinden in de cluster "*Natuurlijke entiteiten*" waarin heel slordig is omgesprongen met de terminologie. Zo geeft noch de samenwerkingsovereenkomst noch andere wetgeving aan wat precies bedoeld is met "*natuurlijke entiteiten*", "*harmonisch park- en groenbeheer*", "*groen- en bosstructuren*", "*Gewestelijke visie die van toepassing is*", "*historische landschappelijke ontwikkeling*".

- [12] **Koppeling van clusters.** Voor een integrale benadering is de koppeling van clusters noodzakelijk. Uit de toetsing van de voorontwerpteksten bij de gemeenten en provincies is in de voorbije maanden gebleken dat heel wat gedecentraliseerde besturen die koppeling als te onhaalbaar bestempelen. Zoals eerder in het advies werd aangegeven, is daardoor op de kwaliteit van de overeenkomst ingeboet ten gunste van de verhoopte kwantiteit van de participerende besturen. Het is nog onduidelijk of de ingreep tot het gewenste kwantitatieve resultaat zal leiden en zoals eerder aangegeven is ook het globale resultaat voor het milieu niet duidelijk. Mocht het kwantitatieve resultaat tegenvallen, dan zouden heel wat taken die nu ingebed zijn in de clusters door te weinig besturen uitgevoerd worden.

In dat geval is het wenselijk dat aan gemeenten en provincies die niet deelnemen toch aansporingen worden gegeven. Dit kan gebeuren door de loskoppeling van een aantal taken en de subsidiëring van die besturen. Voor de gemeenten zijn de duurzaamheidsambtenaren hiervan concrete voorbeelden. Duurzaamheidsambtenaren werden aangeworven in het kader van het voorgaande convenant. Voor gemeenten die de samenwerkingsovereenkomst niet onderschrijven is een overgangstermijn van één jaar voorzien.

De Raad vraagt zich ook af waarom gemeenten slechts verplicht worden om de twee clusters "*Vaste stoffen*" en "*Water*" en niet de cluster "*Natuurlijke entiteiten*" uit te voeren. Enerzijds staan belangrijke wijzigingen op til aan de cluster "*Water*" in het kader van het verwachte decreet integraal waterbeleid, en anderzijds is op het vlak van natuurbeleid reeds heel wat gebeurd op gemeentelijk niveau.

- [13] **De provinciale coördinatieopdracht.** Voor de provincies is er in tegenstelling tot de gemeenten geen versoepeling in de koppeling van de clusters in niveau 1 en 2. De Raad heeft eerder gesteld dat een volledige koppeling vanuit een visie op duurzame ontwikkeling ongetwijfeld beter is. Anderzijds is het niet vanzelfsprekend dat op het moment dat de discussie omtrent het kerntakendebat ver van afgerond is, voor gemeenten een soepeler regeling wordt uitgewerkt terwijl dat niet gebeurt voor de provincies.

De provincies ervaren de instapdrempel voor de samenwerkingsovereenkomst als hoog. Dat is niet omdat er voor iedere cluster iets moet gedaan worden, wel omdat de lat binnen de clusters blijkbaar hoog gelegd is. De Raad pleit ervoor dat de samenwerkingsovereenkomst aangepast zou zijn aan de uitkomst van het kerntakendebat. Dit houdt in dat de coördinatieopdracht van de provincies moet losgekoppeld worden van de keuze van clusters en niveaus van de samenwerkingsovereenkomst. Concreet betekent het dat de provincies minstens de coördinatie moeten opnemen voor alle clusters, maar dat zij zichzelf niet noodzakelijk hoeven te engageren voor alle clusters zoals dat ook het geval is voor de gemeenten.



- [14] **Duurzaamheid in al zijn aspecten.** De Raad stelt vast dat “*leefmilieu*” gebruikt wordt als opstap naar duurzame ontwikkeling, zoals ook de titel van de samenwerkingsovereenkomsten aangeeft. Tegelijk is het ook niet veel meer dan een opstap. Aan de integratie van milieu in andere beleidsvelden is te weinig aandacht besteed. Tal van andere voor het milieubeleid belangrijke beleidsvelden zoals de relatie met de planning in het kader van de ruimtelijke ordening en het economisch beleid komen weinig aan bod. Minstens op niveau drie zou ook aandacht moeten zijn voor duurzame ontwikkeling in al zijn aspecten. Dit kan o.a. gebeuren door een actiegericht “*sociaal beleid*” via sensibilisatie (Wereldwinkel, ...), informatieverstrekking (over Derde wereld, Lokale agenda 21, ...). Overigens is het niet voldoende integratie van milieu in andere beleidsvelden na te streven indien de milieuwetgeving op sommige punten te weinig uitvoering kent. Een voorbeeld hiervan is het Bermbesluit.

Zoals op andere plaatsen in het advies reeds is aangegeven, stelt de Raad ook vast dat het Vlaamse Gewest vooral aandacht heeft voor de eigen tekortkomingen. Er is onvoldoende aandacht in de overeenkomsten voor doelgroepenbeleid, het kerntakendebat, intergemeentelijke samenwerking, publiek-private samenwerking, participatie, ...

- [15] **Voorbeeldfunctie.** Wanneer het Vlaamse Gewest samenwerkingsovereenkomsten afsluit en daarin duurzaamheid predikt, moet zij om geloofwaardig te zijn hierin zelf het goede voorbeeld geven. Het gewest kan van de provincies en gemeenten geen zware inspanningen vragen voor een duurzaam beleid, wanneer het er zelf niet toe komt. De Raad meent dat de samenwerkingsovereenkomst daar te weinig garantie toe biedt. In dat verband verwijst de Raad ook naar zijn advies omtrent de integratie van milieubeleid op het lokaal niveau in Vlaanderen, waarin de Raad tot de conclusie kwam dat het gebrek aan integratie op de hogere niveaus niet alleen een slecht voorbeeld was, maar dat het vaak ook nadelig is voor de lagere niveaus<sup>4</sup>.

- [16] **Kleine versus grote gemeenten.** Uit de HIVA-studie<sup>5</sup> blijkt dat kleine gemeenten niet veronachtzaamd mogen worden bij het uitzetten van de bakens voor het gedecentraliseerd milieubeleid. Kleinere gemeenten krijgen weliswaar andere (minder strenge) normen in het kader van de samenwerkingsovereenkomst, maar de instrumenten zijn dezelfde als voor grote gemeenten. Dit leidt ertoe dat de inspanningen die kleinere gemeenten moeten leveren relatief groter zijn en daardoor moeilijker haalbaar worden.

Anderzijds heeft het grote aantal kleine gemeenten ertoe bijgedragen dat de totaliteit van de samenwerkingsovereenkomst volgens het “grootste gemene deler”-principe is afgezwakt. De Raad meent dat differentiatie tussen grote en kleine gemeenten er alleen mag toe leiden dat er een minimum wordt vastgelegd en dat gemeenten die voor bepaalde aspecten met dezelfde inspanningen als andere gemeenten verder kunnen gaan, dit ook moeten doen.

- [17] **Evaluatie.** De MiNa-Raad wenst dat de evaluatie van de samenwerkingsovereenkomst niet alleen die besturen viseert die de samenwerkingsovereenkomst hebben afgesloten. Om de effecten op milieu en natuur te kunnen evalueren, is het nodig dat indicatoren worden

---

<sup>4</sup> Advies van 9 december 1999 over integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten in Vlaanderen, MINA-RAAD, 1999.

<sup>5</sup> GYSEN J., BRUYNINCKX H., BACHUS K., Onderzoek naar de samenstelling en werking van de gemeentelijke en provinciale milieuvadviseraden, Studie in opdracht van de MINA-RAAD, april 2001.

bepaald om het effect van de samenwerkingsovereenkomsten te evalueren. Die indicatoren moeten toelaten dat een vergelijking gemaakt wordt tussen de groep van de besturen die de overeenkomst ondertekenen en zij die dat niet doen. Dit betekent dat ook van besturen die de overeenkomst niet wensen te ondertekenen systematisch een aantal gegevens moeten worden vastgelegd.

## 5 Participatie bij de voorbereiding en uitvoering

[18] **Vorbereiding te laat op gang gebracht.** De Raad moet vaststellen dat de voorbereiding van de samenwerkingsovereenkomst in de laatste maanden te kampen heeft gehad met een fors tijdgebrek. Getuige daarvan is de veel te korte formele adviestermin voor een dermate belangrijk document. Dit komt volgens de Raad door het veel te laat starten van de voorbereiding van de overeenkomst, en dit ondanks het feit dat het aflopen van het convenant 2000-2001 reeds twee jaar bekend was. Door de verlenging van het convenant 1997-1999 hadden de Vlaamse politieke en ambtelijke instanties zich twee jaar extra tijd gegund. De late voorbereiding van de samenwerkingsovereenkomsten is volgens de MiNa-Raad een belangrijke oorzaak waardoor aan het eind het ambitieniveau nog moest worden teruggeschroefd. Het is evenwel niet omdat de voorbereiding van de samenwerkingsovereenkomst te laat op gang is gekomen dat dit als excuus zou kunnen gelden om in te leveren op participatie en inspraak. Het spreekt vanzelf dat voor de toekomst lessen getrokken moeten worden uit het moeilijke verloop van de procedure bij het tot stand komen van de samenwerkingsovereenkomsten. Dit moet reeds gebeuren naar aanleiding van de evaluatie van de nu voorliggende samenwerkingsovereenkomsten.

[19] **Ook lokale milieuraden en doelgroepen betrekken.** De Raad acht het noodzakelijk dat door de gedecentraliseerde besturen aan de bestaande lokale milieuraden advies gevraagd wordt over de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst.

Bij het tot stand komen van de samenwerkingsovereenkomst is ook te weinig aandacht besteed aan bepaalde doelgroepen. Algemeen is betrokkenheid bij de totstandkoming van regelgeving van essentieel belang om te komen tot een (ook lokaal of gedecentraliseerd) milieubeleid dat enige kans op uitvoering maakt. Daarom is het zeer belangrijk dat alle doelgroepen de samenwerkingsovereenkomst dragen, en ware het beter geweest ze alle volwaardig bij de totstandkoming ervan te betrekken.

[20] **Goede communicatie nodig.** De Raad pleit ook voor een goede communicatie rond de samenwerkingsovereenkomst. Dit moet starten met een tijdige, niet-normerende<sup>6</sup> en laagdrempelige handleiding en samenvatting voor de contractanten en milieuvrijwilligers. Dit kan als een opstap beschouwd worden voor een communicatie met de bevolking.

[21] **Betrekken van doelgroepen en NGO's op provinciaal niveau.** De sociaaleconomische belangenorganisaties evenals de milieu- en natuurverenigingen vervullen op provinciaal niveau een dubbele rol als bemiddelaar tussen enerzijds overheid en anderzijds doelgroepen en burgers:

- ze adviseren de provinciale overheid (provinciale milieuraad, PROCORO's, integraal waterbeheer,...);

---

<sup>6</sup> D.w.z. dat de handleiding enkel verduidelijkingen mag bevatten en geen bijkomende verantwoordelijkheden mag opleggen.

- ze zetten informatie- en draagvlakcampagnes op.

Bovendien beschouwen de milieu- en natuurverenigingen deze opdrachten, samen met het signaleren van milieuproblemen, als hun bestaansreden, en investeren ze in sensibilisatiecampagnes en voorbeeldprojecten (bv. open natuurdagen, week van de biologische landbouw, lage energiewoningen in de kijker, week van de zachte weggebruiker, week van vervoering...).

Willen de provincies dan ook een provinciaal milieubeleid tot stand brengen dat doorlopend maatschappelijk gedragen, getoetst en geprikkeld wordt, dan is het volgens de Raad voor de provinciale overheden een uitdaging om de nodige initiatieven te nemen ten einde op provinciaal niveau effectieve gesprekspartners te bekomen. Indien provinciale beleidsinitiatieven samengaan met samenwerking met een op provinciaal vlak gestructureerde milieubeweging en dito sociaaleconomische organisaties, zal dit resulteren in een sterker provinciaal milieubeleid en wordt een veel bredere doorwerking van het beleid gegarandeerd. De Raad concludeert dat er nood is aan nieuwe vormen van samenwerking tussen het provinciaal beleid en belangenorganisaties en NGO's.

De MiNa-Raad vindt het evident dat de doelgroepen, om de samenwerkingsovereenkomst mee te dragen, betrokken worden in projecten en acties in het kader van die overeenkomst. Dit kan budgettaire tegemoetkomingen vergen. Om het maatschappelijk debat over duurzame ontwikkeling op provinciaal vlak te ondersteunen, kan ook gedacht worden aan het oprichten van provinciale steunpunten, ter begeleiding van de organisaties die in dat debat een rol wensen te spelen.

Structurele steun voor organisaties die inzake duurzame ontwikkeling in Vlaanderen een rol opnemen, blijft daarnaast op een meer algemeen vlak wenselijk. De Raad verwijst hierbij in de eerste plaats naar het bestaande subsidiebesluit<sup>7</sup>, en wijst erop dat dit besluit niet aangepast is voor de nieuwe situatie. De Raad vraagt het gewest dan ook hier de nodige stappen te zetten en nodigt de provincies uit om hier door middel van eigen initiatieven bij aan te sluiten.

*Standpunt Boerenbond*

*De Boerenbond kan niet akkoord gaan met de vraag naar structurele steun zowel budgettair als onder de vorm van een steunpunt.*

- [22] **Een ombudsdienst betreffende de implementatie.** De administratieve vereenvoudiging van de samenwerkingsovereenkomst in vergelijking met de vroegere convenanten is positief. Toch is de samenwerkingsovereenkomst een resultaatsverbintenis. Daarom mag de vereenvoudiging niet ten koste gaan van de controle op de resultaten. Vanuit de Vlaamse overheid moet bijgevolg geïnvesteerd worden in betere en meer efficiënte controle op het naleven van de samenwerkingsovereenkomst. In dit verband dringt de Raad aan op een ombudsdienst bij AMINAL waar burgers, verenigingen en NGO's blijvende problemen inzake de implementatie van de samenwerkingsovereenkomst kunnen melden. Deze ombudsdienst geeft een jaarverslag uit omtrent de klachten en de respons daarop gedurende het voorbije werkjaar.

---

<sup>7</sup> Besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1992 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen.



---

## Advies

## over de Europese Mariene Strategie

### Advies op hoofdlijnen van 2 februari 2006 over de Europese Mariene Strategie

---

Datum van goedkeuring      2/02/2006

---

Volgnummer                      2006| 004

---

Coördinator + e-mailadres      Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	124
Krachtlijnen .....	125
Procesbeschrijving.....	126
Adviestekst.....	127
1    Situering.....	127
1.1    Het proces.....	127
1.2    Beknopte beschrijving.....	127
2    Aanbevelingen .....	129
2.1    Visievorming en strategieontwikkeling.....	129
2.2    Instrumentarium .....	131
2.3    Horizontale en verticale beleidsintegratie.....	132
2.4    Informatie, kennisontwikkeling en capaciteitsversterking.....	134
2.5    Draagvlak en participatie.....	135

## Krachtlijnen

De MiNa-Raad pleit krachtdadig en onvoorwaardelijk voor het inzetten van een richtlijn als instrument in het kader van de Mariene Strategie. Een richtlijn kan immers een aantal beleidsmaatregelen activeren die noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de Mariene Strategie.

Een nieuwe Europese Mariene Strategie mag evenwel geen afbreuk doen aan bestaande engagementen. Niet alle bestaande engagementen komen in de Mariene Strategie aan bod – en dat zou beter wel gebeuren.

De Raad vraagt verder een inhoudelijke versterking van de Strategie:

- De ‘goede toestand van het mariene milieu’ dient gedefinieerd en de Raad beveelt aan om de verplichting om deze te bereiken, op te nemen in de richtlijn.
- Door een gebrek aan verbanden met andere beleidsdomeinen kan de Mariene Strategie nu niet als een geïntegreerde strategie worden beschouwd. De Raad vraagt de herinvoering van een lijst van bestaande richtlijnen e.d. die moeten bijgesteld worden om tot de verbetering van het mariene milieu bij te dragen.
- De regionale samenwerking moet verder gaan dan het coördineren van acties, zoals nu is voorzien. Het streven naar één Mariene (deel)Strategie per mariene (sub-)regio zou minstens een opdracht moeten zijn voor de lidstaten.
- De Raad vraagt aandacht voor de impact van de EU op het mariene systeem buiten de Europese wateren.

De Europese Commissie legt vooral taken en opdrachten op aan de lidstaten en engageert zichzelf tot weinig. De Raad vraagt dat de Europese Commissie:

- initiatieven neemt om de kennis van het mariene ecosysteem te verbeteren en af te stemmen tussen de verschillende lidstaten,
- optreedt wanneer de lidstaten zouden tekort schieten.
- het engagement opneemt tot bijstellingen in andere beleidsvelden wanneer dit noodzakelijk is om de doelstellingen van de Mariene Strategie te bereiken.

Doorheen het advies geeft de MiNa-Raad ook suggesties voor de voorbereiding van de Mariene Strategie op het Vlaamse niveau. De Raad pleit voor meer integratie tussen de Vlaamse bevoegdheden en initiatieven op zee. Er moet ook werk gemaakt worden van de stroomlijning en vervollediging van het wetenschappelijk onderzoek met het oog op de opbouw van de Mariene Strategie, maar ook als onderbouwing van de eigen activiteiten.

Bij het Vlaamse en het federale niveau dringt de Raad aan op coördinatie voor de voorbereiding en opvolging van het actieplan.



## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	20 december 2005
Naam adviesvrager + functie	Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen
Adviestermijn	Onbepaald
Samenwerking	//
Overlegcommissie	//
Vergaderingen: soort + datum	//

---

Op 20 december 2005 ontving de MiNa-Raad vanwege de Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur een vraag om advies op hoofdlijnen omtrent de Europese thematische strategieën over lucht, over het mariene milieu en over afval. Een exacte adviestermijn werd niet bepaald, maar de minister vroeg het advies van de MiNa-Raad binnen een redelijke termijn.

De minister wenst de vragen en de belangrijke zorgen van de MiNa-Raad bij deze strategieën te kennen als insteek voor de bepaling van het Vlaamse standpunt met het oog op de onderhandelingen aangaande een Belgisch standpunt, de onderhandelingen in de EU-Raadswerkgroepen en de bijeenkomst van de EU-Raad Leefmilieu op 9 maart 2006.

De minister liet de MiNa-Raad de keuze om over deze strategieën één advies of verschillende adviezen te formuleren. De Raad verkoos om voor de afzonderlijke Europese thematische strategieën verschillende adviezen uit te werken. Het voorliggende advies behandelt de Thematische Strategie voor de bescherming en het behoud van het mariene milieu.

De Thematische Strategie voor de bescherming van het mariene milieu werd door de Europese Commissie (EC) voorgesteld op 24 oktober 2005. Ze omvat drie documenten:

- Voorstel voor een “Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het mariene milieubeleid” (Richtlijn Mariene strategie), Brussel, 24.10.2005, COM(2005)505 def.
- Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement. “thematische strategie inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu”. Brussel, 24.10.2005, COM(2005)504 def.
- Effectbeoordeling, werkdocument van de staf van de Europese Commissie, bijlage bij de vorige documenten Brussel, 24.10.2005, SEC(2005) 1290.

In dit advies geeft de Raad niet enkel aanbevelingen voor de relatie van Vlaanderen t.a.v. het Europese niveau, maar ook voor de relatie met het federale niveau en aanbevelingen met een puur intern karakter. Deze laatste twee soorten aanbevelingen worden in een kader gezet.

## Adviestekst

### 1 Situering

#### 1.1 Het proces

- [1] **Het 6<sup>de</sup> Milieuactieplan is het kader.** De Thematische Strategie voor de bescherming en het behoud van het mariene milieu is één van de zeven strategieën die de EC uitwerkt in het kader van het 6<sup>de</sup> Milieuactieprogramma. Milieuthema's worden op een holistische manier bekeken, en waardoor de EC de integratie van milieu in andere beleidsdomeinen en programma's benadrukt als de belangrijkste weg om milieudoelstellingen te halen.

De Mariene Strategie is gericht op het beschermen van de Europese zeeën en oceanen. De menselijke activiteiten moeten duurzaam zijn zodat de huidige en toekomstige generaties kunnen genieten van biologisch diverse, dynamische, veilige, schone, gezonde en productieve oceanen en zeeën.

- [2] **Een tussenstap in een proces.** Het proces begon op 2 oktober 2002 met de publicatie van de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'Naar een strategie voor de bescherming en de instandhouding van het mariene milieu'. Tot medio 2004 liep een overleg met stakeholders. Na een pauze werd het overleg met de stakeholders besloten met de stakeholderconferentie van Rotterdam, van 10-12 november 2004. In april 2005 organiseerde de Europese Commissie een internetbevraging omtrent de thematische strategie.

Het voorliggende voorstel van richtlijn, de mededeling van de Europese Commissie en de effectbeoordeling vormen samen een nieuwe tussenstap in een proces dat uiteindelijk zal eindigen in concrete maatregelen.

Wat tot dusver uit dit proces blijkt, staat in de memorie van toelichting (p.5) bij het voorstel van richtlijn: "*Wat uit dit proces blijkt, is een ondubbelzinnige boodschap dat de zeeën en de oceanen van Europa in groot gevaar zijn en dat de inspanningen om hen te beschermen dringend moeten worden opgezet voor de bescherming van hun productiviteit op lange termijn en zodoende van de economische en sociale activiteiten die betrekking hebben op het mariene milieu.*"

- [3] **Een actieve MiNa-Raad.** In het kader van een samenwerking met andere Europese milieuadviesraden onder de koepel van de EEAC (European Environmental Advisory Councils) heeft de MiNa-Raad het proces op de voet gevolgd.

De Raad formuleerde op 22 april 2004 een advies over tekortkomingen in het proces om de Europese Mariene Strategie uit te werken (MiNa-Raad, 2004<sup>[19]</sup>). De MiNa-Raad werd op de stakeholderconferentie van Rotterdam vertegenwoordigd door een afgevaardigde in de Belgische delegatie.

Ook aan de internetbevraging werd door de MiNa-Raad deelgenomen. De Raad nam zijn ingevuld antwoordformulier op in het briefadvies van 28 april 2005 (MiNa-Raad, 2005<sup>[18]</sup>) samen met enkele nuances, waarvoor in het formulier geen ruimte was gelaten.

#### 1.2 Beknopte beschrijving

- [4] **Het subsidiariteitsbeginsel leidt tot een beperkte richtlijn.** Het subsidiariteitsbeginsel is een belangrijk element voor de keuze en de afbakening van het werkgebied van het voorstel van richtlijn. De voorgestelde richtlijn is beperkt tot het opzetten van een kader op communautaire schaal waardoor het Europese mariene milieu effectiever kan beschermd worden. Het werkgebied van de richtlijn is dus beperkt tot wat de afzonderlijke lidstaten niet op afdoende wijze zelf kunnen realiseren.
- [5] **De doelstelling.** De doelstelling van de richtlijn is het bereiken van een goede toestand van het mariene milieu en het in stand houden van die toestand wanneer hij bereikt is. Die doelstelling zou ten laatste tegen eind 2021 moeten bereikt zijn. Door het in stand houden van de productiviteit van de zeeën, wil de Mariene Strategie ook de mariene gerelateerde economische en sociale activiteiten beschermen. Deze doelstelling heeft betrekking op alle Europese wateren aan de zeewaartse kant van de basislijn tot de uiterste grens van het gebied onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de lidstaten met inbegrip van de bodem en ondergrond.
- [6] **Mariene regio's en subregio's.** De Europese wateren worden in drie mariene regio's ingedeeld: de Baltische zee, de Noordoost Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee. Om ten volle te kunnen inspelen op de specifieke eigenschappen van bepaalde gebieden, kunnen de lidstaten subregio's afbakenen die echter zijn vastgelegd. Voor de Belgische mariene wateren gaat het om: de 'grotere Noordzee', met inbegrip van Kattegat, het Kanaal, de zeewateren die vallen onder de soevereiniteit of jurisdictie van België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.
- [7] **Opbouw van een mariene strategie.** Elke lidstaat moet een mariene strategie opbouwen volgens een strikt actieplan. Ieder document moet uiterlijk drie maanden na voltooiing worden overgemaakt aan de Commissie die het toetst aan de vereisten van de richtlijn:
- Een beoordeling van de milieutoestand van de betrokken wateren, de milieudruk van menselijke activiteiten daarop én een socio-economische analyse van het gebruik, 4 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn. De analyse zal rekening houden met de kustwateren, overgangs- en territoriale wateren van de Kaderrichtlijn Water;
  - Het bepalen van de goede milieutoestand, 4 jaar na de inwerkingtreding;
  - Het vaststellen van een aantal milieudoelstellingen, 5 jaar na de inwerkingtreding;
  - Het vaststellen en implementeren van een monitoringprogramma in het kader van een continue beoordeling en regelmatige bijsturing van de doelstellingen, 6 jaar na de inwerkingtreding. Binnen een termijn van 6 maanden na ontvangst van het monitoringprogramma kan de EC het kader of (een) onderd(e)el(en) daarvan verwerpen;
  - Het ontwikkelen van een maatregelenprogramma om een goede milieutoestand te bereiken tegen uiterlijk 2016. Ook het maatregelenprogramma of (een) de(e)l(en) ervan, kan binnen een termijn van 6 maanden door de EC verworpen worden. De maatregelenprogramma's moeten uiterlijk twee jaar na voltooiing operationeel zijn. Drie jaar na publicatie leggen de lidstaten een interim evaluatierapport voor aan de EC;
  - In uitvoering brengen van het programma tegen uiterlijk 2018.
- De beoordeling, het vaststellen van milieudoelstellingen, monitoringprogramma's en maatregelenprogramma's dienen om de zes jaar herzien te worden.

- [8] **Coördinatie en samenwerking.** Lidstaten met mariene waters onder hun soevereiniteit of jurisdictie binnen dezelfde mariene (sub-)regio moeten hun acties coördineren. Dit moet via de bestaande structuren zoals OSPAR, indien deze beschikbaar zijn. Wanneer niet EU-landen soevereiniteit of jurisdictie hebben over wateren in een (sub-)regio, dan doen de lidstaten maximale inspanningen om de acties te coördineren. Waar mogelijk zullen lidstaten voortbouwen op bestaande maatregelenprogramma's en acties die ontwikkeld zijn in het kader van structuren die voortspruiten uit internationale overeenkomsten.
- [9] **Bevoegde autoriteit.** De lidstaten duiden voor iedere (sub-)regio de bevoegde autoriteit aan. Zij doen dat binnen 6 maanden na de omzetting van de richtlijn in eigen wetgeving, waarvoor zij een termijn van 3 jaar krijgen. Tezelfdertijd maken de lidstaten een lijst over van de bevoegde autoriteiten die hen vertegenwoordigen in de verschillende internationale instellingen.
- [10] **Uitzonderingsregels.** Er zijn drie uitzonderingen voorzien waarop het niet bereiken van de doelstellingen kan gebaseerd worden:
- Waar niet-lidstaten betrokken zijn bij het beheer van het gebied;
  - Natuurlijke oorzaken of overmacht;
  - Wijzigingen van de fysische karakteristieken van de mariene wateren omwille van een algemeen belang dat de negatieve impact van het milieu overtreft.

In die gevallen nemen de lidstaten ad hoc maatregelen om de toestand niet verder te laten achteruitgaan. In geval van wijzigingen van de fysische karakteristieken verzekeren de lidstaten dat de wijzigingen het bereiken van de goede toestand niet definitief uitsluiten.

- [11] **Een ruime publieke consultatie en informatie.** Het betrekken van de bevolking en van de geïnteresseerde partijen bij de verschillende stappen van de opbouw van de Mariene Strategie dient te gebeuren conform Richtlijn 2003/35/EC. De reacties van deze openbare consultaties worden gepubliceerd. Alle achtergronddocumenten en informatie die gebruikt werd voor het ontwikkelen van de Strategie moet toegankelijk zijn overeenkomstig Richtlijn 2003/4/EC inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Data en informatie uit de beoordeling en de monitoringprogramma's moeten gepubliceerd worden op het internet of via gelijkwaardige telecommunicatiemiddelen.
- [12] **Taken voor de EC.** De Europese Commissie zal twee jaar na het ontvangen van alle maatregelenprogramma's en uiterlijk in 2021 een evaluatierapport publiceren. De EC kan handleidingen uitbrengen voor het opmaken van de beoordeling (bijlage II), voor het vaststellen van milieudoelstellingen (bijlage III) en voor de monitoringprogramma's (bijlage IV). Ten slotte kan zij ook de format van de data vastleggen.

## 2 Aanbevelingen

### 2.1 Visievorming en strategieontwikkeling

- [13] **De richtlijn moet rekening houden met bestaande engagementen.** De richtlijn zet een tijdlijn uit waarop de lidstaten verschillende stappen moeten nemen (zie punt 7 Opbouw

van een mariene strategie). De tijdslijn heeft 2021 als voorlopig eindpunt met het bereiken van een goede toestand voor het mariene milieu.

Voor de meeste West-Europese lidstaten, waaronder ook België en uiteraard ook Vlaanderen, is deze tijdslijn zeker haalbaar gezien de 'stepping stones' die via internationale en mondiale engagementen vastgelegd zijn. Andere lidstaten (bv. Middellandse Zeegebied) hebben die engagementen niet. Voor hen zal het tijdspad daarom ook een stuk moeilijker haalbaar zijn. De Raad waarschuwt er daarom voor dat het voorgestelde tijdspad geen afbreuk mag doen aan de termijnen die aan de meeste West-Europese landen via die internationale en mondiale engagementen zijn opgelegd. Voor de MiNa-Raad betekent dit dat aan de termijnen die via die engagementen worden opgelegd, onverkort moet voldaan worden.

In sectie 6.2 van de Mededeling van de Commissie wordt verwezen naar die waaier van bestaande EG- richtlijnen en internationale en mondiale verplichtingen maar merkwaardig genoeg is er geen verwijzing naar:

- het afbakenen van Natura 2000-gebieden;
- de Biodiversiteitdoelstelling van Goteburg om verlies aan biodiversiteit tegen 2010 te stoppen;
- het realiseren van een coherent netwerk van mariene beschermde gebieden tegen 2010 (OSPAR).

De MiNa-Raad beveelt daarom aan om de bestaande engagementen zo ruim mogelijk te integreren in de richtlijn.

De MiNa-Raad merkt ook nog op dat het voorstel van richtlijn geen aandacht heeft voor de impact van de EU op het mariene ecosysteem buiten de Europese wateren. Niettemin is het duidelijk dat deze impact niet onaanzienlijk is.

[14] **De 'goede toestand van het mariene milieu' dient gedefinieerd.** In zijn advies van 2004 (Aanbeveling 6, p.16/32) stelde de MiNa-Raad dat de Europese Commissie een poging zou moeten ondernemen om de gewenste toestand van het mariene milieu te definiëren. De Strategie bevat echter slechts een lijst van "druk en effecten" op het mariene milieu. Daardoor kan de Raad enkel terugvallen op overweging 1 van de preambule: "*Het mariene milieu is een kostbare erfenis die als dusdanig moet worden beschermd, hersteld en behandeld met als uiteindelijk doel biologisch diverse en dynamische oceanen en zeeën te verschaffen die veilig, schoon, gezond en productief zijn.*" Dit is een wetenschappelijk uiterst vage omschrijving, ondermeer door de gebruikte terminologie: veilig, schoon, gezond en productief.

Door het ontbreken van een definitie en het toewijzen van bv. de vaststelling van gedetailleerde doelstellingen aan de lidstaten, kunnen verschillende interpretaties ontstaan. Daarnaast is ook geen afdwingbare verplichting voorzien om de goede toestand van het mariene milieu te bereiken en is geen onderscheid gemaakt tussen korte- en langetermijndoelstellingen. Als gevolg daarvan vreest de Raad ondermeer dat:

- Het proces vertraging zou kunnen oplopen;
- Dat diverse interpretaties de grensoverschrijdende uitvoering van de richtlijn zal hinderen.

---

1 Sectie 6.2.1 vermeldt nochtans dat de Strategie de verplichtingen in het mariene milieu onder de Habitat -en Vogelrichtlijnen niet ondergraaft. Op langere termijn zal de strategie de bescherming en het herstel van habitats en soorten ondersteunen, door het verbeteren van de algemene toestand van het mariene milieu.

Het huidige voorstel van richtlijn verplicht de lidstaten ook niet tot het effectief bereiken van de goede ecologische toestand of het verbeteren van de gezondheid van de zeeën. De lidstaten worden enkel verplicht om strategieën te ontwerpen en maatregelenprogramma's uit te tekenen – niet tot het effectief bereiken van de goede toestand.

De MiNa-Raad beveelt aan om de verplichting om de goede toestand te bereiken, op te nemen in de richtlijn.

## 2.2 Instrumentarium

- [15] **Een richtlijn is absoluut nodig.** Ondanks enkele negatieve bedenkingen bij de Mariene Strategie in dit advies, wenst de Raad toch het instrument van de richtlijn in het kader van de Mariene Strategie krachtadig en onvoorwaardelijk te steunen.

In zijn advies van 2004 (p. 13/32) stelde de Raad al dat zijn voorkeur uitging naar een bindend kaderdocument. Dit kaderdocument zou meer aandacht moeten suggereren voor de mogelijkheid van 'dochterrichtlijnen' om specifieke engagementen op een meer volledige wijze te implementeren.

Een richtlijn biedt immers een reeks beleidsmaatregelen die, indien ze geactiveerd worden:

- het institutionele kader voor het beheer van de zeeën verbeteren;
- een statutaire basis geven aan een brede reeks doelstellingen in het mariene milieu, waaraan lidstaten de vooruitgang zullen kunnen beoordelen;
- het bereiken van een goede milieutoestand voor het mariene milieu tegen 2021 veel realistischer maken met een wettelijk bindende verplichting dan via een algemene niet- wettelijk bindende verplichting.

- [16] **Meer engagement en inzet van de Europese Commissie is wenselijk.** De Strategie omvat heel wat taken en opdrachten die wettelijk opgelegd worden aan de lidstaten. Zo zullen gedetailleerde doelstellingen en beheersmaatregelen die nodig zijn om een goede milieutoestand in het mariene gebied van de EU te bereiken op niveau van de lidstaten en niet op het Europese niveau bepaald worden. De Commissie engageert zich via de richtlijn blijkbaar niet tot bindende verplichtingen. Sectie 5.4 van de Mededeling stelt slechts voor dat de Commissie

- *kan* aanwijzen hoe problemen in het mariene milieu aangepakt moeten worden;
- een gecoördineerd standpunt inzake globale akkoorden en overeenkomsten *kan* ontwikkelen.

Ook ontbreekt ieder engagement om andere sectorale Europese regelgeving met impact op het mariene milieu bij te sturen om de doelstellingen van de Richtlijn Mariene Strategie te kunnen realiseren (zie verder).

Daarnaast ontbreekt het engagement dat de Commissie zou optreden indien aan bepaalde voorwaarden niet voldaan wordt. In dit verband verwijst de MiNa-Raad naar een aantal voorbeelden:

- Monitoring. Hoewel de doelstellingen daarvoor aan bod komen, is het onduidelijk hoe de Europese Commissie de correcte opvolging door de lidstaten zal opvolgen.
- In de opbouw van de strategie door de verschillende lidstaten is de handhaving door de Europese Commissie beperkt.

- Het opmaken van een lijst van criteria die duidelijk maken waaruit een goede ecologische toestand bestaat, is volgens de Raad noodzakelijk. De inspiratie voor deze lijst kan zowel in de regionale conventies als in het lopende proces van de Mariene Strategie gevonden worden.

De Raad suggereert dat de Europese Commissie zich zou engageren tot meer begeleiding van de lidstaten (bv. in de opbouw van de strategie, opvolging van de monitoring, het vastleggen van criteria voor het toetsen van de goede toestand, ...). Bij het vervullen van deze taken kan het Europees Milieuagentschap een belangrijke rol spelen.

- [17] **Meer financiële ondersteuning is wenselijk.** De MiNa-Raad meent dat meer financiële ondersteuning van de EU nodig zal zijn om de richtlijn met succes te kunnen implementeren. Het kan dan zowel gaan om de creatie van nieuwe fondsen of om het openstellen van bestaande fondsen.

Over het 7<sup>de</sup> Kaderprogramma voor Onderzoek, Technologische Ontwikkeling en Demonstratie voor de periode 2007 – 2013 stelt de Mededeling van de Commissie (6.2.2, p.8/9) dat het een belangrijke rol zal spelen voor zowel het toegepast onderzoek van mariene ecosystemen en de mariene dynamiek, als van het duurzame gebruik van mariene bronnen, alsook voor investeringen in grote milieu-gerelateerde infrastructuur, waaronder netwerken van observatoria voor biodiversiteit en datacentra (ESFRI).

De Raad ziet ook kansen in de aanwending van het Europees Visserijfonds.

Ook het LIFE-financieringsinstrument zou een uitermate geschikt instrument zijn om de doelstellingen van de Europese Mariene Strategie en zelfs van het groenboek maritiem beleid mee te helpen realiseren. Na 2006 is tot dusver geen budget gealloceerd voor dit fonds. De MiNa-Raad dringt dan ook dat de EU hiervoor de nodige middelen zou voorzien.

### 2.3 Horizontale en verticale beleidsintegratie

- [18] **Deze mariene strategie volstaat niet als de milieupijler van het maritieme beleid.** In zijn advies van 2004 (1.2.1, p.14/32) stelde de Raad dat het onwaarschijnlijk was dat sectorale doelstellingen en acties zouden volstaan om de doelstellingen van de Mariene Strategie te bereiken. De Strategie moet het hele gamma van relevante sectoren voor het mariene ecosysteem behandelen. De Strategie moet bijgevolg verbanden leggen met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en belangrijke aspecten van het beleid inzake transport en chemie. Als de Strategie er niet in slaagt die expliciete verbanden te leggen, zou dat de ontkenning betekenen van het belang van dergelijke beleidsdomeinen voor het mariene milieu, en van het belang om ze op een behoorlijk geïntegreerde manier te behandelen.

De Raad stelt vast dat de strategie niet als een geïntegreerde strategie kan worden beschouwd. Zo stelt Overweging 28 van de preambule dat maatregelen voor het visserijbeheer niet mogelijk zijn in het kader van de Mariene Strategie. Ook de controle van lozingen en emissies die voortvloeien uit het gebruik van radioactief materiaal wordt niet door de Mariene Strategie behandeld.

Sectie 6.2, van de Mededeling en Bijlage 5 van de Effectbeoordeling bevatten een inventaris van alle huidige en aanstaande communautaire wetgevende- en beleidsinitiatieven die het mariene milieu beïnvloedden of zouden beïnvloeden. Iedere



verwijzing om deze regelgeving aan te passen teneinde het bereiken van de doelstellingen van de Mariene Strategie mogelijk te maken, ontbreekt echter.

Derhalve kan de Europese Mariene Strategie alleen niet volstaan als de "milieupijler van het toekomstige maritieme beleid" (zie Mededeling, 6.1, p.7/9), zonder herinvoering van een lijst van bestaande richtlijnen e.d. die ook moeten bijgesteld worden om tot de verbetering van het mariene milieu bij te dragen.

De Raad meent dat het ontbreken van een duidelijke integratie op Europees niveau Vlaanderen niet mag beletten om binnen de eigen bevoegdheden of initiatieven de integratie wel volop te laten spelen. De Raad denkt bijvoorbeeld aan:

- het visserijbeleid;
- scheepvaart en toegang tot de havens, o.a. via de vergunningsaanvragen van AWZ voor zandwinning en dumpen van specie op zee;
- het aanduiden van ankerplaatsen op zee voor schepen in nood; ....

[19] **De regionale samenwerking moet geoptimaliseerd worden.** De opbouw van de Mariene Strategie gebeurt per lidstaat (Richtlijn, Art. 4) en coördinatie van de acties is verplicht met lidstaten uit dezelfde mariene (sub-)regio (Richtlijn, Art. 5). Indien institutionele instellingen actief zijn binnen die (sub-)regio moeten lidstaten daarvan gebruik maken.

De Raad twijfelt of deze aanpak voldoende zal zijn om de ecosysteembenadering te kunnen realiseren.

Als illustratie van de nood aan grensoverschrijdende samenwerking kan verwezen worden naar de gebrekkige coördinatie bij de afbakening door België en Nederland van de Vlake van de Raan (waarvoor Nederland de 20 meter-dieptelijn en België de 5-meter-dieptelijn hanteert) als Habitatrictlijngebied.

Het is wenselijk om in de richtlijn verder te gaan dan het coördineren van acties. De MiNa-Raad beveelt daarom aan om in de richtlijn een bepaling op te nemen die de lidstaten oplegt om door coördinatie naar één enkele strategie per mariene (sub-)regio te streven (naar analogie met de Kaderrichtlijn Water, Art. 13 Stroomgebiedsbeheersplannen). Pas als blijkt dat geen gezamenlijke strategie kan opgesteld worden voor de betrokken (sub-)regio, maken de lidstaten een eigen strategie op.

De doorstroming van informatie is een ander aspect van de regionale samenwerking. De Raad dringt aan op garanties voor de doorstroming van informatie in beide richtingen. Het coördinerende orgaan mag niet enkel de informatie ontvangen maar moet ze ook beschikbaar stellen zodat de verschillende betrokken lidstaten van elkaar exact weten waarmee ze bezig zijn.

De Raad vraagt ook op het Vlaamse niveau voldoende aandacht voor de opbouw, implementatie en opvolging van de strategie voor België. Het hele proces genereert immers datastromen die belangrijk zijn voor de ondersteuning van verschillende Vlaamse beleidsdomeinen en heeft ook financiële implicaties, bv. door het uitbouwen en inzetten van mariene observatoria, meetpalen, onderzoeksschepen en meetapparatuur.



De Raad stelt vast dat zowel op Vlaams als op Belgisch niveau nood is aan bijkomende coördinatie – zowel voor de huidige activiteiten als voor de voorbereiding en opvolging van het actieplan dat binnen de Richtlijn zal moeten opgesteld worden. Een betere doorstroming van informatie in beide richtingen is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

De Raad meent dat het Coördinatiepunt voor Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden in de gehele coördinatie een rol kan spelen. Dit biedt bv. de mogelijkheid tot afstemming met de ICZM-aanbeveling.

#### 2.4 Informatie, kennisontwikkeling en capaciteitsversterking

- [20] **Informatie en kennisversterking.** De ervaringen vanuit de Internationale Scheldecommissie en het werk dat verricht wordt in het kader van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (Intercalibration exercise) leren dat een afstemming tussen regio's/lidstaten over monitoring en classificatie van de toestand van de ecosystemen geen eenvoudig proces is.

De MiNa-Raad meent dan ook dat de Europese Commissie meer inspanningen moet doen om de kennis van het mariene ecosysteem te verbeteren en af te stemmen tussen de verschillende lidstaten (zie ook paragraaf 16. Meer engagement en inzet van de Europese Commissie is wenselijk).

- [21] **Ook in Vlaanderen is terzake nog werk.** Diverse Vlaamse instellingen, universiteiten en administraties (VLIZ, Departement voor Zeevisserij, INBO, Universitaire onderzoeksgroepen, onderzoeksgroepen van AMINAL en AWZ, enz.) verzamelden en verzamelen gegevens over het mariene ecosysteem. Deze informatie is nodig en nuttig voor de onderbouwing van Vlaamse bevoegdheden en Vlaamse initiatieven op zee en zal ook bruikbaar zijn in de opbouw van de mariene strategie van België.

Sedert het uitwerken van een hoofdstuk 'Kust en Zee' in MIRA-T 2005 (p.145-159/287) is het soort, de vorm en de plaats van bewaring van de gegevens over het mariene ecosysteem bekend. Ook de lacunes van wetenschappelijke kennis werden geïdentificeerd. Dit lijkt voor de Raad een zeer degelijk uitgangspunt voor de optimalisering en rationalisering van de lopende onderzoeksprogramma's.

Aansluitend wijst de MiNa-Raad erop dat historische informatie belangrijk zal zijn om de goede toestand van het mariene milieu te helpen bepalen.

Uit de hoorzitting van 4 mei 2005 over 'De rol van Vlaanderen in het behoud en het herstel van de mariene biodiversiteit', bleek dat het Departement Zeevisserij beschikt over historische stalen die nog niet onderzocht werden. Het VLIZ beschikt over de historische rapporten van het voormalige Zeewetenschappelijk Instituut, maar ook deze zijn nog niet verwerkt.

De Raad dringt er daarom op aan dat de nodige maatregelen worden genomen om deze historische informatie te ontsluiten.

De verdere centralisatie, integratie en het toegankelijk maken van al deze data via het uitbouwen van een Vlaams Marien Data- en Informatiecentrum, is één van de functionele en operationele taken van VLIZ<sup>2</sup>.

## 2.5 Draagvlak en participatie

[22] **De participatie moet op een hoog niveau blijven.** Zoals eerder blijkt uit dit advies (zie punt 2: Een tussenstap in een proces en punt 3. Een actieve MiNa-Raad) werd in het proces van de Mariene Strategie ruim gelegenheid tot participatie geboden en heeft de MiNa-Raad daar ruimschoots gebruik van gemaakt. Dit neemt niet weg dat de impact van de MiNa-Raad en van de andere milieuvadviseraden van de EEAC in de finale versie van de Strategie toch relatief beperkt is.

De Raad is ervan overtuigd dat een transparant beleid en een hoge graad van participatie in het mariene beleid zullen bijdragen tot het verhogen van het draagvlak voor een sterkere Strategie. Daarom steunt de Raad volmondig het Art. 18 'Publieke consultatie en informatie'. Daarin worden de lidstaten verplicht de actieve betrokkenheid van alle geïnteresseerde partijen tijdens de opbouw en het bijwerken van de Strategie te verzekeren. Dit artikel legt ook de publicatie en openbaarheid van informatie op.

Het spreekt voor zich dat ook de MiNa-Raad verder betrokken wenst te blijven bij het verdere proces van de Thematische Strategie marien milieu.

---

<sup>2</sup> Beheersovereenkomst 2005-2009, Art. 3, par 2, opgemaakt te Brussel op 25 april 2005 en ondertekend voor het Vlaamse Gewest, de Provincie West-Vlaanderen en de Raad van Bestuur van VLIZ.



---

## Advies

### over de hervorming van het GVB

#### Advies van 5 juli 2012 over de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid

---

Datum van goedkeuring	5/07/2012
Volgnummer	2012  45
Coördinator + e-mailadres	Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Dirk Van Guyze, Dirk.VanGuyze@lv.vlaanderen.be

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	138
Procesbeschrijving.....	139
Adviserend gedeelte.....	140
1    Dossierbeschrijving, situering en onderbouwing.....	140
1.1    Documenten die de hervorming bevatten .....	140
1.2    Concrete hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie.....	140
2    Aanbevelingen .....	152
Referentielijst .....	165
Unanieme adviezen van de Minaraad: .....	165
Niet unanieme adviezen van de Minaraad: .....	165
Adviezen van de SALV:.....	165
Adviezen van andere adviesraden:.....	165

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	//
Naam adviesvrager + functie	//
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, artikel 11.2.1. §1 9°</b>
Adviestermijn	//
Samenwerking	SALV en zijn TWV
Overlegcommissie	Werkcommissie Open Ruimte Technische Werkcommissie Visserij van de SALV
Vergaderingen: soort + datum	WCOR, 10 mei en 7 juni 2012 TWV, 24 mei en 11 juni 2012

---

Op 13 juli 2011 lanceerde de Europese Commissie haar voorstellen voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Het pakket omvatte een algemene mededeling (COM(2011) 417), een basisverordening (COM(2011) 425), een marktordening (COM(2011) 416), een mededeling over de externe dimensie (COM(2011) 424) en een rapport (COM(2011) 418).

Naar aanleiding van de lancering en de bijgewoonde toelichting over dat GVB-pakket eind augustus 2011, besloot de Technische Werkcommissie Visserij van de SALV een advies over de hoofdlijnen van de voorstellen te formuleren. Dit advies werd op 19 december 2011 unaniem goedgekeurd en door de SALV op dezelfde datum bekrachtigd. Op 8 februari 2012 werd de SALV uitgenodigd om zijn advies toe te lichten in het Vlaams Parlement aan de Commissie Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid.

Ook de Minaraad toonde in 2011 reeds interesse in deze thematiek. De behandeling van deze problematiek sluit aan bij de opdracht van de Minaraad om "*de maatschappelijke en beleidsontwikkelingen inzake milieu [...] op de verschillende beleidsniveaus en in de verschillende beleidsdomeinen te volgen en te interpreteren*" (Art.11.2.1. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM)). De Minaraad besloot om een advies op eigen initiatief rond het GVB op te maken en bevestigde dit definitief in het jaarprogramma 2012, dat op 1 maart 2012 werd goedgekeurd. Vermits het reeds bestaande SALV-advies voornamelijk inging op de gevolgen van het GVB-pakket op de Vlaamse visserijsector, besloot de Minaraad een complementaire invalshoek te nemen door meer een Europese kijk aan te houden.

Op 24 mei en 11 juni presenteerde een delegatie vanuit het Minaraad secretariaat de ontwerp tekst aan de TWV van de SALV. Het ontwerpadvies van de Minaraad werd bediscussieerd en standpunten werden gelijkgesteld met de consensus die reeds in de TWV was bereikt. Waar het uiteindelijke advies niet in strijd is met het reeds door de SALV ingenomen standpunt, brengt het inhoudelijke diepgang aan inzake de problematiek rond bijvoorbeeld MSY, ITC, enz.

## Adviserend gedeelte

### 1 Dossierbeschrijving, situering en onderbouwing

#### 1.1 Documenten die de hervorming bevatten

- [1] De Europese Commissie lanceerde haar hervormingsvoorstellen aan de hand van meerdere documenten:
- Voorstel voor een "*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (COM(2011) 417 definitief)*";
  - Voorstel voor een "*Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (COM(2011) 425 definitief)*";
  - Voorstel voor een "*Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende een Gemeenschappelijke Marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten (COM(2011) 416 definitief)*";
  - Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de externe dimensie van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (COM(2011) 424 definitief);
  - Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de rapportageverplichtingen op grond van Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en duurzame exploitatie van visbestanden in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (COM(2011) 418 definitief).

#### 1.2 Concrete hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie

- [2] **Bronvermelding.** Voor de afbakening van het advies over de concrete hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie hebben de Raden zich in eerste instantie georiënteerd op COM(2011) 417 definitief, waarin de Commissie zelf aangeeft wat de belangrijkste hervormingsvoorstellen zijn. Dit werd verder aangevuld met elementen voor technische onderbouwing en met elementen waarvoor de Minaraad eerder al aandacht had (bv. de adviesraden) of waarvan hij vond dat meer aandacht wenselijk is (bv. aquacultuur).
- [3] **De invoering van het begrip "*maximale duurzame opbrengst*".** De visbestanden moeten op een gezond niveau worden gebracht en moeten in een gezonde toestand worden gehouden. Zij moeten worden geëxploiteerd op een niveau dat de maximale duurzame opbrengst (MDO = *MSY - maximal sustainable yield*) kan opleveren. Dat is de vangst die jaar na jaar maximaal en veilig kan worden bovengehaald en die de vispopulatie op een niveau houdt dat een maximale productiviteit mogelijk maakt<sup>1</sup>. De Commissie stelt voor dat de bestanden tegen 2015 zo moeten worden geëxploiteerd. De doelstelling om tegen 2015 MDO-niveaus te halen is verankerd in de voorgestelde basisverordening COM(2011) 425 definitief (Art.2, 2).

---

<sup>1</sup> Exploitatie van de visbestanden op het niveau van de maximale duurzame opbrengst is als doelstelling vastgesteld in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee en is in 2002 op de Wereldtop inzake duurzame ontwikkeling aangemerkt als een doelstelling die tegen 2015 op mondiaal niveau moet worden gehaald.

Deze doelstelling moet het hervormde Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) geschikt maken om een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken overeenkomstig de Kaderrichtlijn Mariene Strategie<sup>2</sup>. Indien de bestanden op het MDO-niveau worden geëxploiteerd zou de omvang van de bestanden met ca. 70 % toenemen. Volgens de Europese Commissie zouden de totale vangsten met ca. 17 % stijgen, de winstmarges zouden met een factor drie kunnen worden vermenigvuldigd, het rendement van investeringen zou zes keer hoger liggen en de bruto toegevoegde waarde voor de vangstsector zou met bijna 90 % omhoog gaan (COM(2011) 417 definitief, p.2).

[4] **Positiebepaling van de Europese Commissie inzake MDO.** Volgens de Europese Commissie biedt het concept MDO vooral voordelen. In Mededeling COM(2006) 360 definitief<sup>3</sup> wordt een nieuwe politieke koers ten aanzien van het visserijbeheer in de Gemeenschap uitgestippeld om uitvoering aan het concept MDO te geven. Daarmee bevestigde de Europese Commissie dat zij MDO als een fundamentele doelstelling van duurzaam visserijbeleid erkent en er zich ook toe verbindt.

De Commissie ziet een aantal voordelen van een aanpak op basis van MDO:

- Omkering van de tendens tot achteruitgang maar ook zal de ontwikkeling van grotere visbestanden mogelijk worden, waardoor tegen lagere kosten meer vis zal kunnen worden gevangen;
- Verbetering van de economische situatie van de visserij, omdat de kosten verlagen en de winsten verhogen;
- Verbetering van de handelsbalans, omdat MDO via een stabiel aanbod en een verhoogde kwaliteit (investeringen in de verwerkingsfase worden rendabeler) een concurrentievoordeel oplevert waardoor de invoer van visproducten zal afnemen;
- Vermindering van het aandeel met kwaliteit "*teruggooi*" en van de impact op niet-doelsoorten. Bij visvangst op MDO-niveaus is het aandeel van de grote en de hoogwaardige vissen in de vangsten groter;
- Visbestanden die volgens MDO beheerd worden, zijn beter bestand tegen ecologische veranderingen (bv. klimaatwijziging).

De voordelen kunnen slechts worden verkregen door gedurende een overgangperiode meer beperkingen in acht te nemen bij de visserij.

Om te voorkomen dat bij "*gemengde visserij*" - waarbij op dezelfde visreis een aantal verschillende soorten worden gevangen - een soort onbedoeld als ongewenste bijvangst wordt overbevist, kunnen aanvullende maatregelen zoals wijzigingen van het vistuig en de sluiting van zones en perioden noodzakelijk zijn.

Indien geen rekening gehouden wordt met andere externe factoren, is de toestand van een bevestigd bestand afhankelijk van de omvang van de vispopulatie (biomassa [B]) en van de exploitatiegraad (visserijsterfte [F]). Het MDO-concept is daarom gebruikt om het vangstquotum vast te leggen onder de visserijsterfte  $F_{MDO}$  ( $F_{MSY}$ , Fishing mortality maximum sustainable yield) die - theoretisch - verzekert dat de populatiegrootte (de biomassa  $B_{MDO} = B_{MSY}$ , Biomass maximum sustainable yield) behouden blijft. M.a.w.

---

<sup>2</sup> Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu, Publicatieblad van de Europese Unie, 25.6.2008, L 164/19-40.

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement "*Verduurzaming van de EU-visserij op basis van de maximale duurzame opbrengst*", Brussel, 4 juli 2006, COM(2006) 360 definitief.



wanneer de populatie haar optimale grootte heeft bereikt, kan de optimale vangst  $F_{MDO}$  uit het ecosysteem genomen worden, zonder het evenwicht te verstoren.

- [5] **MDO realiseren via meerjarige beheersplannen.** Voor alle uit commercieel oogpunt belangrijke bestanden zijn meerjarige beheersplannen ingevoerd. Deze plannen bestreken 30% van de totale vangsten voor 2011. Worden de verschillende bestanden die samen met Noorwegen worden beheerd, waarvoor eveneens meerjarige beheersregelingen gelden, meegerekend, dan wordt meer dan 80% van het totale gewicht aan door EU-vissers gevangen vis op meerjarige basis beheerd. De Europese Commissie deelde mee dat de op deze wijze beheerde bestanden het beter doen dan die waarvoor kortetermijnbesluiten gelden. Dat geldt o.a. voor heek en tong in de Golf van Biskaje<sup>4</sup>. Maar dat is niet altijd het geval. Bijvoorbeeld voor kabeljauw in de Noordzee leidde de combinatie van verlaagde vangstquota en verminderde visserijinspanning tot resultaten die niet overeenstemden met het meerjarenplan voor de bescherming van het kabeljauwbestand (EC 1342/2008)<sup>5</sup>. De maatregelen leidden tot hogere kosten zonder dat mortaliteit van de bestanden afnam. De toenemende teruggooi (zie *position paper* RAR Noordzee) werd als het lek in het meerjarenplan beschouwd: "*Voor iedere aangelande kabeljauw werd een andere kabeljauw teruggegooid*".

De nieuwe meerjarige beheersplannen zullen in tegenstelling tot de oude, betrekking hebben op meerdere bestanden en zullen de grote meerderheid van de bestanden afdekken. De beheersplannen omvatten instandhoudingsmaatregelen (zoals TAC (*Total Allowable Catches*), beperking van de visserijinspanning en technische maatregelen) en een visserijsterftecoëfficiënt<sup>7</sup> om het MDO-niveau van de visbestanden te houden of te bereiken (COM(2011) 425 def, art.9 & 10).

- [6] **Beheer gebaseerd op de voorzorgs- en ecosysteemgerichte benadering en op degelijk wetenschappelijk advies.** Het visserijbeheer moet in overeenstemming zijn met de voorzorgs- en de ecosysteemgerichte benadering (COM(2011) 425 def, art.2, 2 & 3) en moet gebaseerd zijn op degelijk wetenschappelijk advies (art.4(b)). De Commissie zal net als tevoren bij wetenschappelijke adviesorganen advies inwinnen dat in overeenstemming is met gegarandeerde kwaliteitsnormen. Om het adviesproces te stroomlijnen en de synergie ervan te optimaliseren, mogen de werkzaamheden van de verschillende wetenschappelijke adviesorganen elkaar niet overlappen.

Bij het ontbreken van adequate wetenschappelijke informatie (bv. wanneer de MDO-referentiepunten niet gekend zijn voor soorten/stocks) geldt de "*voorzorgsbenadering van het visserijbeheer*": een benadering in het kader waarvan het ontbreken van adequate wetenschappelijke informatie niet mag worden gebruikt als een motief voor het uitstellen of achterwege laten van beheersmaatregelen voor de instandhouding van

---

<sup>4</sup> Europese Commissie (2010), Visserij: Commissie stelt wetenschappelijk gefundeerde, duurzame vangstmogelijkheden voor 2011 voor, Persbericht IP/10/1501, Brussel, 11 november 2010

<sup>5</sup> STECF (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries) (2011), Evaluation of multi-annual plans for cod in Irish Sea, Kattegat, North Sea, and West of Scotland (STECF-11-07), Copenhagen, July 2011  
[https://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=53314&folderId=133326&name=DLFE-12704.pdf](https://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?p_l_id=53314&folderId=133326&name=DLFE-12704.pdf)

<sup>6</sup> The North Sea Regional Advisory Council (2011), Position Paper on the Review of the EU Long-term Management Plan for Cod (Draft), April 2011  
<http://www.nsrac.org/wp-content/uploads/2011/03/2011-05-05-NSRAC-DWG-Cod-Position-Paper-Draft-27-04-111.pdf>

<sup>7</sup> "*Visserijsterftecoëfficiënt*": de vangsten van een bestand over een bepaalde periode in verhouding tot het gemiddelde bestand dat in die periode voor de visserij beschikbaar is.

de doelsoorten, de geassocieerde of afhankelijke soorten en de niet-doelsoorten en hun milieu (art.5).

Art.9, 4: *"De meerjarenplannen worden gebaseerd op de voorzorgsbenadering van het visserijbeheer en houden op een wetenschappelijk verantwoorde manier rekening met de beperkingen van de beschikbare gegevens en beoordelingsmethoden en met alle gekwantificeerde bronnen van onzekerheid."*

Het voorzorgsbeginsel wordt niet in het Europees Verdrag gedefinieerd. De toepassing van het voorzorgsbeginsel wordt echter verplicht door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (art.191). Omdat het voorzorgsbeginsel tot discussie en uiteenlopende, tegenstrijdige standpunten leidde, publiceerde de Europese Commissie een Mededeling van de Commissie over het Voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1, 2 februari 2000<sup>8</sup>). Deze mededeling stelt dat het voorzorgsbeginsel zich niet beperkt tot het milieubeleid en ze werd ondersteund door een Resolutie van het Europees Parlement over het Voorzorgsbeginsel, aangenomen op 14 december 2000 (A5-0352/2000<sup>9</sup>). De Resolutie, punten 11 en 12 over Definitie en strekking, stellen: *"11. keurt de analyse van de Commissie goed dat telkens dan een beroep op het voorzorgsbeginsel kan worden gedaan als er op grond van wetenschappelijke gegevens die onvolledig zijn, geen uitsluitel geven of onzeker zijn, redelijkerwijs aanleiding is om zich ongerust te maken over de mogelijkheid dat er eventueel schadelijke gevolgen voor het milieu of voor de gezondheid van mens, dier of plant zouden kunnen optreden die onverenigbaar zijn met het gekozen niveau van bescherming;*

Het voorzorgsbeginsel is één van de beginselen<sup>10</sup> op basis waarvan de Minaraad zijn opdracht moet uitvoeren. Die opdracht - waaronder advisering - wordt geformuleerd in het DABM (art. 11.2.1. §1 en art. 1.2.1. §2). Meer nog, het voorzorgsbeginsel e.a. beginselen zijn de pijlers waarop het Vlaamse milieubeleid moet berusten (DABM, art.1.2.1. §2). Tenslotte moeten het voorzorgsbeginsel en de andere beginselen in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd. Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens (art.1.2.1. §3).

COM(2011) 425 def (art.5) definieert eveneens de *"ecosysteemgerichte benadering van het visserijbeheer"* als *"een benadering in het kader waarvan wordt gegarandeerd dat de van levende aquatische hulpbronnen afkomstige baten hoog zijn en de directe en indirecte effecten van de visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen laag zijn en niet nadelig zijn voor de toekomstige werking, diversiteit en integriteit van de betrokken ecosystemen."*

Eerder lichtte de Commissie met een Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement de rol van het GVB bij de implementatie van een ecosysteembenadering van het beheer

---

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:nl:PDF>

<sup>9</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0583+0+DOC+XML+V0//NL>

<sup>10</sup> DABM, art. 1.2.1. §2 vermeldt: *Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.*

van de zeeën toe<sup>11</sup>. Deze Mededeling situeert zich in het geïntegreerd maritiem beleid en de milieupijler daarvan, de kaderrichtlijn Mariene Strategie. Ze stelt dat de ecosysteembenadering van het beheer van de zeeën niet tot afzonderlijke, specifieke sectoren kan en mag worden beperkt, maar sectoroverschrijdend in de praktijk moet worden gebracht. Ze schetst hoe het GVB onderdeel kan uitmaken van een meer gezamenlijke benadering om het ecologisch evenwicht van onze oceanen als een duurzame bron van rijkdom en welzijn voor toekomstige generaties, te beschermen. In de grondbeginselen van het GVB wordt o.a. gesproken over de toepassing van het "voorzorgsbeginsel" voor visserijbeheer en de geleidelijke implementatie van een ecosysteembenadering. Op basis hiervan, formuleerde de Commissie twee hoofddoelstellingen voor besluiten op het gebied van GVB-beheer: beslissingen baseren op de best beschikbare kennis over de interacties tussen visserij en ecosystemen, en maatregelen op visserijgebied volledig richten op het ondersteunen van de sectordoorsnijdende benadering zoals gedefinieerd door de richtlijn mariene strategie en de vogel- en habitatrichtlijnen.

- [7] **De praktijk van teruggooi (*discards*) en de overlevingskansen**<sup>12</sup>. Teruggooi is het aandeel niet-commerciële niet-doelsoorten in de vangst dat niet aangeland wordt, samen met het aandeel niet-vermarktbaar (of "minder-vermarktbaar") doelsoorten. De omvang van de bijvangst wordt mede beïnvloed door o.a. ruimtelijke en temporele factoren, door métier<sup>13</sup> en vistuig (doelsoort en selectiviteit), eigenschappen van het vaartuig (KW, andere) en andere factoren en milieu-variabelen. De teruggooi van ongewenste bijvangst is op zich eveneens onderhevig aan een combinatie van factoren, inclusief economische overwegingen ("high-grading": teruggooi van minderwaardige vis om hoogwaardige vis aan hogere prijs te kunnen verkopen), overschrijding van het quotum en bv. lengte van de zeereis, houdbaarheid van de gevangen soort.

Bovendien stelt men vast dat er ook binnen eenzelfde métier grondige verschillen zijn in de teruggooi tussen vloten van verschillende landen. Ondanks het internationaal karakter van de dataverwerking, blijken in de praktijk diverse verschillen in staalnamemethodiek en gemeten variabelen (bv. aantallen of gewicht) te bestaan tussen nationale onderzoekinstellingen hetgeen een grondige vergelijking bemoeilijkt. Teruggooi kunnen echter sterk variëren van vangst tot vangst in zowel gewicht, soortensamenstelling, als in lengtes van de individuen per vissoort.

Voor het inschatten van de impact van de ongewenste bijvangsten en teruggooi op de visbestanden, is het belangrijk rekening te houden met de omvang van de teruggooi naar soort (soortensamenstelling naar gewicht) en de overlevingskans bij teruggooi, voor een bepaalde soort. De overlevingskans bij teruggooi van de ongewenste bijvangst is afhankelijk van de soort maar o.a. ook van het vistuig (bv. sleeptuig versus passief; warrelnet versus boomkor), duur van tewaterlating ("*soaking time*") of duur van de sleep, de behandeling op het dek, de omvang en het gewicht van de vangst in het net, de lengte en/of gewicht van de teruggegooiden individuen, tijdstip in het jaar (seizoen), en andere

---

<sup>11</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement "De rol van het GVB bij de implementatie van een ecosysteembenadering van het beheer van de zeeën", Brussel, 11 april 2008, COM(2008) 187 definitief

<sup>12</sup> VLIZ (2012). Beleidsinformerende Nota: Hervorming van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid GVB. VLIZ Beleidsinformerende nota's BIN 2012\_001. Oostende. 11 pp.

<sup>13</sup> Métier: een groep van visserij-activiteiten, gekenmerkt door een vergelijkbaar patroon van exploitatie, met soortgelijk vistuig, gericht op vergelijkbare soorten, die in dezelfde periode van het jaar en/of binnen hetzelfde gebied voorkomen.

factoren. Er is bijgevolg voor verschillende parameters een relatief belang als verklarende factor voor de uiteindelijke omvang van sterfte in de ongewenste bijvangst.

Voorts blijkt er in de literatuur en in de Europese ontwerpverordening geen duidelijke “drempelwaarde” vastgelegd waarboven een bepaalde overlevingskans als aanvaardbaar wordt beschouwd. Toch wordt veelal gesproken van “grote kans” of “verhoogde kans” vanaf een overlevingskans van 50-60%.

Een recent onderzoek van de STECF omtrent de overlevingskansen van bijvangst<sup>14</sup> bracht de data van 168 casestudies voor 102 soorten bijeen. Het onderzoek concludeerde dat:

- het niet mogelijk was om een definitieve lijst van kandidaat-soorten te voorzien die van een teruggooiverbod konden uitgesloten worden. Het zou immers foutief en potentieel misleidend zijn om extrapolaties te maken over de overlevingskansen bij teruggooi buiten het bestek van de individuele studies;
- in de meerderheid van de studies werd een minimale overlevingskans van 50% waargenomen voor schildpadden, kraakbeenvissen, tweekleppigen, buikpotigen (slakken) en schaaldieren. De vrijstelling van teruggooiverbod kan voor deze soorten in overweging genomen worden;
- voor alle categorieën van soorten kan, door het verbeteren van de voorwaarden van de visserijpraktijken en van de blootstelling, een meerderheid van de als ongewenste bijvangst in de Europese visserij gevangen soorten de teruggooi in een aanzienlijk deel overleven (ten minste tijdens het paar uren of dagen na de hun terugzetting).

[8] **Teruggooi van vis is niet langer aanvaard.** Teruggooi heeft schadelijke gevolgen voor de duurzame exploitatie van de bestanden, de mariene ecosystemen en de rendabiliteit van de visserij. Het kan ook de kwaliteit van het wetenschappelijk advies beïnvloeden. Met Mededeling COM(2007) 136 definitief<sup>15</sup> beoogde de Europese Commissie een beleid uit te stippelen dat erop gericht is in de Europese visserij ongewenste bijvangsten te verminderen en de teruggooi geleidelijk uit te bannen. Waar het visserijbeleid tot dusver gericht was op voorschriften inzake specifieke technische oplossingen, werd hier gemikt op specifieke resultaten omtrent de maximaal aanvaardbare impact.

In het voorstel voor een basisverordening wordt - met het oog op de preventie van teruggooi - een aanlandingsverplichting van de aan vangstbepalingen onderworpen visbestanden ingevoerd (COM(2011) 425 def, art.3(a)). De aanlandingsverplichting wordt gefaseerd ingevoerd over de periode van 1 januari 2014 tot 1 januari 2016. Het verbod gaat prioritair in op de pelagische en demersale soorten waar de overlevingskansen het kleinst zijn. In 2014 gaat het over een aantal pelagische vissen<sup>16</sup> en tonijnsoorten en zeilvis, in 2015 volgen kabeljauw, heek en tong en vanaf 1 januari 2016 staan vooral demersale bestanden<sup>17</sup> op het menu. De fasering wordt ingevoerd om de visserij meer tijd te geven om zich aan te passen en om voortdurende verbetering in de visserijtechnieken te bevorderen. De aanlandingsverplichting zal vergezeld gaan van flankerende maatregelen.

---

<sup>14</sup> STECF (2012), 39th Plenary meeting report of the Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (Plen-12-01), Brussels, 16-20 april 2012, 82-88/109 pp. [http://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4e0e505c-0bcd-41ea-936c-2422dfaceb73&groupId=43805](http://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=4e0e505c-0bcd-41ea-936c-2422dfaceb73&groupId=43805)

<sup>15</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, “Een beleid om in de Europese visserij ongewenste bijvangsten te verminderen en de teruggooi uit te bannen”, Brussel, 28.3.2007, COM(2007) 136 definitief

<sup>16</sup> ansjovis, blauwe wijting, evervis, haring, horsmakreel, lodde, makreel, sardinella's, zilvervis

<sup>17</sup> Atlantische slijmkop, blauwe leng, grenadiersvis, griet, leng, roodbaars, scharotong, schelvis, schol, tarbot, tong-schar, torsk, wijting, witte koolvis, zeeduivel, zwarte haarstaartvis, zwarte heilbot, zwarte koolvis en de mediterrane demersale bestanden

Onder die flankerende maatregelen treffen we de Gemeenschappelijke Marktordening aan (bv. afzetverbod voor ondermaatse vis, zie COM(2011) 416 definitief, art.39).

Aanvullende maatregelen om teruggooi tegen te gaan of om de vangst van ondermaatse van boven het quotum gevangen vis of van ongewenste mariene organismen te verminderen, zijn vervat in o.a. controle en handhaving (art.46), technische maatregelen (art.14 en 21), het geven van stimulansen voor het verbeteren van de selectiviteit van het vistuig (art.7(d)), de verplichting om van visgrond te veranderen en reallimesluitingen (art.8).

Soorten die na te zijn gevangen, een grote kans maken om te overleven wanneer ze weer in het water worden gegooid, zullen niet onder de aanlandingsverplichting vallen. Die verplichting geldt ook niet voor kwetsbare en beschermde soorten zoals reuzenhaai, gewone rog en haringhaai. In COM(2007) 136 definitief is een teruggooiverbod voor schaal- en schelpdieren opgenomen. Die soorten komen niet meer voor in de lijst van art.15 (COM(2011) 425 def). Schaaldieren blijken een hoge overlevingskans na teruggooi te vertonen (altijd meer dan 60%). Voor de grijze garnaal worden cijfers vermeld van 80 tot 85% overlevingskans voor de discards.

- [9] **Partnerschappen tussen de wetenschappelijke wereld en de bedrijfswereld.** Deze partnerschappen kunnen de kwaliteit en de beschikbaarheid van data en kennis verbeteren en het wederzijdse begrip tussen marktdeelnemers en wetenschappers bevorderen, zonder dat de onafhankelijkheid van de wetenschappers daarbij in het gedrang komt.

De Commissie benadrukt dat volledige en betrouwbare gegevens van essentieel belang zijn voor de beleidsvorming, zowel bij de voorbereiding, als bij de tenuitvoerlegging en de naleving van het beleid. Daarom zullen in het hervormde beleid duidelijke en nieuwe eisen worden vastgesteld waaraan de lidstaten zich op het gebied van verzameling en beschikbaarheid van gegevens moeten houden. De Commissie staat een geïntegreerd Europees informatiesysteem voor het visserijbeheer voor ogen. Dit systeem moet tegemoetkomen aan de behoeften van de gebruikers, moet de kwaliteit van de gegevens verbeteren en moet een geavanceerd visserijbeheer mogelijk maken. Het systeem moet resulteren in een vereenvoudiging van de voorschriften en de rapportageverplichtingen en, waar mogelijk, in een vermindering van de kosten. De lidstaten zullen nationale programma's voor gegevensverzameling, wetenschappelijk onderzoek en innovatie met betrekking tot de visserij moeten vaststellen en onderling coördineren, willen zij de programma's uit het onderzoekskader van de Europese Unie optimaal benutten.

- [10] **Overdraagbare visserijconcessies.** De voornaamste reden voor de overbevissing en één van de voornaamste obstakels voor de totstandbrenging van een duurzame visserij is de overcapaciteit van de vloot. Veel Europese vloten zijn in staat tot een visserijdruk van twee tot drie maal het duurzame niveau<sup>18</sup>. Aangezien dit de kern van het probleem is, wil het Commissievoorstel dit op een dwingende manier aanpakken. Momenteel worden nationale quota's toegewezen voor visbestanden in EU-wateren. Lidstaten beslissen zelf hoe ze de quota's verdelen onder de vissers. ITQ's (*ITQ's Individual Transferable Quota = TFC Transferable concession*) worden voorgesteld als middel om de capaciteit af te

---

<sup>18</sup> Europese Commissie (2008), Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid – Een handleiding, Een vloot voor de toekomst, p.19/36  
[http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pccp2008\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pccp2008_nl.pdf)

bouwen. Met de geleidelijke invoering van overdraagbare visserijconcessies<sup>19</sup> zullen sommige marktdeelnemers aangemoedigd worden om hun concessies te verhogen, en anderen om hun rechten tegen de marktwaarde te verkopen en de sector te verlaten. Quota kunnen gehuurd, verhuurd, gekocht en verkocht worden. Zo zouden de vloten worden gereduceerd op initiatief van de sector. Volgens de Europese Commissie is het instrument van de overdraagbare visserijconcessies een marktgebaseerde stimulans die geen overheidsfinanciering vergt en die factoren die overcapaciteit in de hand werken, buitenspel zet. Het systeem van overdraagbare visserijconcessies moet uiterlijk op 31 december 2013 door de lidstaten zijn vastgesteld (art.27, 1). Omwille van de relatieve stabiliteit kunnen concessies slechts worden overgedragen tussen vaartuigen die dezelfde vlag voeren (art.28, 4).

Om de economische band tussen de visserijactiviteiten van een vaartuig en de gemeenschappen die afhankelijk zijn van de visserijsector en de aan de visserij gerelateerde sectoren, te verankeren en om speculatie te voorkomen, kunnen de lidstaten criteria definiëren die in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving. De lidstaten zijn niet verplicht om overdraagbare visserijconcessies toe te passen op kleine vaartuigen (met een lengte over alles van maximaal 12 m) die niet met sleeptuig zijn uitgerust. Met deze uitzondering wil de Europese Commissie voorkomen dat de kustvisserij zou verdwijnen onder het systeem van de individueel overdraagbare visserijconcessies. Die aanpak heeft te maken met de specifieke kenmerken van kleinschalige kustvloten, de bijzondere band tussen deze vloten en de kustgemeenschappen en de kwetsbaarheid van een aantal van deze kleine of middelgrote ondernemingen.

Volgens de Europese Commissie zouden de overdraagbare visserijconcessies bijdragen tot betere inkomens en tot hogere lonen in de vangstsector, tot een betere prestatie en meer werkgelegenheid in de verwerkingssector en tot een algemene beperking van het verlies aan banen voor de hele visserijsector.

- [11] **Het actuele aquacultuurbeleid.** De aquacultuur in de Europese Unie neemt diverse vormen aan, van extensieve en traditionele vijver- en kustteelt tot industriële hightech bedrijven, en voor diverse organismen (macro-algen, zee-egels, kreeften, krabben, vissen en combinaties van die teelten). Aquacultuur wordt gedefinieerd als: "*de kweek of teelt van aquatische organismen, waarbij technieken worden gebruikt om de aangroei van de betrokken organismen te verhogen tot boven de natuurlijke capaciteiten van het milieu; deze organismen blijven in de gehele fase van de kweek of de teelt, tot en met de oogst, eigendom van een natuurlijke persoon of rechtspersoon*"<sup>20</sup>. De term maricultuur wordt gebruikt voor aquacultuur op zee, maar ook voor de volledige of gedeeltelijke cyclus van de kweek of teelt van mariene organismen op land.

De polycultuur (of multi-trofisch aquacultuursysteem = *Integrated Multi-Trophic Aquaculture (IMTA)*) is een teeltmethode waarbij twee of meer organismen, die behoren tot een verschillend trofisch niveau, in eenzelfde volume water of in watervolumes die met elkaar in verbinding staan, worden gekweekt<sup>21</sup>. Het concept bestaat uit de kweek

---

<sup>19</sup> Volgens artikel 5 Definities zijn "overdraagbare visserijconcessies": *intrekbare gebruikersrechten op een specifiek deel van de vangstmogelijkheden die aan een lidstaat zijn toegewezen of zijn vastgesteld in een door een lidstaat overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1967/200634 aangenomen beheersplan, die de houder mag overdragen aan andere in aanmerking komende houders van dergelijke overdraagbare visserijconcessies*

<sup>20</sup> Verordening (EG) Nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 inzake het Europees Visserijfonds, 15.8.2006 Pb L 223/4, art.3, d.

<sup>21</sup> ILVO (2011), Haalbaarheidsstudie, Passieve visserij en maricultuur binnen de Vlaamse windmolenparken?, april 2011, p.114-118/136.



van één organisme dat afvalstoffen produceert, dat door een ander organisme als voedingsbron kan gebruikt worden. Hierdoor kan tegelijk het rendement van het systeem vergroot worden en de impact op het ecosysteem afnemen. Door bijvoorbeeld zalm, mosselen en kelp in één polycultuur samen te brengen werd de totale afvalproductie van de zalmteelt beperkt: Zalm scheidt organische stoffen en nutriënten uit. Mosselen voeden zich met de organische stoffen, en de kelp neemt de anorganische voedingsstoffen op. Onderzoek toont een 50% toename in groei van kelp en mosselen<sup>22</sup>. Aan dit systeem kunnen nog zee-egels of zeekomkommers als vierde element toegevoegd worden (zie ook <sup>21</sup>).

Tot dusver is het Europese aquacultuurbeleid gekaderd in het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (Verordening 2371/2002/EG<sup>23</sup>). In september 2002 bracht de Europese Commissie Mededeling (COM(2002) 511<sup>24</sup>) betreffende een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur uit. Om het aquacultuurbeleid een nieuw elan te geven, werd deze mededeling vernieuwd door een nieuwe mededeling in 2009<sup>25</sup>. Hierbij worden 3 prioriteiten voorop gesteld<sup>26</sup>:

- Meer concurrentievermogen voor de sector door steun aan onderzoek en ontwikkeling, betere ruimtelijke ordening in kustgebieden en stroomgebieden, en door meer specifieke steun via het visserijmarktbeleid
- Duurzaamheid garanderen door vast te houden aan milieuvriendelijke productiemethoden en hoge eisen aan diergezondheid en -welzijn en consumentenbescherming (zie hierboven).
- Betere governance en een bedrijfsvriendelijk klimaat op alle niveaus (lokaal, nationaal en Europese Unie) zodat de sector zijn volledige potentieel kan benutten.

Het voorstel voor de hervorming van het Visserijbeleid voorziet in de opheffing van Verordening 2371/2002/EG, het kader voor dit aquacultuurbeleid.

[12] **Impact van aquacultuur op het ecosysteem.** Naast de concurrentie voor de maritieme ruimte en voor de ruimte op het land met andere activiteiten te zee of te land, kan de aquacultuur op diverse wijzen invloed hebben op het ecosysteem. Er bestaat grote bezorgdheid over de impact van aquacultuur op het milieu. Volgend lijstje is niet exhaustief<sup>27,28,29,30</sup>:

---

<sup>22</sup> Sustainable Ocean Project (2010), Polyculture: the new aquaculture? 8 august 2010, <http://sustainableoceanproject.com/2010/08/08/polyculture-the-new-aquaculture/>

<sup>23</sup> Verordening (EG) Nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, PB L 358 van 31-12-2002, p.59-80.

<sup>24</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur, COM(2002) 511 definitief, Brussel, 19.9.2002.

<sup>25</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Bouwen aan een duurzame toekomst voor de aquacultuur, Een nieuw elan voor de strategie voor een duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur, COM(2009) 162 definitief, Brussel, 8.4.2009.

<sup>26</sup> Aquacultuurstrategie van de EU, [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/strategy/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/strategy/index_nl.htm)

<sup>27</sup> Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee (2005), Productie van tweekleppige weekdieren door middel van hangstructuren in 4 bepaalde zones in de zeegebieden onder rechtsbevoegdheid van België, Bijlage 1: Milieu-effectenbeoordeling van het project ingediend door de AG Haven Oostende, Brussel, oktober 2005.

<sup>28</sup> FAO (2006), FAO Fisheries Technical Paper. No. 500, Rome, FAO. 2006. State of world aquaculture 2006, p.53-70/134

<sup>29</sup> Scott Michael (2002), EU Aquaculture Strategy – a Scottish perspective, Third IEEP Workshop on the CFP Reform Process – External Aspects, Brussel, 12 december 2002.

<sup>30</sup> Van Delsen B., Dhont J., Bossier P., Sorgeloos P. (2005), Aquacultuur: sleutel tot de blauwe revolutie, Het ingenieursblad 11-12-2005, p.34-40.

- Invloed op de kwaliteit van de waterkolom door eutrofiëring, verlaagde gehalten van opgeloste zuurstof, materiaal in suspensie, ... Deze invloed is locatie specifiek en treedt vooral op in traagstromende rivieren, meren en ondiepe baaien. Er kunnen ook secundaire effecten optreden zoals algenbloei die op zijn beurt tot vergiftiging van schelpdieren kan leiden;
- Wijziging en vernietiging van kustecosystemen en -habitats (o.a. in Ecuador werden kweekvijvers voor gamba's aangelegd in kustmangroven. Daarbij werden ook de natuurlijk paaiplaatsen voor de wilde garnalen verwoest);
- Gebruik van minder kostelijke vissoorten (sardienen, haring, ansjovis) als voedsel voor hoogwaardiger carnivore soorten zoals tonijn, zeebaars, krabben en garnalen. Toch behoort 60% van de gekweekte vissoorten mondiaal tot lagere niveaus van de voedselketen (herbivoren en omnivoren, bv. karper). In Europa primeert de teelt van carnivore soorten;
- Aanwezigheid van contaminanten en residuen als gevolg van het gebruik van curatieve en preventieve geneesmiddelen (waaronder antibiotica) e.a. producten (zoals hormonen, anti-foulingstoffen voor onderhoud van het materiaal, kleurstoffen) en hun metabolieten;
- Het gebruik van in de natuur verzamelde broedzaad en jonge wilde vis voor de opkweek in aquacultuur. Voor sommige soorten is het nog niet mogelijk het eigen broedzaad te winnen en is oogst uit de natuur de enige optie. Toch neemt deze praktijk af. Bovenop de impact van deze praktijk op de biodiversiteit is er ook nog een niet te veronachtzamen impact door bijvangst;
- Impact door voedselopname uit de natuur op de lokale biodiversiteit door selectieve voeding (bv. selectieve begrazing van mosselen op fytoplankton) maar ook door competitie om voedsel (bv. competitie om zoöplankton door mosselen en vissen);
- Impact van ontsnapte niet-inheemse aquacultuursoorten op de genetische eigenschappen van de lokale bestanden van dezelfde soort maar ook kortetermijn-impact van soorten die niet tot reproductie komen;
- Gelijkaardige impact door het ontsnappen van genetisch gewijzigde vissoorten (o.a. transgene zalm in Canada);
- Overdracht van ziekten en parasieten van aquacultuurbestanden naar de wilde bestanden;
- Aanrijking van de sedimenten en verontreiniging van de bodem door het bezinken van excrementen, voedselresten, mosselschelpen, ... ;
- Aanwezigheid van een niet-inheemse fouling gemeenschap op de structuren als tussenstap naar de kolonisatie van de harde substraten aan de kust;
- Impact van het voorkomen van predatie of schade door zeehonden, vogels, vissen, parasieten e.a.

- [13] **Duurzame ontwikkeling van de aquacultuur.** Volgens de Europese Commissie is het van essentieel belang dat de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur wordt gestimuleerd om tegemoet te komen aan de toenemende mondiale vraag naar vis en visserijproducten (COM(2011) 425 def, art.2.1 & art.3(c)). Volgens de Europese Commissie is de aquacultuur:
- een belangrijke economische sector die de duurzame economische groei in kust- en plattelandsgebieden ondersteunt en
  - een sector die kan bijdragen tot de instandhouding en de bescherming van milieukeurmerken (extensieve aquacultuur in wetlands).

Het potentieel van de sector moet worden uitgebouwd rekening houdend met:



- de kwaliteit en veiligheid van de aquacultuurproducten;
- een duurzame, concurrerende en diverse aquacultuur (met behulp van het meest geavanceerde onderzoek en toptechnologie, zonder problemen op het gebied van toegang en administratieve belemmeringen).

Omdat strategische keuzes voor de ontwikkeling van de sector in een lidstaat gevolgen kunnen hebben op de ontwikkeling van de sector in andere lidstaten, worden de lidstaten verplicht om nationale strategische plannen op te stellen op basis van een aantal strategische EU-richtsnoeren.

[14] **Beter bestuur via regionalisering.** De gecentraliseerde, van bovenaf gestuurde benadering van het GVB maakt het moeilijk rekening te houden met de specifieke kenmerken van de verschillende zeegebieden in de EU. Daarom stelt de Europese Commissie voor dat de lidstaten en belanghebbende partijen meer verantwoordelijkheid zouden opnemen als het hulpbronnenbeheer op visserijtakniveau wordt aangepakt en beter zouden toezien op de samenhang van dat beheer met andere maatregelen die in elk zeegebied worden genomen.

De Commissie stelt een agenda voor met ambitieuze doelstellingen op het gebied van regionalisering en vereenvoudiging. Het doel is enerzijds een centraal vastgestelde EU-visserijwetgeving en anderzijds maatregelen die daarmee volledig in overeenstemming zijn op lidstaatniveau. De EU-visserijwetgeving moet zich concentreren op doelstellingen, streefdoelen, gemeenschappelijke minimumnormen en -resultaten en omzettingstermijnen.

In het kader van het regionaliseringsmodel wil de Europese Commissie de betrokkenheid van alle belanghebbende partijen versterken door:

- de rol van de adviesraden bij de adviesverlening over het instandhoudingsbeleid wordt geconsolideerd en, waar mogelijk, uitgebreid (b.v. tot andere gebieden van marien beheer die gevolgen hebben voor de visserijactiviteiten) (COM(2011) 425 def, art.52).
- de oprichting van een adviesraad voor aquacultuur (COM(2011) 425 def, art.44).
- een zo breed mogelijke, maar kosteneffectieve betrokkenheid van alle belanghebbende partijen over onderwerpen die niet onder de bevoegdheid van de adviesraden vallen (COM(2011) 425 def, art.4(d)).
- het uitbouwen van een flexibel, gestroomlijnd mechanisme om de Commissie van advies en expertise te voorzien.

Dit omvat ook meer zelfbeheer voor de visserijsector, waardoor de vissers meer betrokken worden bij en een groter draagvlak bieden voor het beleid. Dit moet de naleving van de voorschriften ten goede komen.

[15] **Regionalisering via de oprichting van adviesraden.** Het voorstel van de Europese Commissie omvat de oprichting van adviesraden (art.52-54). Dit is in feite de verderzetting van de regionale adviesraden (RAR) in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, zoals die werden opgericht bij Verordening 2371/2002<sup>23</sup> en het Besluit van de Raad van 19 juli 2004 (2004/585/EG)<sup>31</sup>. Die Verordening en dat

<sup>31</sup> Besluit van de Raad van 19 juli 2004 tot oprichting van regionale adviesraden in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (2004/585/EG), PB L 256 van 3-8-2004, p.17-22;

Besluit van de Raad van 11 juni 2007 houdende wijziging van Besluit 2004/585/EG tot oprichting van regionale adviesraden in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (2007/409/EG), PB L 155 van 15 juni 2007, p.68-70.

besluit met zijn latere wijzigingen worden in de slotbepalingen (art.57) van het hervormingsvoorstel ingetrokken.

Op 17 juni 2008 publiceerde de Europese Commissie een evaluatie van de werking van de regionale adviesraden<sup>32</sup>. Deze evaluatie gaat vooral over de praktische uitwerking van de principes. Meer verantwoordelijkheid voor de visserijsector en ondersteuning van de dialoog tussen belanghebbenden had een duidelijk gunstig effect voor het proces van beleidsvorming en voor de implementatie van maatregelen. De Commissie stelt ook dat zij met de belanghebbenden verbeteringen wil uitwerken voor de werking van de RAR's en zij neemt ook het engagement voor verbeteringen op de korte termijn (bv. toegang tot wetenschappelijke informatie, betrekken van belanghebbenden bij langetermijnvisie, het raadplegingsproces verbeteren door er vroeger mee te starten en de termijnen te verlengen, ...).

Het hervormingsvoorstel omvat een Deel XII over adviesraden. Het gaat daarbij over de oprichting (art.52), de taken (art.53) en de samenstelling, werking en financiering van de adviesraden (art.54). Bijzondere aandacht verdient de machtiging aan de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot de wijziging of oprichting van nieuwe bevoegdheidszones of nieuwe adviesraden en de samenstelling en de werking van de adviesraden. De uitoefening van delegatie (art.55) wordt o.a. voor adviesraden verleend onder voorwaarden: met ingang van 1 januari 2013 en voor onbeperkte periode, te allen tijde intrekbaar en mits het akkoord van het Europees Parlement en de Raad.

- [16] **Conditionele financiering.** In de voorgestelde basisverordening wordt het beginsel van de conditionaliteit ingevoerd. Dit houdt in dat bepaalde financiële of andere middelen slechts aan de lidstaten of de individuele marktdeelnemers ter beschikking worden gesteld wanneer deze de GVB-voorschriften naleven en de doelstellingen van het GVB verwezenlijken (COM(2011) 425 def, art.50).

In het kader van het beheer van de vangstcapaciteit worden onttrekkingen aan de vloot met overheidssteun in het kader van het Europees Visserijfonds (EVF) voor de programmeringsperiode 2007-2013 niet toegestaan, tenzij zij voorafgegaan worden door het intrekken van de visvergunning en de vismachtigingen (art.34, 2). Vangstcapaciteit van vissersvaartuigen die met overheidssteun aan de vloot is onttrokken, wordt niet vervangen (art.34, 3). Voor de periode 2014-2020 is een nieuw fonds in voorbereiding. Op 28 maart 2012 waren de Raden vertegenwoordigd op de presentatie van en toelichting bij het toekomstig Europees Fonds voor Maritieme zaken en Visserij (EFMV). Op deze bijeenkomst voor belanghebbenden lichtte DG MARE de voorstellen toe en beantwoordde en/of nam akte van de vragen en opmerkingen.

- [17] **Het internationaliseren van de beginselen van het GVB.** De externe acties van de Europese Unie moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van duurzaamheid en met de doelstellingen om de mariene ecosystemen te vrijwaren. Daarom zal de Europese Unie:
- een grotere rol spelen in de regionale organisaties voor visserijbeheer en in de multilaterale organen (VN, FAO, ...), inclusief regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's) om deze te versterken.
  - het duurzame beheer van hulpbronnen stimuleren via een intensievere dialoog met essentiële partners en verdere verbintenissen met niet-EU-landen.

---

<sup>32</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, "Herziening van de werking van de regionale adviesraden", Brussel, 17.6.2008, COM(2008) 364 definitief

- haar werkzaamheden in het kader van bepaalde acties op het gebied van de bestrijding van illegale, ongemelde en ongereguleerde activiteiten en de reductie van de vlootcapaciteit opvoeren.

In COM(2011) 424 definitief stelt de Commissie de nieuwe richtsnoeren voor de externe dimensie van het GVB voor.

## 2 Aanbevelingen

- [18] **Algemene beoordeling.** Ongeacht de opmerkingen verder in dit advies, zijn de Raden positief over de aanpak van het voorliggende dossier. Zowel naar voorbereiding, naar het betrekken van de belanghebbenden, naar de onderbouwing en de ambitie van de hervormingsvoorstellen legt de Commissie een dossier voor dat de aanzet kan vormen voor een fundamentele en maatschappelijk gedragen bijsturing van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid.
- [19] **Coherentie tussen het Visserijbeleid en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.** Overweging (8) van COM(2011) 425 definitief legt het verband met de Kaderrichtlijn Mariene Strategie: *"Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid moet ertoe bijdragen dat het mariene milieu wordt beschermd en dat met name uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand wordt bereikt, zoals is vastgesteld in artikel 1, lid 1, van Richtlijn 2008/56/EG ..."*

De Kaderrichtlijn Mariene Strategie<sup>33</sup> (art.1,1) stelt een kader vast waarbinnen de lidstaten de nodige maatregelen nemen om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken of te behouden. De goede milieutoestand (GES) wordt bepaald op het niveau van de mariene regio of subregio op basis van de kwalitatief beschrijvende elementen in bijlage I bij de Kaderrichtlijn. Deze bevat 11 kwalitatief beschrijvende elementen voor de omschrijving van de goede milieutoestand (ook *descriptoren* genoemd).

De descriptoren beogen zeer algemene doelstellingen en voorzien geen details over wat moet onderzocht worden en hoe GES voor een descriptor wordt geëvalueerd. Vooral de descriptoren m.b.t. biodiversiteit (1 en 3), voedselketen (4), het niet verstoord zijn van de zeebodem (6) en energie (en onderwatergeluid) (11) duiden op doelstellingen die traditioneel niet het voorwerp geweest zijn van monitoring en evaluatie. Precies voor deze descriptoren speelt het Visserijbeleid een belangrijke rol.

Om deze descriptoren te operationaliseren zocht de Europese Commissie wetenschappelijk advies van expertgroepen gecoördineerd door ICES en JRC<sup>33</sup>. Voor elke descriptor (met uitzondering van descriptor 7, Hydrografische eigenschappen) werd een stuurgroep opgericht om criteria en methodologische standaarden te ontwikkelen.

De Raden concluderen dat het onderzoek naar deze descriptoren geïntensifieerd en zo snel als mogelijk moet afgerond worden. Het Visserijbeleid moet coherent zijn met en afgestemd op de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie en dus maximaal bijdragen om de gestelde doelstellingen te bereiken. In het SALV-advies *Ontwerprapporten Kaderrichtlijn Mariene Strategie* (nr. 2012-07 van 29 mei 2012) werd opmerkt dat

---

<sup>33</sup> JRC, ICES (2010) Management Group Report: Scientific support to the European Commission on the marine strategy framework directive, 57 pp.  
[http://www.ices.dk/projects/MSFD/Management\\_Group\\_Report\\_Final\\_vii.pdf](http://www.ices.dk/projects/MSFD/Management_Group_Report_Final_vii.pdf)

discrepancie in tijdslijnen tussen de twee regelgevingen vermeden moet worden. Zo moeten de definitieve descriptor, zoals ook aangegeven in het KB van 23 juni 2010 betreffende de mariene strategie voor Belgische zeegebieden, tegen 15 juli 2012 bepaald worden. Voor descriptor 3 is het echter wenselijk om de timing van het GVB te volgen (waarvan de goedkeuring wordt voorzien tegen 1 januari 2013). Door deze discrepantie zou een inconsistentie kunnen ontstaan tussen de doelen in het kader van de KMS en deze uit de voorstellen van het GVB voor wat betreft beschrijvend element 3 *Commercieel geëxporteerde vis en schaal- en schelpdieren*.

- [20] **Vissen binnen het MDO-niveau is de absolute limiet.** De afstemming van de quota op MDO betekent al een belangrijke vooruitgang en zal leiden tot een merkbare verbetering van de visbestanden.

Het concept van MDO is gebaseerd op de theoretische productie van de beviste soort en houdt geen rekening met de grootte, de ouderdom en de geslachtsrijpheid van de gevangen vis, de complexiteit van de biologische processen in het bestand, de interacties tussen species, enz. Bovendien is het concept gebaseerd op een geschat evenwicht dat nooit bereikt wordt. Daarom moet enige voorzichtigheid gehanteerd worden. Bij het volledig opvissen van de MDO is de kans op overbevissing reëel. Eén jaar van mindere rekrutering door welke reden ook kan dat al veroorzaken. Voor het opbouwen van gezonde bestanden op de lange termijn is het daarom nodig de oogstbare hoeveelheid vis onder het MDO-niveau in te stellen. Een uitvoerige toelichting van het begrip MDO is terug te vinden in het ICES-advies 2011<sup>34</sup>.

Zolang de biomassa niet het niveau haalt dat MDO toelaat, moet de doelstelling zijn om de vangst te beperken tot het aandeel van de biomassa van het visbestand waarbij het resterende bestand MDO kan behouden of opleveren. De snelste manier om de stocks weer te laten herstellen, is de visserijsterfte verminderen. Om de nodige veiligheidsmarge in te bouwen, dienen populaties zich boven  $B_{MDO}$  niveau te bevinden en moeten ze onder  $F_{MDO}$  bevist te worden. Zolang de visstocks  $B_{MDO}$  nog niet bereikt hebben, zal een visserijsterfte gelijk aan  $F_{MDO}$  immers leiden tot een zeer lange herstelperiode.

Maar zelfs bij een stock in goede toestand, boven  $B_{MDO}$ , is bevissing boven  $F_{MDO}$  niet gewenst, het impliceert immers een voorafname ten koste van de toekomstige vangstmogelijkheden en inkomsten voor de visserijsector<sup>35</sup>. Daarom moet het nieuwe Gemeenschappelijk Visserijbeleid zich expliciet als doel stellen om vispopulaties boven het  $B_{MDO}$ -niveau te brengen en/of te houden zodat de visstocks het MDO-niveau kunnen leveren tegen 2015.

De Raden sluiten zich aan bij de Europese Commissie<sup>35</sup> dat socio-economische overwegingen geen rol mogen en kunnen spelen in het wetenschappelijk advies van ICES. Dat zou overigens strijdig zijn met het mandaat van ICES. De Raden merken bovendien op dat socio-economische overwegingen ook niet mogen ingrijpen op de doelstelling die is vastgelegd in descriptor 3 bij de Kaderrichtlijn Mariene Strategie: *"Populaties van alle commercieel geëxploiteerde soorten vis en schaal- en schelpdieren blijven binnen veilige biologische grenzen, en vertonen een opbouw qua leeftijd en omvang die kenmerkend is*

---

<sup>34</sup> ICES (2011), Advice June 2011, General context of ICES advice, <http://www.ices.dk/committe/acom/comwork/report/2011/2011/General%20context%20of%20ICES%20advice.pdf>

<sup>35</sup> Europese Commissie, verslag van de Technical meeting on Maximum sustainable Yield, 30 maart 2012.

*voor een gezond bestand.” Socio-economische correcties moeten via andere ingrepen aangepakt worden.*

Wanneer het niet mogelijk is een visserijsterftecoëfficiënt te bepalen die het mogelijk maakt de bestanden boven een MDO-niveau te brengen en te houden, worden voorzorgsmaatregelen vastgesteld die een vergelijkbaar niveau van instandhouding van de betrokken bestanden garanderen (COM(2011) 425 definitief, art.10).

De Raden aanvaarden de doelstelling om een MDO-status te bereiken tegen 2015, waar mogelijk. Wanneer MDO tegen 2015 niet haalbaar is, dan moet worden gezocht naar manieren om toch zo snel mogelijk in die richting te evolueren.

Voor de gemengde visserij is het bereiken van een MDO status per vissoort in de praktijk moeilijk toepasbaar. Er zou dan onder andere gestopt moeten worden met vissen als één soort  $F_{MDO}$  bereikt heeft. ICES onderzoekt momenteel hoe een MDO-principe toepasbaar gemaakt kan worden op een gemengde visserij. De SALV vindt het nuttig om het resultaat van het ICES-onderzoek af te wachten alvorens het MDO-principe op te leggen. Dit onderzoek is echter nog in de beginfase en het kan nog lang wachten zijn op de definitieve resultaten. Daarom aanvaarden de Raden het principe dat waar de termijn niet gehaald kan worden, de streefwaarden van de meerjarenplannen bijgesteld worden met het oog op het zo spoedig mogelijk vissen op het niveau van MDO. In afwachting van de definitieve resultaten van het ICES onderzoek voor een MDO-principe voor de gemengde visserij, stellen de Raden dat het ook nodig is om naar andere manieren te zoeken om MDO-status te bereiken (bv. via *trendbased assessments*).

- [21] **Meerjarenplannen.** Noch uit art.7, noch uit art.9 COM(2011) 425 definitief blijkt dat meerjarenplannen verplicht zijn. Meerjarenplannen *“kunnen”* een maatregel van instandhouding van mariene biologische hulpbronnen zijn (art.7), die prioritair worden vastgesteld als ze instandhoudingsmaatregelen omvatten die de visbestanden boven een niveau houden of brengen dat MDO kan opleveren. De Raden achten het noodzakelijk dat de Europese Commissie duidelijk maakt dat de meerjarenplannen een verplichting zijn ofwel dat zij de meerjarenplannen op andere wijze afdwingt (bv. conditionele financiering).

COM(2006) 360 definitief stelt dat de plannen en de daarin vastgestelde streefwaarden periodiek opnieuw moeten worden bekeken. In de hervormingsvoorstellen wordt daarop geen termijn geplakt. Wel geldt als stok achter de deur dat bij ernstige bedreiging voor de instandhouding van mariene biologische hulpbronnen of voor het mariene ecosysteem, de Commissie, op gemotiveerd verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief, kan beslissen over tijdelijke maatregelen ter verlichting van deze bedreiging (COM(2011) 425 definitief, art.13). De Raden achten het wenselijk dat een minimale termijn wordt opgelegd.

- [22] **Beheer op basis van ecosysteembenadering, voorzorgsbeginsel en degelijk wetenschappelijk advies.** In vroegere adviezen vroeg de Minaraad om het mariene milieu te beheren volgens de principes van de ecosysteembenadering, het voorzorgsbeginsel en degelijk wetenschappelijk advies:
- De Minaraad steunt de ecosysteemgerichte benadering om de menselijke activiteiten te beheren. Deze legt de nadruk op een geïntegreerde benadering eerder dan op een sectorale, zodat de goede toestand van ecosystemen voor de huidige en toekomstige generaties gehandhaafd wordt. De ecosysteembenadering zou de integratie van alle

relevant maritiem beleid moeten aansturen, gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwd onderzoek en informatie teneinde de duurzame ontwikkeling van de maritieme activiteiten te verzekeren (Minaraad, 2007[14]).

- De manier waarop mariene ecosystemen functioneren is onvoldoende bekend om met zekerheid te kunnen voorspellen hoe zij zullen reageren op menselijke verstoring. Het is daarom belangrijk dat bij wetenschappelijke onzekerheid, het voorzorgsbeginsel wordt toegepast wanneer significante risico's kunnen optreden, hierbij rekening houdend met ervaringen en met de aanpassing van onvermijdelijke veranderingen (Minaraad, 2004[19]).
- Het voorzorgsbeginsel is één van de basisbeginselen waarop het Vlaamse milieubeleid berust, dat in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere (niet-milieu en natuur) gebieden moet worden geïntegreerd en waar de Minaraad moet van uitgaan in het uitvoeren van zijn opdracht, waaronder advisering (zie [4]). Met uitzondering van de advisering zijn de overige argumenten ook van toepassing op het Europese niveau. Enkel al om die reden is het toepassen van het voorzorgsbeginsel in de hervormingsvoorstellen van het GVB gerechtvaardigd en moet het voorzorgsbeginsel door de Minaraad en de Vlaamse overheid gerespecteerd worden.

De ecosysteembenadering houdt in eerste instantie in dat onze zeeën en oceanen de ecosysteemdiensten moeten kunnen blijven leveren. Die ecosysteemdiensten zijn de voordelen of meerwaarden die de mensen bekomen uit ecosystemen<sup>36</sup>. Het leveren van kwalitatieve visserij- en aquacultuurproducten is daar één van<sup>37</sup>. Hiervoor dragen alle sectoren die gebruik maken van de maritieme ruimte (de gebruikers van de *sink*-functie van de zee voor verontreiniging op land, baggeren, maritiem transport, gas- en oliewinning, ... en uiteraard de visserijsector zelf) mede verantwoordelijkheid. De Raden verwijzen daarvoor ook naar de Kaderrichtlijn Mariene Strategie<sup>3</sup>. Onder de doelstellingen (art.1, 3) stelt de Kaderrichtlijn: *"In de mariene strategieën zal een ecosysteemgerichte benadering op het beheer van menselijke activiteiten worden toegepast om ervoor te zorgen dat de collectieve belasting van deze activiteiten binnen grenzen blijft die verenigbaar zijn met het bereiken van een goede milieutoestand en dat het vermogen van de mariene ecosystemen om door de mens veroorzaakte veranderingen op te vangen niet in het gedrang komt, en zal bovendien het duurzame gebruik van mariene goederen en diensten door de huidige en toekomstige generaties mogelijk worden gemaakt."*

De ecosysteemgerichte benadering van het visserijbeheer wordt in de hervormingsvoorstellen van het GVB door de Europese Commissie gedefinieerd, en er is een verband gelegd met de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. De Raden menen echter dat het voor alle betrokkenen van groot belang is dat de definities en intenties omgezet worden in meetbare doelstellingen. De Raden gaan er van uit dat de ecosysteemgerichte benadering van het visserijbeleid in een eerste fase tot een vermindering van de visserijdruk zal moeten leiden, in het vooruitzicht dat de vangsten daarna terug kunnen

---

<sup>36</sup> Minaraad, Ontwerpstudie Evaluatie en verbetervoorstellen betreffende de instrumenten voor natuur- en bosbeleid, Volume I: in functie van instandhoudingsdoelstellingen.

<sup>37</sup> Binnen de ecosysteemdiensten die oceanen en zeeën kunnen leveren zijn de vier categorieën aanwezig: (1) productiediensten – ecosystemen leveren de basis voor productie, zoals genetische hulpbronnen, voedsel (vis); (2) regulerende diensten – ecosystemen hebben regulerende vermogens die nuttig zijn voor de mens, bv. het vastleggen van koolstof; (3) culturele diensten – ecosystemen leveren niet-materiële diensten, zoals (mogelijkheden voor) recreatie, gezondheid; (4) ondersteunende diensten – ecosystemen leveren diensten die nodig zijn voor andere ecosysteemdiensten – zoals hernieuwbare energie en de nutriëntenkringloop.



toenemen. Ze gaan er ook van uit dat het nodig is om van individueel bestandsbeheer over te stappen naar een multispeciesaanpak, dat de beschikbaarheid van data dient te verbeteren, zowel betreffende de toestand van de bestanden als inzake de impact van de visserij op de rest van het ecosysteem. In een verdere stap moeten aanvullende factoren geïntegreerd worden in het visserijbeheer zoals wijzigingen in het voedselweb door de visserij, omstandigheden voor paaien en kweken en de gevolgen van de visserijactiviteit voor de gevoelige delen van het ecosysteem. Deze doelstellingen moeten eerst nagestreefd worden vooraleer verdere efficiënte stappen kunnen gezet worden.

[23] **Gefaseerde invoer van de aanlandingsverplichting.** De aanlandingsverplichting is slechts een “*end-of-pipe*”-aanpak en geen preventieve maatregel. Voor de Raden zijn maatregelen die teruggooi voorkomen van strategisch hoger belang.

De Raden vragen zich ook af waarom de gefaseerde invoer van de aanlandingsverplichting gebaseerd is op soorten en niet op visserijtype. Vooral voor de gemengde visserij is het immers moeilijk te begrijpen dat de aanlandingsverplichting gefaseerd wordt ingevoerd (wat neerkomt op een gefaseerd teruggooiverbod). Bovendien is de handhaving van een soortengebaseerd teruggooiverbod duurder en is de handhaving moeilijker. Het zal bv. moeilijk zijn om zelfs met cameracontrole overtredingen op het teruggooiverbod vast te stellen tijdens de faseringstermijn.

Voor de kleine en middelgrote vissersboten zijn cameracontrole of waarnemers aan boord vermoedelijk te kostelijk. Een mogelijk alternatief is dan een waarschijnlijkheidstest waarbij een analyse van gedetailleerde vangst- en aanlandingscijfers, die met de gegevens van waarnemers aan boord zijn verzameld, en de technische eigenschappen van de betrokken schepen nauwkeurig vergeleken worden met de aanlandingen van afzonderlijke vaartuigen. De Commissie legt wel op dat alle noodzakelijke informatie moet kunnen worden verzameld (Art.15, 4) maar legt daarvoor geen technische maatregelen op.

De SALV stelde reeds in zijn advies dat door meer gebruik te maken van duurzame visserijtechnieken de teruggooi tot een minimum kan teruggebracht worden. Vanuit dezelfde invalshoek sluiten de Raden zich aan bij de vraag van de STECF\* dat verbetering van visserijtechnieken, van de behandeling aan dek en van de praktijk van terug-zetting voor alle soorten ongewenste bijvangst onderzocht en aangemoedigd zou worden met het oog op een verhoogde overlevingskans bij het terugzetten van ongewenste bijvangst. Zij suggereren ook om te onderzoeken hoe belangrijk de teruggooi is voor andere soorten en daaruit conclusies te trekken of het beschikbare instrumentarium volstaat, dan wel of ook voor andere soorten een aanlandingsverplichting moet ingevoerd worden.

De aanvangst-beperkingen onderworpen vissoorten met een grote kans op overleving bij teruggooi worden niet onderworpen aan het voorgestelde instrument van de aanlandingsverplichting of het teruggooiverbod. Voor de opbouw van een gezond bestand is het echter noodzakelijk dat er voldoende biomassa aanwezig is die in staat is tot reproductie. Vanuit die benadering is het actuele criterium “*overlevingskans bij teruggooi*” onvoldoende en zou het instrument dat wordt ingezet om - bij voorkeur via preventief beleid - teruggooi te voorkomen, moeten gaan om “*reproductiecapaciteit*”. Om geen elementen over het hoofd te zien, dringen de Raden erop aan dat op termijn het criterium “*impact op het bestand*” zou worden ingevoerd.

De Raden sluiten zich aan bij het STECF-voorstel\* om TAC-gereguleerde soorten schaaldieren, kraakbeenvissen, haaien en bedreigde soorten (zoals schildpadden, en mariene zoogdieren) uit te sluiten van iedere toekomstige aanlandingsverplichting. Zij vragen ook meer aandacht voor het voorkomen van de bijvangst van niet-commerciële mariene soorten zoals dolfijnen, zeevogels, enz. waarvan een aantal beschermd is door andere Europese regelgeving zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn.

[24] **De cascade voor maximalisatie van waarde(behoud) toepassen op discards.** In de studie "*Verlies en verspilling in de voedselketen*" in opdracht van het Departement Landbouw en Visserij<sup>38</sup> gaat men uit van het prioritair principe dat het verlies van voedsel voor menselijke consumptie vermeden moet worden. Wat niet vermeden kan worden moet een zo hoog mogelijk verwaarding of valorisatie krijgen d.m.v. een andere nuttige toepassing. Om de verschillende toepassingen ten opzichte van elkaar af te wegen, kan gebruik gemaakt worden van een cascade (of ladder) voor maximalisatie van waarde(behoud). In de praktijk betekent dit dat altijd zal worden afgewogen of een bepaalde stap gerealiseerd kan worden. Pas indien dat niet het geval is, zal een volgende stap in aanmerking komen. In Vlaanderen stelt OVAM voor de onderstaande cascade van waardebehoud te hanteren voor voedselverlies. De Raden sluiten zich aan bij het principe van de cascade van waardebehoud en stellen voor deze toe te passen op de visserij voor de voor menselijke consumptie bedoelde soorten. Van maximale naar minimale verwaarding worden volgende trappen doorlopen:

Trappen in de cascade van waardebehoud	Betekenis voor de voor menselijke consumptie bedoelde soorten in de visserij
Preventie: voorkomen van voedselverlies	Voorkomen van ongewenste bijvangst, van vangst van ondermaatse vis, van vangst boven quotum, ... Teruggooi van levende vangst voor soorten met verhoogde of hoge overlevingskans
Toepassing voor humane voeding: bv. voedselbanken	Aangelande consumeerbare vis die niet verkocht wordt, wordt ter beschikking gesteld van sociale projecten
Converteren voor humane voeding: be-, ver- en herbewerking van voedsel	Verwerking van consumeerbare vangst tot bewaarbare voedingswaren
Toepassen in dierenvoeding	Directe toepassing in de dierenvoeding
Grondstoffen voor de industrie: <i>biobased economy</i>	Omzetting tot bv. een eiwitbron, vismeel
Verwerken tot meststof door vergisting en/of compostering	
Toepassing voor duurzame energie: doel is energieopwekking	
Verbranden als afval (zonder energieopwekking)	
Verwijderen	Discards van soorten met lage overlevingskans

Naast de problematiek van voedselverlies op niveau van de visserij (productiefase) vragen de Raden echter ook aandacht voor het voedselverlies op niveau van de consument. Niet alle aangelande, voor consumptie geschikte soorten vinden de weg naar de consument. Vaak heeft dit te maken met een gebrek aan kennis van het product door de consument of met een gebrek aan populariteit van het product bij de consument. De Raden vragen daarom dat maatregelen zouden genomen worden om een plaats in de markt voor die visserijproducten te verzekeren (SALV, 2012-05).

<sup>38</sup> Roels K., Van Gijsegem D. (2011), Verlies en verspilling in de voedselketen, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel



[25] **Duurzame ontwikkeling van aquacultuur, neen ... tenzij.** De Europese Commissie zet in op een duurzame, concurrerende en diverse aquacultuur die kwalitatieve en veilige aquacultuurproducten aflevert. Gezien de ruime impact van aquacultuur op het ecosysteem maken de Raden voorbehoud bij het uitbreiden van die activiteiten. De voorstellen tot de herziening van het Europees Visserijbeleid spreken van een duurzame aquacultuur, wat in vergelijking tot andere voorstellen te vaag is. De uitbouw van aquacultuur moet gepaard gaan met strenge randvoorwaarden. De Raden zijn ervan overtuigd dat er concreet nog heel wat hinderpalen moeten overwonnen worden om een duurzame aquacultuur te bereiken.

In het bijzonder wat de aquacultuur in de maritieme ruimte betreft, zijn volgens de Raden cruciale aandachtspunten: de impact op het ecosysteem en de competitie om ruimte met andere activiteiten.

- Om de impact op het ecosysteem te beperken stellen de Raden voor:
- de aquacultuur van omnivore en herbivore vis te stimuleren in vergelijking met carnivore soorten;
- het gebruik van geneesmiddelen, kleurstoffen, ... aan banden te leggen;
- te investeren in onderzoek en ontwikkeling naar het winnen van kunstmatig opgedaan broedzaad, alternatieve geneesprocessen die het gebruik van ecosysteemvreemde stoffen vermijden, visvoerder ...
- preventieve ontradingssystemen te stimuleren om schade door wilde predatoren te voorkomen;
- polycultuur (multi-trofisch aquacultuursysteem, IMTA) te ondersteunen; ...

Wat de competitie om maritieme ruimte betreft, zal het nieuwe integrerende instrument van de maritieme ruimtelijke planning (MRP = MSP: *Maritime Spatial Planning*) een noodzakelijke oplossing moeten brengen. Het voorstel omtrent MRP dat de Europese Commissie in 2012 wil lanceren, zal de focus leggen op ontluikende sectoren die het potentieel hebben om Europa's toekomstige behoeften te dienen. Naast zeebodembouwen, offshore hernieuwbare energiesectoren en maritiem toerisme is aquacultuur één van de prioriteiten<sup>39</sup>. De afbakening van de voorbehouden maritieme ruimte zal een bevoegdheid van de lidstaten zijn. In het kader daarvoor, dat de Europese Commissie wil voorleggen, moet de afbakening van zones voor aquacultuur volgens de Raden rekening houden met het inperken van de impact van aquacultuur op het ecosysteem en met de verscheidenheid van de aquacultuur (verschillende soorten vereisen verschillende omstandigheden). Verder pleiten de Raden ook voor medegebruik.

Aangaande het medegebruik wensen de Raden de aandacht te vestigen op medegebruik van windmolenparken voor aquacultuur en visserij. Momenteel worden daartegen een aantal bedenkingen geopperd:

Vanuit de scheepvaart: onzichtbaarheid (ook op radar) van kleine schepen in windmolenparken leidt tot nautische risico's;

- Vanuit de hernieuwbare energiesector:
  - beschadiging van kabels op de bodem, risico's voor duikers, ... door de visserij;
  - nu medegebruik toestaan hypothekeert latere projecten voor golf- of getijde-energiewinning.

---

<sup>39</sup> Damanaki M., Europees Commissaris voor Maritieme Zaken en Visserij (2012), *Maritime spatial planning: the right answer to secure and support Blue growth for the European Union*, keynote speech op de Conferentie "The case for Maritime Spatial Planning: efficient resource management for sustainable growth", Brussel 26 maart 2012.

- Vanuit ecologisch perspectief: windmolenparken zonder medegebruik zijn gesloten gebieden voor de visserij en in die optiek een refugium voor de wilde vis.

Om medegebruik van windmolenparken en aquacultuur of visserij mogelijk te maken, is het volgens de Raden noodzakelijk dat:

- er een standaardisatie komt van de uitbouw van de windmolenparken zelf (o.a. wat betreft de afstand tussen de individuele molens, de ligging van de kabels in of onder de bodem, ...);
- er een onderscheid gemaakt wordt tussen de bestemmingen: windmolenparken met medegebruik door aquacultuur, door visserij, door niet-windenergieopwekking, ...

[26] **De oprichting van adviesraden.** De Minaraad bracht op 3 juni 2003 een unaniem advies uit over de regionale adviesraden op basis van art. 31 en 32 van Verordening 2371/2002. De Raden stellen vast dat dit advies nog steeds relevant is, hoewel een aantal punten uit het advies reeds waren opgenomen in het Besluit 2004/585/EG. De Raden stellen vast dat de voorliggende hervormingsvoorstellen deels tegemoet komt aan dit advies:

- de afbakening van de bevoegdheidszones voor de adviesraden is afgestemd op de ecosysteembenadering (art.52.1 en art. 2.3);
- lidstaten worden verplicht om de betrokken adviesraden te informeren over een gemotiveerd verzoek van een lidstaat aan de Commissie voor tijdelijke maatregelen ter verlichting van een ernstige bedreiging voor de instandhouding van mariene biologische hulpbronnen (art.13, 2), over vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen (art.18) en over technische maatregelen (art.21). Instandhoudings- en beheersmaatregelen die door een lidstaat worden voorgesteld met betrekking tot haar 12-mijlszone, waarbij mogelijk gevolgen zijn voor vissersvaartuigen van andere lidstaten worden pas vastgesteld na overleg met o.a. de betrokken adviesraden (art.26, 2). Hiermee wordt in zekere mate tegemoet gekomen aan de vraag van de Minaraad om een minimale opdracht voor de adviesraden te voorzien;
- de mogelijkheid van ondersteuning voor de adviesraden met financiële middelen wordt in het voorstel voorzien (art.54, 3);
- Mededeling COM(2011) 417 definitief (p.8) stelt dat *"De adviesraden zouden hun activiteiten kunnen uitbreiden tot andere gebieden van marien beheer die gevolgen hebben voor de visserijactiviteiten."* Dit stemt overeen met de vraag van de Minaraad dat advisering over niet-visserijaangelegenheden met een impact op de visserij en ruimer op het mariene ecosysteem mogelijk zou zijn.

Eerder, bij de aanneming van het Besluit van 19 juli 2004 (2004/585/EG) was ook al tegemoet gekomen aan diverse punten uit het advies. De Raden wensen dat deze elementen behouden blijven:

- Terwille van de efficiëntie wordt de omvang van de regionale adviesraden beperkt, maar tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat alle belangen in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid worden behartigd (preambule (4)).
- Wetenschappers worden uitgenodigd als deskundigen aan de werkzaamheden van de regionale adviesraden deel te nemen (art.6, 1).
- De Commissie en nationale en regionale overheden van de betrokken lidstaten mogen als actief waarnemer deelnemen aan alle vergaderingen van een regionale adviesraad (art.6, 2).
- Vertegenwoordigers van de visserijsector en andere belangengroepen van derde landen enz. kunnen worden uitgenodigd om als actief waarnemer deel te nemen aan

- de vergaderingen van de regionale adviesraad wanneer er vraagstukken worden behandeld die voor hen gevolgen kunnen hebben (art.6, 4).
- De regionale adviesraden stellen de voor hun werkzaamheden noodzakelijke maatregelen vast, inclusief in voorkomend geval de instelling van een secretariaat en werkgroepen (art.7, 1).
  - Aanbevelingen waarin geen consensus kan worden bereikt, worden het standpunt van de meerderheid en de afwijkende meningen van leden vastgelegd (art.7, 3).
  - De Commissie of de betrokken lidstaten verstrekken binnen een redelijke termijn van maximaal drie maanden een nauwkeurig antwoord (art.7, 3).
  - De betrokken lidstaten verlenen passende bijstand, met inbegrip van logistieke ondersteuning, om de werkzaamheden van de regionale adviesraad te vergemakkelijken (art.7, 5).

Omtrent de deelname van overheden aan de adviesraden, benadrukken de Raden dat ze voorstander zijn van de formulering van Besluit 2004/585/EG (art.6, 2) dat de commissie en de nationale en regionale overheden van de betrokken lidstaten een actief waarnemerschap toewijst tijdens de vergaderingen. De Raden wijzen de formulering van Verordening 2371/2002 (art.31, 3) af dat de vertegenwoordigers van nationale of regionale overheden het recht geeft om als lid of als waarnemer aan de vergaderingen deel te nemen. In die laatste formulering is er een risico dat deze vertegenwoordigers als lid in een "*rechter en partij*"-situatie terechtkomen.

De Raden stellen ook vast dat de Europese Commissie zichzelf geen verplichting tot informatie of tot adviesvraagplicht ten aanzien van de adviesraden oplegt.

Verder suggereren de Raden, dat grondig zou nagedacht worden over een meer evenwichtige verdeling van de samenstelling. COM 2004/585/EG (art.5, 3) schrijft voor dat zowel in de algemene vergadering als in het uitvoerend comité twee derde van de zetels toegewezen worden aan vertegenwoordigers van de visserijsector en een derde aan vertegenwoordigers van andere belangengroepen. Uit de evaluatie van de werking van de regionale adviesraden (COM(2008) 364 definitief) blijkt echter dat die opdeling leidt tot praktische problemen (als een "*andere belanghebbende*" ontslag neemt, moeten twee sectororganisaties uit de RAR worden gezet) maar ook dat die samenstelling invloed heeft op een aansturing naar technische kwesties die alleen van belang zijn voor de vangstsector. De Raden treden hier ook de Europese Commissie bij over de povere vertegenwoordiging in de RAR's van sommige belangengroepen zoals de consumenten.

Een belangrijke hinderpaal voor de participatie van "*andere belanghebbenden*" is een gebrek aan middelen. In zijn advies 2003|31 stelde de Minaraad een financiële ondersteuning van belangengroepen voor. Of en hoe groot een dergelijke ondersteuning moet zijn, hangt af van de bijdrage die van die "*andere belanghebbenden*" verwacht wordt.

De Minaraad herinnert hierbij ook aan zijn vraag dat de adviesraden instanties moeten zijn die zich richten op de implementatie van de ecosysteembenadering op de regionale schaal (2004|19). Dit principe moet zich weerspiegelen in alle mogelijke aspecten zoals de afbakening van het werkingsgebied, de samenstelling, de taken, enz. (2003|31) De Raden achten het wenselijk dat in de Verordening ook een missie voor de adviesraden wordt ingeschreven waaruit blijkt dat zij de implementatie van de ecosysteembenadering op regionale schaal als uitgangspunt nemen.

[27] **Voorwaardelijke financiële ondersteuning en afbouw milieuschadelijke subsidies.** In zijn unaniem advies 2001|13 vroeg de Minaraad de koppeling van financiële ondersteuning voor projecten in de kustzone aan eisen of maatregelen op het vlak van milieu en natuur. In het bijzonder vroeg de Minaraad dat voor projecten in de visserijsector, waar tal van steunmaatregelen mogelijk zijn. Die koppeling vroeg hij op het Europese, het nationale en het regionale niveau. De Raden bevestigen dit standpunt.

In het Groenboek<sup>40</sup> stelt de Europese Commissie vast dat er nog steeds een chronische overcapaciteit van de visserijvloot bestaat, waarvan de overbevissing zowel oorzaak als gevolg is. De capaciteitsverminderingen sedert de herziening van het Visserijbeleid in 2002 zijn niet in staat gebleken deze vicieuze cirkel te doorbreken. Gemiddeld zijn de vloten slechts met 2% per jaar ingekrompen, aanzienlijke verschillen tussen mariene regio's en vloten in acht genomen. Deze krimp wordt grotendeels tenietgedaan door de technologische vooruitgang in visserijefficiëntie (geraamd op 2 tot 3 % per jaar).

Nog volgens het Groenboek heeft de zware openbare steunverlening aan de visserijsector onder meer tot gevolg gehad dat de overtollige visserijcapaciteit kunstmatig in stand wordt gehouden. De sector profiteert niet alleen van de rechtstreekse steun uit het Europese Visserijfonds en soortgelijke nationale steunregelingen, maar incasseert ook nog een aantal onrechtstreekse subsidies, zoals de algemene vrijstelling van accijnzen op brandstof (die het zwaarst doorweegt). De Europese Commissie wijst er ook op dat de sector niet bijdraagt in de milieukosten noch in de kosten voor hulpbronnen.

De Raden stellen vast dat de Europese Commissie voorstellen zal doen om alle subsidies voor de visserij die schadelijk kunnen zijn voor het milieu, geleidelijk af te bouwen<sup>41</sup>. De Raden menen dat echter ook moet voldaan worden aan de mijlpaal: "*Tegen 2020 zullen milieuvriendelijke subsidies zijn afgebouwd, evenwel met alternatieve overgangsmatregelen voor mensen die daar behoefte aan hebben.*" Op termijn moet de financiële ondersteuning beperkt worden tot socio-economische maatregelen die nodig zijn om de vlootcapaciteit in evenwicht te brengen met de beschikbare vis. Subsidies onder het nieuwe EFMV moeten dan ook afhankelijk gesteld worden van het afbouwen van de overcapaciteit waar nodig.

De Raden stellen echter vast dat het begrip "*overcapaciteit*" op Europees niveau niet éénduidig gedefinieerd is (het begrip is bijvoorbeeld benaderbaar vanuit een ecologische maar ook vanuit een economische context). Om interpretatieproblemen te voorkomen vragen de Raden de nodige aandacht voor de definitie van "*overcapaciteit*". Daarnaast is er nood aan een methodiek om overcapaciteit vast te stellen. Ruwe berekeningen die zich enkel baseren op tonnage en motorvermogen schieten hun doel voorbij. Om overcapaciteit correct in beeld te brengen, moet ook rekening gehouden worden met andere aspecten die de capaciteit om te vissen laten toenemen zoals sonartechnologie om visbestanden te lokaliseren enz. De Raden wijzen er tevens op dat, zoals reeds aangegeven in het SALV-advies van 19 december 2011 over het GVB vanaf 2013, er in België geen overcapaciteit is.

---

<sup>40</sup> Europese Commissie, Groenboek "*Hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid*", Brussel, 22.4.2009 COM(2009) 163 definitief, p.8

<sup>41</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal comité en het Comité van de Regio's, Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa, Brussel, 20.9.2011, COM(2011) 571 definitief.

[28] **Extern beleid.** Europese schepen vissen in toenemende mate in wateren buiten de Europese Unie als gevolg van de overbevissing in de eigen zeeën en de effectievere vangstmogelijkheden ten gevolge van technologische ontwikkelingen. Gebaseerd op UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea, art.62) heeft de Europese Unie bilaterale of multilaterale visserijovereenkomsten afgesloten, noordelijke overeenkomsten met Noord-Europese en partnerschapsovereenkomsten met Zuidoost-Afrika, Stille Oceaan) landen. Bij deze laatste verleent de Europese Unie in ruil voor visserijrechten financiële en technische steun. De Europese Commissie<sup>42</sup> stelt dat de partnerschapsovereenkomsten impliceren dat de EU-vloot gehouden is aan de beginselen van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Daarnaast moet de financiële bijdrage opgesplitst worden in een deel als vergoeding voor de visserijmogelijkheden voor communautaire vaartuigen en een ander deel voor visserijpartnerschapsacties zoals wetenschappelijke beoordeling van de visbestanden, controle-, toezicht- en bewakingsactiviteiten.

Toch hebben de Raden vragen bij de effectiviteit en de duurzaamheid van de visserijpartnerschapsacties. De activiteit van de Europese vloot in wateren van derde landen kan leiden tot aantasting van mariene ecosystemen en kan gevolgen hebben voor de lokale visserij. Lokale artisanale vissers geven aan dat hun vangsten drastisch teruglopen. Volgens de FAO worden bijvoorbeeld de meeste demersale soorten in West-Afrika vandaag overbevist en zijn voor vele andere soorten geen betrouwbare cijfers beschikbaar. Het beheer van de visbestanden en de controle op de visserij is veelal ontoereikend in die derde landen<sup>43</sup>. Meer nog, hoe kan men van het verduurzamen van de visserij spreken wanneer de impact van dergelijke visserijactiviteiten voor de voedselvoorziening van vooral derde wereldlanden in ogenschouw wordt genomen.

De Raden waarschuwen ook dat de afbouwprogramma's voor overcapaciteit er niet mogen toe leiden dat de EU-overcapaciteit zou geëxporteerd worden naar derde landen. In zijn advies 2003/8 over een overeenkomst tussen de Europese Unie en de republiek Chili ging de Minaraad bij wijze van voorbeeld in op de clausules m.b.t. de visserij en waarschuwde toen reeds voor het opkopen van individuele quota en het toekennen van FIOV-subsidies (inmiddels vervangen door het EVF<sup>44</sup>) voor de transfer van Europese vissersschepen. De Minaraad stelde dat overeenkomsten met derde landen voldoende garanties moeten bieden betreffende de duurzaamheid van de te verrichten Europese investeringen in de visserij van die derde landen. Zo moet overbevissing voorkomen worden door wetenschappelijk onderbouwde quota vast te leggen en moeten er maatregelen genomen worden zoals die ook in het Europese Visserijbeleid voorzien zijn (met o.a. inspraak en overleg). De Raden stellen vast dat het EVF niet uitsluit dat financiering verleend wordt voor het uitvlaggen van vissersschepen naar landen buiten de EU. De Raden stellen vast dat er wel aanzetten zijn om te voldoen aan een groot deel van de aangehaalde bezorgdheden maar wensen hierover meer garanties, o.a. naar aanleiding van de aangekondigde voorstellen voor een nieuw Visserijfonds (2014-2020).

---

<sup>42</sup> Mededeling van de Commissie over een geïntegreerd kader voor partnerschapsovereenkomsten op visserijgebied met derde landen, Brussel, 23.12.2002, COM(2002) 637 definitief

<sup>43</sup> Vlaams Parlement (2011) Resolutie betreffende de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, stuk 1189 (2010-2011) – Nr. 3, ingediend op 7 juli 2011 (2010-2011)

<sup>44</sup> Verordening (EG) Nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 inzake het Europees Visserijfonds, PB L223, p.1-44  
Deze verordening trekt Verordening (EG) nr. 1263/1999 van 21 juni 1999 betreffende het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij in met ingang van 1 januari 2007 en stelt een Europees Visserijfonds (EVF) in.

De Raden sluiten zich ook aan bij de vraag van het Vlaams Parlement<sup>49</sup> om te garanderen dat de externe vloot van de Europese Unie onderworpen wordt aan gelijkwaardige regels en controle als de regels en de controle die gelden voor de vloot die in de communautaire wateren vist.

Bovendien is de Europese Unie voor de eigen consumptie al voor 60% afhankelijk van de import van vis uit derde landen (ten gevolge van de overbevissing van de communautaire wateren). De Raden sluiten in deze ook aan bij de vraag van het Vlaams Parlement om voor geïmporteerde vis, gekweekt en/of gevangen door niet-EU-vaartuigen, gelijkwaardige regels en controle voor te schrijven.

[29] **Overdraagbare visserijconcessies.** De Europese Commissie stelt het systeem van de overdraagbare visserijconcessies voor als middel om de overcapaciteit van de vissersvloot af te bouwen. De Raden stellen dat, indien de overcapaciteit niet op een sluitende wijze aangepakt wordt, het succes van de hele hervorming in gevaar komt. Overcapaciteit is een structureel probleem. Hiervoor de juiste oplossingen kiezen is dus cruciaal.

Uit een doorlichting van het systeem van de ITQ's concluderen de Raden dat er zowel positieve als negatieve elementen zijn aan het systeem van de ITQ's.

Positieve elementen zijn:

- Voor de gemengde visserij is het een voordeel dat vissers de quota in hun bezit retroactief kunnen aanpassen aan hun vangst, hetzij door er aan te kopen hetzij door er te verkopen.
- De kosten voor handhaving en controle zouden lager zijn dan met het huidige systeem omdat er minder druk is om de grootste vangst in de kortste tijd te realiseren, en ook om visserijmethodes toe te passen die veel jonge, ongewenste bijvangst veroorzaken. Onder die omstandigheden zou overheidscontrole mogelijk kunnen vervangen worden door zelfcontrole omdat de visser er dan geen voordeel bij heeft te handelen in strijd met zijn toekomstig inkomen.

Daartegenover staan een aantal negatieve elementen die door passende maatregelen moeten ondervangen worden:

- Het risico op industriële concentratie omdat kleinere visserijbedrijven uit de sector stappen en hun quota verkopen. Op die manier wordt de kleinschalige en middelgrote visserij uit de markt geduwd. Deze verschuiving heeft bovendien geen effect op de totale omvang van de vangst. Maar de Europese Commissie heeft dat probleem blijkbaar ook in overweging genomen aangezien er voor de kustvisserij een uitzondering op de ITQ-regeling mogelijk is.
- Overdraagbare quota verhogen de variabele kosten. Het opkopen van quota heeft voor gevolg dat de kosten per aangelande vis toenemen. Door een toename van de kosten stijgt de druk op de visser om zijn vangst op te waarderen door ondermaatse en te jonge vis terug te gooien. Daarom kan dit systeem niet ingevoerd worden zonder toepassing van het teruggooiverbod.
- De voorgestelde kapitalisatie van quota zal impact hebben op de financiële positie van de actieve visser. Dit kan voor gevolg hebben dat de beschikbare middelen mogelijk eerder worden ingezet op het verwerven van quota, dan op verduurzaming van techniek en diversificatie van visserij.
- De invoering van overdraagbare quota kan de drempel voor toetreding van nieuwkomers verhogen.



- De invoering van ITQ's houdt geen rekening met welke capaciteit afgebouwd wordt. Terwijl dit van cruciaal belang is om de Europese vloot in overeenstemming te brengen met de doelen die ze nastreeft. Niet-duurzame schepen zouden bij voorkeur moeten verdwijnen en plaats maken voor schepen die beter scoren op het vlak van duurzaamheid. Maar het voorgestelde systeem stelt een afbouw van de vloot voor die enkel gebaseerd is op een economische logica. De sociale en ecologische logica ontbreekt hier totaal.
- Ten slotte stellen de Raden vast dat de invoering van ITQ's enkel verplicht is voor het groot vlootsegment, waardoor 70% van de Europese vloot niet onder deze regeling valt. Er worden dus geen maatregelen opgelegd voor het merendeel van de vloot.

De Raden menen dat de balans van voor- en nadelen naar de nadelen overhelst, waardoor andere oplossingen zich opdringen voor het kernprobleem "*overcapaciteit*". Bovendien merken de Raden op dat de doelstelling om capaciteit te verminderen niet de visserij van lidstaten zonder overcapaciteit, waaronder België (SALV 2012-05), in het vizier mag nemen. Voor die lidstaten moet het effect vooral gezocht worden op duurzamere visserij, minder IOO-vangsten en meer efficiëntie voor de visserij.

De Raden stellen het volgende voor:

- Een verplichte afbouw van de overcapaciteit opnemen in de hervorming, waarbij de vloot in overeenstemming gebracht wordt met de beschikbare visstocks.
- De toegang tot de visbestanden is een voorrecht waar strikte verplichtingen aan verbonden zijn. Aan de hand van een systeem van sociale, ecologische en economische criteria krijgt de meest duurzame (ecologisch, sociaal, economisch onafhankelijke) visser bij voorkeur toegang tot de visbestanden.
- De ITQ is één van de mogelijke systemen waar lidstaten gebruik van kunnen maken om de overcapaciteit af te bouwen en toegang tot visbestanden in overeenstemming te brengen met de ranking op het vlak van duurzaamheid.
- De lange termijn beheerplannen kunnen een goed instrument zijn om de afbouw van de overcapaciteit door te voeren en om de capaciteit af te stemmen op sociale, ecologisch en economische criteria.

Ten slotte vragen de Raden dat het beleidsbevoegdheid voor het bereiken van de vooropgestelde capaciteitsafbouw verankerd zou worden bij de lidstaten. De Raden verwijzen daarvoor naar volgende argumenten:

- De garantie voor iedere lidstaat van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk visbestand of elke visserijtak (COM(2009) 425 definitief, art.16.1);
- De rol die aan de lidstaten wordt toegewezen in het kader van de regionalisering.



## Referentielijst

### Unanieme adviezen van de Minaraad:

- Advies van 30 maart 2000 over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2000-2003, 2000|12;
- Advies van 5 april 2001 over het geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG), 2001|13;
- Advies op hoofdlijnen van 3 juni 2003 over de regionale adviesraden in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, 2003|31;
- Advies op hoofdlijnen van 2 februari 2006 over de Europese Mariene Strategie, 2006|4.

### Niet unanieme adviezen van de Minaraad:

- Briefadvies van 16 januari 2003 over de principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de republiek Chili, anderzijds, de bijlagen, de protocollen en de slotakte, ondertekend in Brussel op 18 november 2002, 2003|8;
- Advies van 22 april 2004 over tekortkomingen in het proces om de Europese Mariene Strategie uit te werken, 2004|19.
- Advies van 22 maart 2007 over het Groenboek “*Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie: een Europese visie op de oceanen en zeeën*”, 2007|14;
- Advies van 10 juli 2008 over het Nationaal Strategisch Plan voor de Belgische Visserijsector, 2008|34;
- Briefadvies van 29 april 2010 over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010, 2010|15.

### Adviezen van de SALV<sup>45</sup>:

- Advies van 19 december 2011 over de EC-hervormingsvoorstellen van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) vanaf 2013, 2011-18.
- Advies van 30 maart 2012 naar aanleiding van de beleidsvoorbereidende studie “*Verlies en verspilling in de voedselketen*” van het departement LV, 2012-05.
- Advies van 29 mei 2012 Ontwerprapporten Kaderrichtlijn Mariene Strategie, 2012-07.

### Adviezen van andere adviesraden:

- *Sustainable Management of Fish Stocks, Reforming the Common Fisheries Policy*, SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen<sup>46</sup>, Statement Nr. 16, November 2011.

---

<sup>45</sup> De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) werd opgericht bij decreet van 6 juli 2007 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij. De werkzaamheden van de SALV worden gekaderd door “*alle economische, ecologische, sociale en maatschappelijke aspecten van het landbouw-, tuinbouw-, visserij- en het plattelandsbeleid*”. Een technische werkcommissie Visserij (TWV) ondersteunt de SALV voor het visserijbeleid. De TWV bestaat uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. De samenstelling werd door de Vlaamse Regering vastgelegd met het besluit van 23 mei 2008. Overeenkomstig het huishoudelijk reglement van de SALV worden de door de TWV uitgewerkte ontwerpadvies zonder een nieuwe inhoudelijke discussie door de SALV bekrachtigd.

<sup>46</sup> Mission: *The SRU, as a consultative committee of the German Federal Government, has been commissioned to report and give an expert opinion on the environmental situation in the Federal Republic of Germany and advice on environmental policy, Analyze harmful developments in this area and indicate possibilities for their avoidance or elimination. Council members. The Council has seven Council Members. All of them are university professors, from seven different academic disciplines, who have to have great knowledge and experience in the sector of environmental protection. The SRU's Council Members are appointed by the Federal Minister for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety after consultation with the Cabinet.* Bron: website EEAC, <http://www.eeac.eu/councils/germany/sru/286-council-members>.





## Advies

### over het actieplan biomassa(rest)stromen

#### Advies van 20 november 2014 inzake het actieplan duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020

---

Datum van goedkeuring      20/11/2014 (SALV 21 november 2014)

---

Volgnummer                      2014|034

---

Coördinator + e-mailadres      Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be

---

Co-auteur + e-mailadres          Kris Van Nieuwenhove, kris.vannieuwenhove@lv.vlaanderen.be

---

## Inhoudstafel

### Inhoud

Inhoudstafel.....	168
Krachtlijnen .....	169
Procesbeschrijving.....	171
Dossierbeschrijving.....	172
1    Het voorliggende dossier .....	172
2    Voorafgaande elementen m.b.t. het dossier.....	173
Aanbevelingen.....	176
3    Beleidscontext en ontwikkeling van het actieplan.....	176
4    Diverse opmerkingen bij het ontwerp actieplan.....	180
5    Specifieke opmerkingen bij de drie materiaalkringlopen.....	184
5.1    Reststromen uit keten landbouw, voeding tot consument.....	184
5.2    De kringloop van reststromen van groenbeheer en open ruimte.....	186
5.3    De kringloop van houtreststromen van industrie en huishoudens.....	187
5.4    Bijdrage van reststromen aan klimaatbeleid / hernieuwbare energie .....	188
Referentielijst .....	191

## Krachtlijnen

De Minaraad en de SALV brengen advies uit over het ontwerp actieplan en nemen daarbij het eigen advies van 2013 over “Duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie” mee.

Aangaande de beleidscontext en de ontwikkeling van het actieplan onderschrijven de Raden het cascadeprincipe om richting te geven aan het beleid. Het is een verdienste dat het plan het gebruik van biomassa als materiaal en als hernieuwbare energiebron in afweging brengt. Een ander positief signaal is de kadering van het plan in de Vlaamse strategie en visie inzake bio-economie.

Ondanks de inspanningen om tot afstemming te komen tussen de verschillende beleidsdomeinen, zijn de Raden niet zeker of de afstemming wel voldoende ver gevorderd is. Ze vragen dat de inspanningen verder gezet worden. De concretisering van de beleidsvisie moet duidelijk geformuleerd worden en het sturend vermogen ervan moet verhoogd worden. Na vergelijking van de verschillende beleidsnota's stellen de Raden vast dat de verbanden tussen het actieplan en de verschillende beleidsnota's en tussen die laatste onderling, wisselend van diepgang is. De afstemming tussen de beleidsnota's kan verbeterd worden en t.a.v. het plan is een specifieke afstemmingsactie wenselijk.

De Raden vragen verder verduidelijking van het toepassingsgebied van het actieplan en van de terminologie. Ze vragen ook een evaluatie van het gevoerde proces om na te gaan of dit voor de toekomstige plannen verbeterd zou kunnen worden.

De Raden vragen dat in het plan ook verduidelijking gegeven zou worden over zijn bindend karakter, zijn statisch of rollend karakter en de relatie tot de term preventie in al zijn nuances. Zij vragen dat het cascadeprincipe als leidraad wordt gehanteerd, d.w.z. dat er slechts van afgeweken kan worden mits motivatie. Het plan moet rekening houden met bestaande regelgeving en moet ook nagaan in hoeverre die regelgeving een verstandige toepassing van het cascadeprincipe in de weg zou staan. Het plan lijkt te kiezen voor grote centrale verwerkingsinstallaties die vaak een aantal (milieu-)voordelen hebben. De Raden vragen om steeds een grondige afweging te maken tussen grootschalige en kleinschalige verwerking en in het plan ook voldoende aandacht te hebben voor kleinschalige, lokale initiatieven die zo dicht mogelijk bij het cascadeprincipe aansluiten.

Voor wat piekstromen betreft, lijkt het voor de Raden zinvol een draaiboek voor crisissituaties te ontwikkelen.

Verder gaan de Raden specifiek in op de drie materiaalkringlopen die in het actieplan worden behandeld en op de bijdrage van reststromen aan klimaatbeleid en hernieuwbare energie.

Voor wat de kringloop van organisch-biologische reststromen uit de keten landbouw, voeding tot consument aangaat, willen de Raden dat de Europese doelstellingen worden opgevolgd. Ze besteden ook aandacht aan de problematiek van de aanlandingsverplichting in de visserij en aan de ambities van het actieplan omtrent dierlijke mest.

In de context van de kringloop van de biomassa(rest)stromen van groenbeheer en open, wil men in 2020 streven naar het oogsten van 135.000 ton resthout uit Vlaamse bossen. Vermoedelijk is het oogsten van dergelijke hoeveelheden resthout uit de Vlaamse bossen over een langere periode niet op een duurzame wijze vol te houden. De Raden pleiten daarom voor een duidelijker visie op de economische functie van bos.

Aangaande de kringloop van houtreststromen van industrie en huishoudens wijzen de Raden op het effect van betere resultaten voor inzameling en verwerking van gerecycleerd *post-consumer* houtafval op de kwaliteit ervan in een nieuwe cyclus.

In de bijdrage van reststromen aan klimaatbeleid en hernieuwbare energie appreciëren de Raden de keuze om het energetisch rendement van suboptimaal werkende installaties te verhogen en dat zowel voor de strategie als voor actieprogramma 19. Hierbij dient evenwel rekening gehouden te worden met de technische of financiële haalbaarheid. Ze vragen nogmaals de afstemming met het energiebeleid nog verder te verbeteren en herhalen een eerder standpunt omtrent een mix van groot en klein inzake verbranding.

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	<b>22 september 2014</b>
Naam adviesvrager + functie	<b>OVAM</b>
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Materialendecreet, art. 17, §4</b>
Adviestermijn	<b>Twee maanden na ontvangst</b>
Samenwerking	<b>Met SALV</b>
Overlegcommissie	<b>Werkcommissie Milieuhygiëne, werkcommissie Strategie en Governance, Permanente werkcommissie Bos en de werkcommissie van de SALV</b>
Vergaderingen: soort + datum	<b>Hoorzitting op 25 september, werkcommissies op 8 oktober, 30 oktober, 6 november, 13 november en een schriftelijke procedure.</b>

---

De adviesvraag van de OVAM, gedateerd op 22 september, werd door de Minaraad ontvangen op 25 september. De Minaraad ging in op het aanbod van de SALV om een gezamenlijk advies te formuleren.

Het ontwerp van actieplan werd op 25 september voor de Raden toegelicht door een delegatie van de Dienst Ketenbeheer en Lokale Besturen, team Bio van de OVAM.

Om tegemoet te komen aan de decretaal vastgelegde adviestermijn van twee maanden na ontvangst van het actieplan, stelde de Minaraad het advies vast in zijn zitting van 20 november. De SALV stelde het advies vast op 21 november 2014.



## Dossierbeschrijving

### 1 Het voorliggende dossier<sup>1</sup>

- [1] **Rechtsgrond.** Het voorliggende ontwerp actieplan is een preventieprogramma overeenkomstig artikel 17 van het Materialendecreet. Volgens art.17, §8 *“gelden de preventieprogramma’s voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid. De geldigheidsduur van de preventieprogramma’s wordt in ieder programma afzonderlijk bepaald. De preventieprogramma’s worden minstens eenmaal om de zes jaar geëvalueerd en zo nodig herzien.”*

Paragraaf 9 stelt: *“Bepalingen van de preventieprogramma’s zijn bindend, behalve als uitdrukkelijk in die programma’s is aangegeven dat ze niet bindend zijn. In die gevallen zijn ze indicatief. Van de bindende bepalingen kan alleen worden afgeweken bij een beslissing van de Vlaamse Regering, als daarvoor gewichtige redenen zijn en met behoorlijke motivering. Bepalingen van preventieprogramma’s die strijdig zijn met een gewestelijk plan of programma van latere datum met verordenende of verbindende kracht, verliezen hun geldigheid.”*

- [2] **Voorafgaande plannen.** Het voorliggende ontwerp actieplan bouwt verder op het uitvoeringsplan Organisch-biologisch afval (2000) en het uitvoeringsplan Houtafval (2003). Het wil op een verantwoorde wijze keuzes maken en actieprogramma’s bundelen die een duurzaam beheer de komende 5 jaar kunnen garanderen. Vanuit de stakeholders betrokken bij het uitvoeringsplan Organisch-Biologisch Afval, de VMP-hefboom bio-economie en/of het ontwerp actieplan Hernieuwbare energie kwam in 2013 de vraag om een actieplan voor biomassa(rest)stromen op te maken. De principes, doelstellingen en actieprogramma’s van dit actieplan moeten voor zowel de materiaal- als energietoepassingen, en de daarbij soms tegenstrijdige belangen, klaarheid brengen door elke toepassing en verwerkingsoptie een duidelijke plaats te geven.

Alle betrokken sectororganisaties, overheden, VVSG/Interafval, onderzoeksinstellingen, milieubeweging, ... hebben actief geparticipeerd bij de opbouw van de ontwerp plantekst.

- [3] **Functie van dit actieplan.** Dit actieplan zal het nieuwe kader vormen voor de overheid en de sectoren om samen het duurzame beheer van biomassa(rest)stromen in Vlaanderen te implementeren. Dit actieplan benadert de belangrijkste biomassa(rest)stromen vanuit een kringloopperspectief. Het doel: kringlopen sluiten en biomassa(rest)stromen zo lang mogelijk in de productie- en gebruiksketen houden. Daarom worden er per kringloop doelstellingen en actieprogramma’s geformuleerd voor:
- Preventie: het eerste doel is de preventie van biomassa(rest)stromen door een duurzaam en efficiënt gebruik van biomassa.
  - Selectief inzamelen: door een selectieve inzameling van beschikbare en mobiliseerbare biomassa(rest)stromen waarvoor een nuttig gebruik gewenst is, vergroot de kans dat die reststromen optimaal kunnen ingezet worden in een

---

<sup>1</sup> De dossierbeschrijving werd geënt op de beschrijvende paragrafen uit de adviesvraag van de OVAM, gedateerd op 22 september, met als kenmerk AMB/KBL-bio/AB/14-299.

kringloop en de materialenhiërarchie en het cascadeprincipe geïmplementeerd kunnen worden.

- Materiaalrecyclage: door de technologie te optimaliseren kunnen meer biomassa(rest)stromen langer in de productieketen blijven en kunnen kringlopen gesloten worden. Verder worden beleidsinitiatieven genomen die de kwaliteit en de afzet van de recyclaten kunnen waarborgen.
- Energie: biomassa(rest)stromen kunnen ingezet worden voor energietoepassingen. De combinatie met de productie van een of meerdere kwaliteitsvolle producten krijgt daarbij de voorkeur, zoals bij vergisting. Louter terugwinning van energie via verbranding is de laatste stap. Daarbij worden de nodige duurzaamheidscriteria gerespecteerd.

[4] **Bereik.** Dit actieplan is opgebouwd in functie van drie materiaalkringlopen (met bijhorende actieprogramma's):

- De kringloop van organisch-biologische reststromen uit keten landbouw, voeding tot consument
- De kringloop van reststromen van groenbeheer en open ruimte
- De kringloop van houtreststromen van industrie en huishoudens.

De tijdshorizon van het actieplan is afgestemd op de Vlaamse strategie bio-economie, het ontwerp actieplan Hernieuwbare energie en de Europese beleidsinitiatieven rond biomassa.

Naast het actieplan is er ook een aparte bijlage die concrete – maar dynamisch in de tijd - planningsfiches bevat voor de meeste actieprogramma's. Er is ook een ontwerp achtergronddocument dat een overzicht en prognose van de biomassastromen tot 2020 weergeeft evenals het beleid in de omringende regio's.

## 2 Voorafgaande elementen m.b.t. het dossier

[5] **Eigen advisering over biomassa in een bio-economie.** De Raden nemen in het dossier ook de eigen voorafgaande advisering mee. In februari 2013 stelden Minaraad en SALV een gezamenlijk advies vast over het "Duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie"<sup>2</sup>. De aanleiding werd gevormd door verschillende Vlaamse initiatieven omtrent de problematiek van biomassa, bio-economie en biogebaseerde economie, door de diverse fora die actief waren rond die materie, door een aankondiging van Europese criteria voor biomassagebruik, door de oprichting van de beleidsdomeinoverschrijdende werkgroep Biogebaseerde economie en door de opdracht die de Vlaamse Regering aan deze werkgroep gaf om een visie en eerste aanzet voor een Vlaamse strategie voor een langetermijnbeleid voor te bereiden. Bovendien hadden de Raden eerder geregeld uitspraken gedaan over de problematiek en hadden zij het voornemen geuit om een advies op eigen initiatief uit te werken rond de bredere biomassaproblematiek.

[6] **Kernpunten uit het gezamenlijk advies m.b.t. biomassareststromen.** Dit advies bevatte volgende (selectie van) kernpunten m.b.t. biomassa(rest)stromen waarop in het kader van dit advies nogmaals de aandacht wordt gevestigd:

- 1) Naar een strategie voor bio-economie

---

<sup>2</sup> Minaraad en SALV, *Advies van februari 2013 over het duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie*, Minaraad 2013|15.

- i) Op Europees niveau is het opmaken van een coherente regelgeving i.v.m. biomassa passend. Nu is er een veelheid aan strategieën, met elk doelstellingen, verplichtingen en opportuniteiten. Deze staan soms met elkaar in spanning.

Binnen die Europese aanpak moet Vlaanderen een strategische consistente langetermijnvisie en strategie voor de bio-economie ontwikkelen. Hiermee moet het invulling geven aan de bestaande Europese verplichtingen en zorgen voor eerst harmonisatie van en dan afstemming tussen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. Hiermee moet het invulling geven aan de bestaande Europese verplichtingen en zorgen voor eerst harmonisatie en dan afstemming tussen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. Dit om te voorkomen dat conflicten zouden ontstaan tussen de verschillende toepassingen van biomassa. Hiervoor zijn informatie, communicatie en harmonisatie van essentieel belang.

Correcte inventarissen inzake biomassa en hun integratie zijn van groot belang. Voor de nodige aanzienlijke veranderingen aan ons productie- en consumptiesysteem is een breed maatschappelijk draagvlak essentieel.

- ii) De Raden pleitten voor samenhangende wettelijke duurzaamheidscriteria op internationaal of Europees vlak voor vaste, vloeibare en gasvormige biobrandstoffen en voor de biogebaseerde materialen. Ze benadrukten (nogmaals) dat Vlaanderen op Europees niveau een actieve rol dient op te nemen in de discussie over duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa en over het meenemen van indirecte effecten op milieu, sociaal en economisch vlak in duurzaamheidscriteria.

## 2) Aandachtspunten bij de verwerking van biomassa

- i) Betere benutting van de beschikbare voorraad biomassa(-reststromen)

De Vlaamse strategie moet inzetten op een beter beheer van de biomassastromen en op een betere benutting van de reststromen.

Bij het sluiten van kringlopen worden producten meerdere keren hergebruikt of gerecycleerd. Voor het gros van alle biomassagebruik zal energetische valorisatie de laatste stap in de keten zijn.

De beschikbaarheid van reststromen, afval en residuen is een opportuniteit bij de ontwikkeling van de Vlaamse biogebaseerde economie. Door hierop in te zetten kan een deel van de vraag naar grondstoffen voor de biogebaseerde economie worden ingevuld, en kan Vlaanderen zijn voorloperrol in Europa verder uitbouwen. Bij het gebruik van deze reststromen moeten de randvoorwaarden inzake duurzaamheid voor ogen gehouden worden.

- ii) Het cascade principe

De Raden vragen dat de overheid het cascade-principe als leidraad hanteert voor de invulling van de strategie. Zo is de overheid beter in staat om duurzaam gebruik van biomassa doorheen de keten te stimuleren en de harmonisatie van het beleid te realiseren.

Bedrijven die biomassa telen, makelen of verhandelen, zijn binnen de geldende regelgeving vrij om de biomassa in te zetten zoals zij wensen. Vervolgens bepaalt

de markt (vraag en aanbod) het prijsniveau van goederenstromen en voor welke afzet of toepassing zal gekozen worden. Door het haar beschikbare instrumentarium kan de overheid via sturing van de marktomstandigheden wel invloed uitoefenen op het gebruik van de biomassastromen. Afstemming is de aanzet tot integratie van dat instrumentarium.

### 3) Bevorder de communicatie

- [7] **Biomassabeleid en de positionering van het Vlaamse Gewest.** Vlaanderen zou een voortrekkersrol moeten opnemen om input te leveren vanuit de Vlaamse visie en *best practices* bij de Europese instanties. Op Europees niveau moet het pleiten voor een coherent en geharmoniseerd beleid inzake biomassa op basis van het cascade-principe.
- [8] **Vlaamse visie en strategie inzake bio-economie.** Van de Vlaamse visie en strategie voor een Vlaamse bio-economie werd akte genomen door de Vlaamse Regering op 19 juli 2013<sup>3</sup>. Dit document kwam tot stand in samenspraak met verschillende stakeholders. Omdat ze eerder hun advies over de visie en strategie voor een Vlaamse bio-economie hadden voorgelegd (zie [5] en [6]), werden de Raden niet om advies gevraagd en brachten ze evenmin een advies uit op eigen initiatief. Daarom ook gaan ze in het voorliggende advies niet meer in op dit document.

*De opmaak van dit plan is als actie opgenomen in het Vlaams Materialenprogramma<sup>4</sup> en in de Vlaamse visie en strategie voor een duurzame en competitieve bio-economie in 2030<sup>5</sup>.*

---

<sup>3</sup> Interdepartementale Werkgroep Bio-Economie, *Bio-economie in Vlaanderen, visie en strategie van de Vlaamse overheid voor een duurzame en competitieve bio-economie in 2030*.

<sup>4</sup> OVAM, *Actieplan Vlaams Materialenprogramma, Hefboom 7: Biogebaseerde economie*, p.52.

<sup>5</sup> SDI: Het ontwikkelen van een coherent Vlaams beleid dat een duurzame bio-economie ondersteunt en faciliteert. Actie 1.3: Opmaken van een beleidsdocument voor het optimaal beheer van biomassa-reststromen, rekening houdend met de principes vastgelegd in het Vlaamse beleid rond bio-economie.

## Aanbevelingen

### 3 Beleidscontext en ontwikkeling van het actieplan

[9] **Er is een duidelijke beleidsvisie (cascadeprincipe).** De Raden onderschrijven het cascadeprincipe om richting te geven aan het beleid (zie ook [6]). Daarnaast heeft het actieplan de verdienste om het gebruik van biomassa als materiaal in de afweging te brengen met het gebruik van biomassa als hernieuwbare energiebron. Het is tenslotte ook een positief signaal dat dit actieplan gekaderd wordt in de Vlaamse strategie en visie inzake de bio-economie. Tegelijk is er twijfel bij de Raden of dit plan de beleidslijn wel zal kunnen realiseren. Zo zijn de Raden er niet zeker van of de afstemming met andere beleidsdomeinen wel voldoende tot stand zal komen (zie verder [12]). Toch beamen de Raden dat er inspanningen zijn geleverd om tot afstemming te komen en dat er ook een aanzet tot afstemming is. De Raden appreciëren dat. Verder in het advies geven zij aan op welke punten zij de afstemming niet voldoende vinden. Ze vragen om voor die afstemming inspanningen te blijven leveren.

[10] **De concretisering kan beter.** De Raden menen dat de concretisering van de beleidsvisie onvoldoende is uitgewerkt. Ze dient duidelijker geformuleerd te worden en het sturend vermogen ervan moet verhoogd worden. Het plan is eerder een opsomming van bestaande plannen/onderzoeksprojecten van de stakeholders. Het plan zou meer moeten sturen en afstemmen wat nu en in de toekomst op het terrein gebeurt of zal moeten gebeuren.

Verschillende acties voor zelfde stromen lopen naast elkaar, doorkruisen elkaar en het beleid stuurt hier niet. Voorbeelden:

- Energie: de OVAM en VEA plannen zijn nog niet voldoende afgestemd. OVAM wil meer hout recycleren, VEA verwacht dat de bijdrage van biomassa in de HE zal moeten stijgen om te voldoen aan de bindende doelstelling, meer dan wat OVAM duurzaam acht.
- Volgens het plan moet meer biogas gevaloriseerd worden. Er wordt echter niet vermeld hoe dit zal aangepakt worden.

[11] **Afstemming blijft een uitdaging.** De Raden vinden in het document geen aanleiding om er vanuit te gaan dat de afstemming tussen de betrokken beleidsdomeinen voldoende zal zijn om tegemoet te kunnen komen aan de verwachtingen. In eerste instantie vragen de Raden om "*Figuur 2: Positie van het actieplan Biomassa(rest)stromen in het huidige Vlaamse beleidslandschap*" toe te lichten in het actieplan. Deze figuur geeft bovendien slechts een theoretische afstemming tussen de verschillende beleidsdocumenten, zoals de auteurs van de figuur zich de afstemming idealiter voorstellen.

De praktijk blijkt echter nog helemaal niet te voldoen aan dat ideaal beeld. Zo blijft er – ook binnen de administratie<sup>6</sup> – twijfel over de afstemming met het in opmaak zijnde Actieplan Hernieuwbare Energie. De Raden vermoeden dat dit te maken heeft met enerzijds het ontbreken van bindende doelstellingen voor biomassa als materiaal(her)gebruik en anderzijds met het wel aanwezig zijn van EU-doelstellingen

---

<sup>6</sup> Hoorzitting met de OVAM van 25 september 2014.

inzake hernieuwbare energie. De afstemming tussen het energie- en het materialenbeleid is bijgevolg een prioriteit.

De Raden merken ook op dat voor de oplossing van een belangrijk deel van de Vlaamse kernproblemen een Europese aanpak nodig is. Ze zien het verdere aansturen van deze problematiek op Europees niveau als een opdracht voor de Vlaamse overheid.

Mogelijk ook als gevolg van de nog onvoldoende dynamiek tot afstemming ontstaat de indruk dat het actieplan vooral verder bouwt op bestaande initiatieven. De Raden wijzen er op dat de overheid een belangrijke sturende rol heeft die in het plan ook aan bod moet komen en daarbij geëigende instrumenten kan inzetten.

[12] **Afstemming met en tussen beleidsnota's.** De Raden stellen vast dat de Vlaamse Regering op 24 oktober 2014 haar beleidsnota's heeft uitgebracht, waarbij de krachtlijnen uitgezet worden voor het regeringsbeleid van de komende vijf jaar. Deze beleidsnota's worden nu voorgelegd aan het Vlaams Parlement, voor discussie in de commissie – wat moet leiden tot vaststelling van moties in dit verband. Het is voor de Raden van belang dat de afstemming tussen deze beleidsnota's verzekerd wordt en doorwerkt in de planning en het beleid van de komende vijf jaren.

- In de *Beleidsnota 2014-2019 Omgeving* wordt Operationele Doelstelling 54 (pp. 58-59) gewijd aan het *“op een duurzame en geïntegreerde manier omgaan met biomassa(rest)stromen”*. Onder deze operationele doelstelling wordt melding gemaakt van de rol van de OVAM, van de centrale leidraad die gevormd wordt door het cascade-denken, en worden voor het overige de biomassastromen geïntroduceerd die ook in het voorliggende ontwerpplan aan de orde zijn: biomassastromen doorheen de voedingsketen, biomassa uit natuur- en bosbeheer, inzameling en verwerking van houtafval. Voor de eerstgenoemde stroom wordt er wel nog een afzonderlijk “afbouwplan” voor de verspilling in de voedselketen in het vooruitzicht gesteld, dat tegen einde 2015 zou moeten vastgesteld zijn. Wat de relatie met het energiebeleid betreft wordt er gesteld: *“Ik zet in op een selectieve inzameling en duurzame verwerking van (hout)afval, met het oog op [1] een verlaging van de verwerking door verbranding (inclusief energieopwekking). Ik verhoog, in samenwerking met de minister, bevoegd voor Energie, het energetisch rendement van biomassaverwerking en –verbranding, zonder in te boeten op de luchtkwaliteit”*.
- In de *Beleidsnota Energie 2014-2019* wordt vastgesteld (p. 5) dat bio-massa in 2013 nog een aandeel had van 81% van de productie op basis van hernieuwbare energiebronnen. Na goedkeuring van een intern-Belgisch samenwerkingsakkoord (met het oog op het behalen van de 13%-hernieuwbare energie doelstelling tegen 2020), zal er (zo op p.26) een actieplan worden opgemaakt in functie van een technologie-neutrale, kostenefficiënte energiemix. De Raden vermoeden dat de biomassa-component nog steeds een groot aandeel zal uitmaken, maar hierover wordt niets expliciets gezegd. Men onderkent wel de wenselijke complementariteit met het biomassabeleid als materialenbeleid. Aan het einde van de beleidsbrief (p. 38) wordt er immers duidelijk gesteld: *“Via het beleidsactieplan biomassa(rest)stromen zal worden geprobeerd om vanuit een win-win benadering het sluiten van materiaalkringlopen en hernieuwbare energieproductie met elkaar te verzoenen.”*
- In de *Beleidsnota Landbouw en Visserij 2014-2019* staat (p. 33): *“Als onderdeel van de maximale valorisatie van de productie, kiest Vlaanderen als transitiestrategie voor een duurzame bio-(gebaseerde) economie. [...] Met het oog op een duurzame en*



*competitieve Vlaamse bio-economie tegen 2030, zal gewerkt worden aan een faciliterend kader en een coherent beleid, een optimale productie en gebruik van biomassa, het versterken van onderwijs en vorming en onderzoek en innovatie in de bio-economie, de verdere marktontwikkeling en het stimuleren van strategische samenwerkingsverbanden met andere landen of regio's. Een ander belangrijk onderdeel in het sluiten van kringlopen is het tegengaan van voedselverlies. [...] Dit zal bijdragen aan de doelstelling om het voedselverlies te reduceren zoals ook de Europese Commissie in haar mededeling 'Towards a Circular Economy' van juli 2014 heeft vooropgezet."* Er wordt hier evenwel geen expliciete melding gemaakt van verbanden met de andere Vlaamse beleidsdomeinen.

- In de Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie wordt er (p. 23) terloops melding gemaakt van de biogebaseerde economie als voorbeeld van het nieuwe industrieel ondernemen – wat zou leiden tot het vastleggen van samenwerking tussen partners in een "clusterpact" – maar voor het overige komt de zaak van de bio-economie schijnbaar niet meer als een prioriteit in beeld.

De Raden stellen vast dat er in de diverse beleidsnota's aanknopingspunten en voornemens staan die verband houden met – of in verband kunnen worden gebracht met – het voor advies voorliggende ontwerpactieplan Duurzaam beheer van Biomassa(rest)stromen. Deze verbanden zijn echter niet altijd duidelijk, en de onderlinge afstemming tussen de voornemens van de beleidsnota's lijkt wisselend van diepgang te zijn. Op het niveau van de beleidsnota's leidt dit de Raden tot de aanbeveling te onderzoeken op welke manier deze afstemming nog verder kan worden verbeterd. Op het niveau van het voorliggende Ontwerpactieplan bevelen de Raden aan om een procesmatige actie in te schrijven die gericht is op het verder voeren van het overleg dat nodig is om afstemming te bevorderen en te bewaken, met de Interdepartementale Werkgroep Bio-Economie als trekker. Overigens vragen de Raden om in de plannen of vergelijkbare figuren van de andere betrokken beleidsdomeinen dezelfde procesmatige actie in te schrijven.

- [13] **Toepassingsgebied van het actieplan verduidelijken.** Het plan (3.1 Focus en context) stelt: *"Dit actieplan focust op de preventie en het duurzame beheer van biomassa(rest)stromen. Biomassareststromen omvatten [...] zowel afvalstromen als bijproducten [...]. Het actieplan heeft niet de ambitie om de productie en gebruik van primaire biomassa te reguleren. De uitzondering hierop heeft betrekking op het gebruik van houtstromen voor hernieuwbare energieproductie."*

Het plan vertrekt vanuit de afvalbeheertraditie. Dat heeft vanzelfsprekend effect op het toepassingsgebied ervan. Maar door het betrekken van primaire biomassa (houtstromen voor hernieuwbare energieproductie) wordt het toepassingsgebied complex. Het betrekken van houtstromen voor hernieuwbare energieproductie beïnvloedt vraag en aanbod van houtstromen waardoor een tekort en een prijseffect kan ontstaan, dat ongetwijfeld elders compensatie zal zoeken, wellicht zelfs buiten het kader van het voorliggende actieplan. Indien bijvoorbeeld binnen dit plan voorwaarden worden opgelegd voor het gebruik van houtstromen waardoor minder hout beschikbaar is voor HE, dan kan dit effect hebben op de aansturing van de primaire productie in de landbouw en kan het impact hebben op de bijdrage van biomassa aan het behalen van de HE-doelstellingen. Dit behoort echter niet meer tot het toepassingsgebied van het actieplan, maar is wel een aandachtspunt dat moet meegenomen worden. Omgekeerd kunnen



keuzes bij de primaire productie van biomassa ook de toepassing van de cascade beïnvloeden.

De Raden zijn het er in principe mee eens dat het voorgelegde actieplan niet nog meer (cf. nu enkel houtstromen voor hernieuwbare energieproductie) moet sturen op primaire productie van biomassa. De beleidskeuzes van het actieplan en de (beleids-)keuzes omtrent de primaire biomassaproductie die niet gevat zijn door dit plan, kunnen elkaar echter wederzijds beïnvloeden (zie hiervoor). Tegen ongewenste neveneffecten van dit plan voor de primaire biomassaproductie (aangestuurd door andere beleidsdomeinen) kan de overheid ingrijpen met instrumenten die in de andere beleidsdomeinen ter beschikking zijn.

De Raden stellen vast dat het toepassingsgebied van het plan zich vooral richt op biomassa(rest)stromen van plantaardige oorsprong, maar tegelijk ook aandacht heeft voor een aantal stromen van dierlijke oorsprong (krenge, dierlijke bijproducten in keukenafval, afvalstoffen en residuen van de visserij en de aquacultuur, ...) en hun valorisatie (diervoeder, diermeel, vetzuren, cosmetica en geneesmiddelen, ...). De Raden pleiten ook in dit verband om het cascadeprincipe toe te passen, weliswaar met in acht name van een stelsel van specifieke regelgeving van bijvoorbeeld sanitaire aard of andere, zoals EU-verordening 1069 aangaande gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten enz. (zie ook [22]).

Om het beheer van biomassa overeenkomstig het toepassingsgebied van het voorliggende actieplan versus de bio-economie te duiden, is het wellicht aangewezen om daarvan een schematische voorstelling op te nemen in het plan.

[14] **Geografische afbakening.** Ook naar geografische afbakening van het plan zijn er onduidelijkheden die implicaties kunnen hebben. De Raden vragen zich af of het plan zich beperkt tot de sturing van Vlaamse houtstromen of ook de intentie heeft buitenlandse stromen te sturen.

[15] **Terminologie verder verduidelijken.** De Raden stellen vast dat er heel wat verwarring bestaat over de term biomassa(rest)stromen. Deze term is ook niet toegelicht in de definities. De Raden wijzen er overigens op dat zij in hun advies de term *biomassa(reststromen)* gebruikten om aan te geven dat het niet alleen om primaire biomassa ging maar ook om reststromen. Wellicht is het niet vanzelfsprekend om het begrip éénduidig te definiëren. Daarom stellen de Raden voor om het begrip met een schematische voorstelling te verduidelijken in relatie tot het begrip biomassa en biomassa-reststromen.

[16] **Bedenkingen bij de procesvoering voor de ontwikkeling van het actieplan.** Uit het "*Woord vooraf*" van het plan blijkt dat dit plan tot stand kwam dankzij de volle medewerking van stakeholders: overheden, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, sectorfederaties, onderzoeksinstituten en adviesraden. Om de ambitieuze doelstellingen van de verschillende actieprogramma's te bereiken, wordt dan ook op hun engagement gerekend.

De Raden beamen dat het actieplan intensief werd voorbereid in diverse fora. De aanpak om reeds in deze ontwerpfase met een concreterende projectfiche te werken en de inspraakperiode, worden positief bevonden (in vergelijking met voorgaande plannen). Toch stellen zij vast dat niet alle stakeholders even tevreden zijn over het gevoerde

proces. De Raden vermoeden dat dit het gevolg is van de aanpak van het proces. Dat proces bestond enerzijds uit overleg over de strategische aspecten en anderzijds uit overleg over concrete acties. De Raden gaan er verder van uit dat het verband tussen beide luiken misschien niet voor alle betrokkenen duidelijk genoeg was.

Anderzijds blijkt er ook verwondering bij sommige stakeholders dat zij (nog) niet betrokken werden bij de voorbereiding van het actieplan. De Raden sluiten niet uit dat dit het gevolg is van de keuze door de trekker van de partners hij wou betrekken bij het uitwerken van een actie. Een tweede oorzaak zou mogelijk kunnen gevonden worden in het feit dat partners bij het uitwerken van acties geen zicht hadden op het overkoepelende proces.

Om dergelijke opmerkingen in de toekomst te vermijden, vragen de Raden dat het lopende proces zou geëvalueerd worden als voorbereiding op het volgende.

- [17] **Het Actieplan bouwt voort op het Uitvoeringsplan Organisch-Biologisch afval (2000).** Maar het is niet duidelijk hoe het actieplan (een preventieprogramma cf. art.17 Materialendecreet) en het uitvoeringsplan (een uitvoeringsplan cf. art.18 Materialendecreet) zich verhouden. Vervangt het actieplan (een deel van) het uitvoeringsplan, of is het een aanvulling ervan of wordt het er in geïntegreerd (art.17.§7 van het Materialendecreet)? Blijft het UPOBA een afzonderlijk uitvoeringsplan of vult een deel ervan het preventiegedeelte in van nieuwe Uitvoeringsplan over huishoudelijke afvalstoffen (verwacht in 2015)? In het kader van dit laatste plan zou onder meer de selectieve inzameling van groenafval of GFT worden uitgewerkt (actieprogramma 5). De Raden vragen om de relatie van het Actieplan tot de twee uitvoeringsplannen te verduidelijken in de inleiding van het Actieplan.

De Raden dringen nogmaals aan op maximale afstemming tussen UPOBA en UPHA en indien mogelijk zelfs integratie van (delen van) het plan zoals aangegeven in het Materialendecreet.

#### 4 Diverse opmerkingen bij het ontwerp actieplan

- [18] **Biomassa-inventaris.** Het actieplan bouwt voort op een aantal eerdere plannen (cf.[2]) en ook op de Inventaris Biomassa van OVAM<sup>7</sup>. Sinds 2006 maakt de OVAM een tweejaarlijkse Inventaris Biomassa in het kader van het Actieplan Groene Stroom in 2005. De Inventaris Biomassa 2011-2012 bevat een beknopte actualisatie over de belangrijkste biomassa-afvalstromen in Vlaanderen en die biomassastromen waarover tot op vandaag minder data beschikbaar waren.

De Raden onderschrijven het instrument van de inventaris als een essentieel onderdeel van het plan. Zij bevestigen het belang over correcte inventarissen inzake biomassa en hun integratie (zie ook [6]). Naast informatie over kwantiteit en kwaliteit van de biomassa, is het wellicht ook nuttig – zeker in het geval van reststromen – de spreiding in de tijd en in de ruimte van hun beschikbaarheid mee te nemen. Deze kunnen immers bepalend zijn voor de beoordeling van de meest efficiënte actie.

- [19] **Onduidelijkheid over het bindend karakter.** Het ontwerp-actieplan is niet van die aard dat het opgevat kan worden als geheel of gedeeltelijk bindend voor de administratieve

---

<sup>7</sup> OVAM, *Inventaris Biomassa 2011-2012*, maart 2013.

overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid (zie ook [1]). Het actieplan zou moeten duiding geven aan de mate van bindendheid van het actieplan of van de actieprogramma's. Overigens is het onderscheid dat gemaakt wordt in het decreet tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen inzake de mate waarin preventieprogramma's voor hen gelden, niet zo duidelijk.

De Raden vragen ook duidelijk aan te geven dat het actieplan opgevat kan worden als een rollend programma. Het Materialendecreet geeft in dat verband aan (art.17, §8) "*De preventieprogramma's worden minstens eenmaal om de zes jaar geëvalueerd en zo nodig herzien*" en (art.17, §9) "*Bepalingen van preventieprogramma's die strijdig zijn met een gewestelijk plan of programma van latere datum met verordenende of verbindende kracht, verliezen hun geldigheid.*"

- [20] **Vermijd misverstanden omtrent "preventie".** Volgens art.17, § 2. bestaan preventieprogramma's minimaal uit "*maatregelen en initiatieven die worden genomen ter bevordering van de preventie van afvalstoffen, een efficiënter en minder milieubelastend gebruik en verbruik van materialen via ecodesign en aangepaste productie- en consumptiepatronen, en een beter beheer van materiaalkringlopen overeenkomstig artikel 4. Ze zijn erop gericht de milieueffecten van materiaalkringlopen en in het bijzonder van de productie van afvalstoffen, los te koppelen van de economische groei.*"

De Raden wijzen er op dat de indruk kan ontstaan dat het plan de primaire productie van biomassa als prioriteit vooropstelt. Dat kan niet de bedoeling zijn. Voorafgaand aan het preventieprogramma blijft de benadering van "preventie" in de zin van het voorkomen van overproductie, het voorkomen van het vangen van niet-consumeerbare mariene organismen, ... onverkort van toepassing. Deze "preventie" wordt best binnen de sectorwetgeving geregeld.

- [21] **Beschikbare infrastructuur versus doelafstand.** De Raden stellen vast dat de bestemmingsprognoses 2020 (cf. Achtergronddocument p.56 e.v.) rekening houden met veranderingen in de verwerkingscapaciteit, wijzigingen van wet- en regelgevend kader, efficiëntieverhoging, nieuwe verwerkingsroutes, stimuleringsmaatregelen en inschattingen van stakeholders. Omdat het voorliggende actieplan geen uitvoeringsplan is, maar een preventieplan volgens het Materialendecreet, vermeldt het geen initiatieven m.b.t. (eind)-verwerkingsinfrastructuur (bv. voor opslag, sortering, vergisting e.d.). Er wordt ook geen informatie gegeven over de beschikbaarheid van de infrastructurele capaciteit daarvan. De Raden menen dat het beschikken over deze informatie van centraal belang is voor de beoordeling van het realiteitsgehalte van de vooropgestelde doelstellingen.

- [22] **Zorgvuldige toepassing van het cascadestelsel.** De Raden vroegen dat de overheid het cascadeprincipe als leidraad zou hanteren in haar beleid. Ze appreciëren dan ook dat dit de visie is die in dit plan is opgenomen. De Raden hebben de indruk dat de rigide toepassing van het cascadeprincipe in sommige gevallen ongewenst is en vragen in het belang van een zorgvuldige benadering om voor de toepassing van het principe een afwegingskader op te stellen dat ook rekening houdt met:

- Gevolgen van de toepassing van het cascadesysteem op bv. bodemkwaliteit, waterhuishouding, ecosystemen, CO<sub>2</sub>-emissies e.a. milieuparameters<sup>8</sup>;
- Disproportionele kosten in verhouding tot de (milieu-)baten om het cascadeprincipe toe te passen;
- Strijdigheid met regelgeving, zoals de EU-verordening 1069<sup>9</sup> waarbij er een duidelijk opdeling is in categorie 1, 2 en 3 materialen. Het cascadeprincipe wordt doorkruist door de Verordening. De verordening vermeldt wel uitdrukkelijk enkele uitzonderingen (art. 12f en 13f), maar voor belangrijke stromen komt men niet aan het cascadeprincipe toe omwille van sanitaire redenen;
- Niet-beschikbaarheid van infrastructuur.

Dat neemt niet weg dat er moet gestreefd worden om de oorzaken voor het afwijken van het cascadeprincipe in kaart te brengen en zoveel mogelijk op te lossen.

[23] **Rekening houden met andere bestaande regelgeving.** Het plan moet rekening houden met alle toepasselijke regelgeving. Zo missen de Raden in het actieplan bijvoorbeeld de wisselwerking tussen dit plan en de afbakening van de afvalfase (Materialendecreet, art.34-39, VLAREMA, Hoofdstuk 2. Afbakening van de afvalfase). Andere aandachtspunten zijn de evaluatie van de vrijstelling van registratieplicht voor bijproducten (overeenkomstig art. 2, 7,b van REACH) en van de grondstofverklaring (Materialendecreet, art.40, VLAREMA, Afdeling 2.4 Grondstofverklaring).

Parallel daarmee stellen de Raden voor om na te gaan of en op welke wijze de actuele wetgeving een verstandige toepassing van het cascadeprincipe in de weg staat. Over het algemeen gaat het om stromen die tot nu toe niet of nauwelijks ingezet werden. Om de toepassing van het cascadeprincipe te bevorderen is het volgens de Raden zinvol dat de milieuvorwaarden van kleine installaties (bv. composteringsinstallaties) worden geëvalueerd. In het geval van de kleine composteerder moet de haalbaarheid en controleerbaarheid van de opgelegde procedures in evenwicht zijn met de milieuwinst, de kwaliteitsborging en traceerbaarheid van het product en mag *free-rider*-gedrag niet in de hand gewerkt worden.

Bijvoorbeeld het lokaal composteren van maaisel uit natuurgebieden en het lokaal gebruik van de daarmee geproduceerde compost wordt via VLAREM en VLAREMA onderworpen aan strenge regels. De afzet en verwerking in grootschalige composteringsinstallaties kan ecologische en economische kosten met zich meebrengen (o.a. voor transport en verwerking) die niet altijd in verhouding staan met de milieuwinst.

[24] **Ruimte voor afweging (de)centralisatie.** Het plan lijkt vooral te kiezen voor grote centrale verwerkingsinstallaties voor biomassa(rest)stromen. Die installaties kunnen een aantal (milieu)voordelen hebben, zoals het bundelen van verschillende kleine hoeveelheden biomassastromen voor een kwaliteitsvolle verwerking. De Raden merken echter op dat veel soorten biomassa(rest)stromen dikwijls verspreid vrijkomen en niet (zomaar) centraal beschikbaar zijn of centraal beschikbaar gesteld kunnen worden. De beslissing om dergelijke stromen naar grote centrale installaties af te voeren is afhankelijk van het

---

<sup>8</sup> In lijn met de draagkracht zoals opgenomen in Minaraad en SALV, *Advies van februari 2013 over het duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie*, Minaraad 2013|15.

<sup>9</sup> Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten) (PB L 300 van 14.11.2009).

logistieke traject dat ze moeten doorlopen en van de manier waarop ze het best verwerkt worden (vergisting, compostering, verbranding, ...). Telkens moet er een weloverwogen keuze gemaakt worden op basis van een aantal parameters zoals de logistieke belasting, de energie-efficiëntie, de energiedoelstellingen, de CO<sub>2</sub>-emissies of andere effecten op milieuparameters, natuurdoelen en financiële impact. Alternatieven zijn kleinschalige, lokale initiatieven of de optie om in bepaalde gevallen de biomassa(rest)stroom niet op te nemen voor verwerking.

De Raden vragen daarom om steeds een grondige afweging te maken tussen grootschalige en kleinschalige verwerking en in het plan ook voldoende aandacht te hebben voor kleinschalige, lokale initiatieven die zo dicht mogelijk bij het cascadeprincipe aansluiten (zie ook [23] en [44]).

- [25] **Piekstromen.** De Raden vragen om ook biomassapijkstromen uit land- en tuinbouw op te nemen in het actieplan. De Raden stellen vast dat de aanvoer van biomassa-reststromen uit land- en tuinbouw en agrovoedingsindustrie voortkomt uit:
- Een stroom die beperkt kan worden (voedselverlies en -verspilling), welke men wil minimaliseren;
  - Een stroom die er altijd zal zijn, namelijk oogstresten, reststromen uit verwerking (voedingsindustrie), ...;
  - Een (piek)stroom die een gevolg is van crisissen, bv. EHEC, Ruslandcrisis, waarbij op korte termijn zeer veel biomassa ter beschikking komt.

Het actieplan bevat actieprogramma's voor de eerste twee stromen. De Raden menen echter dat ook een actieprogramma voor de derde stroom wenselijk is.

De Raden vragen om vanuit dit bijkomende actieprogramma:

- Een draaiboek te ontwikkelen dat in geval van crisis, waarbij een grote hoeveelheid biomassa(rest)stromen plots en voor korte tijd beschikbaar komt, snel kan geactiveerd worden. Dat draaiboek vertrekt van de (bestaande) instrumenten en wordt conform de cascade opgesteld;
- Beleidsmatig dit draaiboek te kaderen in het geheel van omgaan met risico's in de land- en tuinbouw. De SALV beschreef de principes van een dergelijk beleid (onder andere) in het advies over het ontwerp van Federaal Plan "*Adaptatie aan klimaatverandering*"<sup>10</sup> als volgt:
  - o *De individuele of collectieve risico- en schadepreventie.* Binnen deze pijler verdient ook het vermijden van piekstromen de nodige aandacht;
  - o *Eigen verantwoordelijkheid van gebruikers waarbij de schade wordt opgenomen in het eigen risico van de gebruiker;*
  - o *Een al of niet verplicht collectief sectoraal fonds;*
  - o *Een rampenfonds van de overheid om de schade op te vangen;*
  - o *De markt van private verzekeringsproducten;*
- Meer geïntegreerd te werken over alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid heen;
- De beschikbare instrumenten bij te stellen. De Raden wijzen bijvoorbeeld op het feit dat appelen en peren die als gevolg van interventieacties van de Vlaamse en EU-overheden uit de markt werden gehouden niet in de grond ingewerkt mochten worden omdat ze niet onder de term "*oogstresten*" vallen en/of niet opgenomen zijn

---

<sup>10</sup> SALV, Advies van 25 april 2014 over het ontwerp van Federaal Plan "*Adaptatie aan klimaatverandering*".

in bijlage 2.2/afdeling 1 "Grondstoffen voor gebruik als meststof of bodemverbeterend middel" van VLAREMA.

- [26] **Consequenties van beleid inschatten.** Hoewel de Raden de principes van het actieplan onderschrijven, wijzen zij toch op de consequentie van de uitvoering ervan. Als gevolg van de toepassing van het cascadeprincipe zullen de biomassaströmen die verder in de keten aangeboden worden mogelijk grondig veranderen tegenover de huidige toevoer. Deze consequentie moet vooraf ingeschat worden:
- Voor recycling, zie verder ([37]).
  - Voor energetische valorisatie (vergisting en verbranding). Dit kan bijgevolg een impact hebben op de gasopbrengst en de kwaliteit van het digestaat bij vergisting en op de calorische waarde van de aangeboden biomassa-restströmen bij verbranding en bijgevolg op de verbrandingscapaciteit. Dit kan een effect hebben op de bijdrage aan de doelstellingen inzake hernieuwbare energie.
- [27] **Verbrandingsresiduen van biomassa.** Doorheen het actieplan wordt nergens aandacht besteed aan verbrandingsresiduen van biomassa. Volgens de Raden is het nodig om aandacht te schenken aan een valorisatie van de assen om te komen tot een zo volledig mogelijk kringloopbeheer met zo weinig mogelijk verlies aan primaire grondstoffen.

## 5 Specifieke opmerkingen bij de drie materiaalkringlopen

### 5.1 Restströmen uit keten landbouw, voeding tot consument

- [28] **Het actieplan moet de Europese doelstellingen inzake voedselverlies volgen.** In een document (in voorbereiding) van de Europese Commissie over een duurzaam Europees voedselsysteem ("*Building a sustainable food system*") wordt de doelstelling van 30% minder verspilling tegen 2025 voorgesteld. Ook in andere Europese documenten wordt deze doelstelling aangekondigd. Volgens bronnen bij de Europese Commissie blijkt het echter om een arbitraire waarde te gaan<sup>11</sup>. Vanuit het ketenoverleg voedselverlies is overeengekomen dat de Europese doelstelling zal worden opgevolgd. De Raden sluiten zich hierbij aan. De Raden dringen er wel op aan dat de overheid, voortbouwend op de "*Engagementsverklaring voedselverlies*"<sup>12</sup>, snel duidelijk maakt welke rol zij wil opnemen om voedselverspilling tegen te gaan. Daarnaast kan ook verwezen worden naar de resolutie in het Vlaamse Parlement<sup>13</sup>.
- [29] **Aanlandingsplicht in de visserij.** De Raden zijn er tevreden over dat het actieplan aandacht besteedt aan de problematiek van de aanlandingsverplichting in de visserij. De SALV kaartte dit aspect reeds aan in zijn advies over het Operationeel Programma 2014-2020 (EFMZV). De Raden menen dat er (in onderstaande prioriteitsvolgorde) gezocht moet worden naar:

---

<sup>11</sup> Karamat A., DG Environment, Unit A2, Presentatie "*Waste Targets Review, The legislative proposal*", voor Food Drink Europe, 22 oktober 2014.

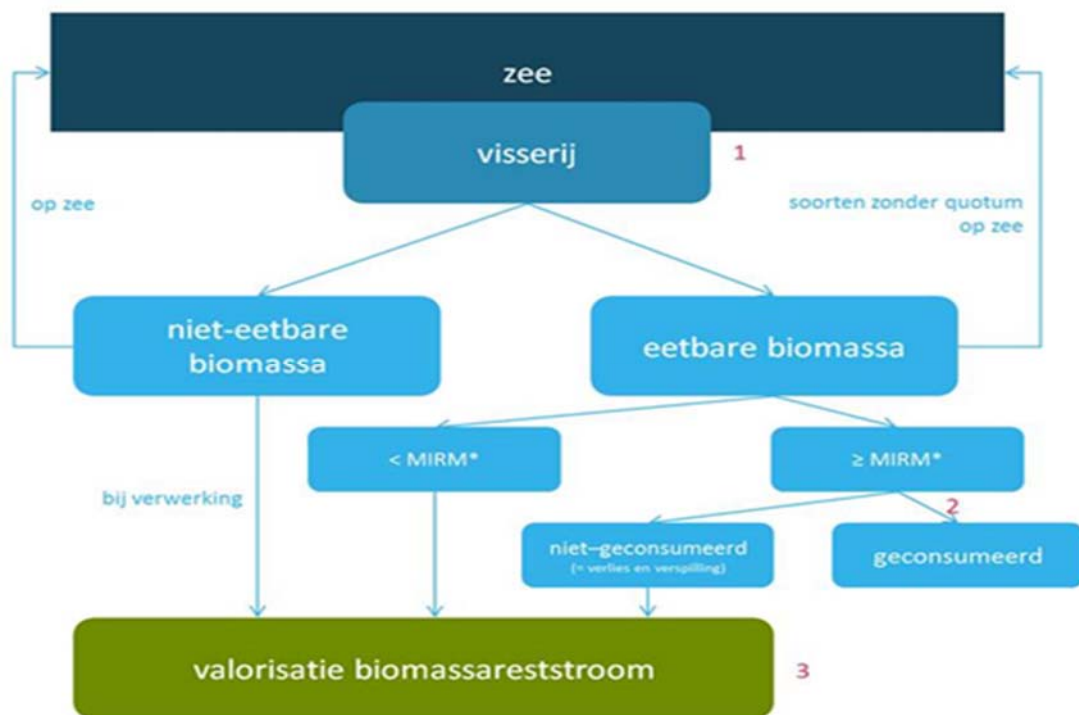
<sup>12</sup> De engagementsverklaring "*Vlaanderen in Actie: Samen tegen voedselverlies*" is een gezamenlijk initiatief van de Vlaamse Regering en Boerenbond, Fevia Vlaanderen, Comeos Vlaanderen, Unie Belgische Catering, Horeca Vlaanderen en het Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties (OIVO). De ondertekenaars zullen samenwerken om de voedselverliezen in de keten verder terug te dringen.

<sup>13</sup> Vlaams Parlement, Stukken zittingsjaar 2014-2015 (1), *Voorstel van resolutie van de heren Bart Caron, Bart Dochy, Wilfried Vandaele en Francesco Vanderjeugd en mevrouw Els Robeyns betreffende voedselverspilling en onnodige voedselverliezen*, 163 (2014-2015) - Nr 1 voorstel van resolutie, Tekst nog niet beschikbaar.



- 1) technieken om de selectiviteit van de visserij te vergroten;
- 2) afzetmarkten voor niet-doelsoorten. Dit deel van de vangst dat geschikt is voor menselijke consumptie kent momenteel een kleine afzetmarkt, waardoor het commercieel niet interessant is;
- 3) afzetmarkten voor het deel van de visserij dat niet rechtstreeks wordt (of kan worden) geconsumeerd. Dit deel van de vangst zou na bewerking wel gebruikt kunnen worden voor menselijke consumptie, diervoeding of andere toepassingen. Dit deel bestaat uit:
  - a. Eetbare biomassa. In het nieuwe Gemeenschappelijk Visserijbeleid moeten gequoteerde doelsoorten die kleiner zijn dan de minimale instandhoudingsreferentiematen (MIRM<sup>14</sup>) zoals bepaald in artikel 15, lid 10, van Verordening (EG) nr. 1380/2013 verplicht worden aangeland, maar mogen niet worden verkocht voor rechtstreekse menselijke consumptie.
  - b. Vangsten die uiteindelijk niet worden verkocht;
  - c. Niet-eetbare biomassa na verwerking, zoals graten, koppen, ...

Niet tegenstaande de aanbeveling om niet-commerciële en dus ongewenste bijvangsten te valoriseren, willen de Raden dat er over gewaakt wordt dat de valorisatie van deze reststromen geen doel op zich wordt. De prioriteit ligt bij het vermijden van ongewenste bijvangsten door selectief vissen.



Figuur 1 Biomassa-reststromen in de visserij<sup>15</sup>

[30] **Valorisatie biomassa-reststromen uit visserij.** Wat de valorisatie van biomassa-reststromen uit de visserij betreft, stelt zich een belangrijke opportuniteit. Visserij-gerelateerde

<sup>14</sup> MIRM = minimale instandhoudingsreferentiematen: aangelande soorten die kleiner zijn dan deze (nog te bepalen) maten, deze zijn geschikt voor menselijke voeding maar het Gemeenschappelijk Visserijbeleid bepaalt dat deze niet mogen worden verkocht voor rechtstreekse menselijke consumptie.

<sup>15</sup> De blauwe kaders en pijlen geven de omgang met biomassa in de visserij volgens het huidige Gemeenschappelijk Visserijbeleid weer. De groene kader geeft aan welke biomassa-reststromen gevaloriseerd zouden kunnen worden. De rode nummers verwijzen naar de opsomming eerder in deze paragraaf.



activiteiten zijn immers sterk kustgebonden: de vis wordt aangeland in één van de veilingen en ook een aanzienlijk deel van de visverwerkende bedrijven bevindt zich in deze regio. Dit heeft als voordeel dat een groot deel van de biomassa-reststromen in de visserijsector gecentraliseerd kan worden, zonder dat grote afstanden moeten overbrugd worden. De Raden stellen echter vast dat er momenteel slechts een beperkt deel van deze reststromen in Vlaanderen verwerkt wordt. De Raden menen bijgevolg dat een uitbouw van deze verwerkingscapaciteit wenselijk is, ook met het oog op de verplichte aanlanding van gequoteerde soorten die kleiner zijn dan de MIRM.

[31] **Definieer bijvangst.** De Raden vragen om de definitie van bijvangst uit het VIRA 2012 over te nemen: *Soorten die naast de doelsoorten van een visserijactiviteit mee gevangen worden.*

[32] **Verduidelijk de ambities van het actieplan inzake dierlijke mest.** De Raden stellen vast dat het actieplan uitspraken over dierlijke mest doet die niet éénduidig lijken.

De definitie van biomassa-reststroom stelt ondermeer: *“Dierlijke mest is ook een reststroom, en wordt meegenomen in dit plan voor zover het samen met andere biomassa(rest)stromen wordt verwerkt.”*

Verder in het plan worden echter wel uitspraken gedaan waarvan de Raden vermoeden dat ze over de verwerking van 100% dierlijke mest gaan:

- *De mestverwerking via biologische behandeling leidt nog tot te veel nutriëntenverliezen, met name door de vernietiging van stikstof in het nitrificatie/denitrificatieproces. Die verwerkingspiste moet, waar mogelijk worden afgebouwd. In de plaats daarvan is er behoefte aan nieuwe technieken die wél zorgen voor een effectieve recyclage van de stikstofinhoud van mest en digestaten. Dit impliceert in eerste orde dat het mestbeleid moet worden geheroriënteerd: meer recuperatie in plaats van verwijdering. [...] (Zie 6.1.3.1)*
- *Evaluatie van de technisch-economische praktijkervaring van kleinschalige vergisting zoals pocketvergisting<sup>6</sup> van mest en energiegewassen [...]. (Actieprogramma 11.2)*

Bovendien stellen de Raden vast dat het bestaande mestbeleid, meer specifiek het mestdecreet en het mestactieplan (MAP), vertrekt vanuit de invloed van mest op de waterkwaliteit (in uitvoering van de Nitraatrichtlijn). De Raden merken op dat diezelfde mest ook voor materiaal- en energietoepassingen wordt of kan worden gebruikt. Bijsturing vertrekkende van de bestaande regelgeving (mestbeleid) in functie van de doelen van het materialenbeleid en de bestaande realiteit (installaties) in overleg met de sector (cf. toekomstpad, Actieplan 6.1.3.1 Materiaalrecyclage uit biomassa-reststromen, Strategie, p.42) kan hiertoe bijdragen.

## 5.2 De kringloop van reststromen van groenbeheer en open ruimte

[33] **Oogst van resthout uit bossen.** Via de kringloop van de biomassa(rest)stromen van groenbeheer en open ruimte wil men in 2020 streven naar het oogsten van 135.000 ton resthout uit Vlaamse bossen.

In lijn met zijn briefadvies over de economische functie van het bos wijst de Minaraad er op dat dit streven een goed geïnformeerd inzicht impliceert op het bossenbestand in

---

<sup>16</sup> De pocketvergisting op landbouwbedrijven vertrekt voornamelijk vanuit rundermest en hierbij worden –in de regel– geen andere biomassa-stromen aan toegevoegd.

Vlaanderen<sup>17</sup>. Om zich er van te verzekeren dat een dergelijke hoeveelheid daadwerkelijk duurzaam geoogst kan worden, is er immers informatie nodig wat betreft bosoppervlakte, voorraad staand hout, evolutie van die voorraad, als wat betreft potentiële en reële oogsthoeveelheden.

Het lijkt de Raden dat het duurzaam oogsten van dergelijke hoeveelheden resthout uit de Vlaamse bossen over een langere periode niet vol te houden is. De Raden herhalen naar aanleiding hiervan het pleidooi van de Minaraad om op Vlaams niveau te komen tot een duidelijker visie op de economische functie van bos<sup>18</sup>. Bij het uitwerken van een dergelijke visie moet men erover waken dat er voldoende afstemming is met het voorliggende actieplan.

- [34] **Nood aan certificatiesysteem voor biomassastromen uit bossen.** Zoals de Raden in februari 2013 een pleidooi hielden voor samenhangende wettelijke duurzaamheidscriteria op internationaal of Europees vlak voor biobrandstoffen en voor de biogebaseerde materialen, wijzen zij nu op het ontbreken van een certificatiesysteem voor de kwaliteit van de aangeleverde biomassa uit resthout.

Om mogelijke negatieve prijseffecten van dit plan op de biomassastromen uit de bossector te voorkomen, vragen de Raden om een consistent beleid te voeren. Dit kan onder meer door een sturing van de marktomstandigheden voor het materiaal- en energiebeleid.

- [35] **Neveneffecten van oogst van biomassa uit bossen.** Vanuit de bossector vraagt men bij het oogsten van het resthout uit de Vlaamse bossen er voldoende aandacht voor de inzet van aangepaste machines in verband met beschadiging van de bodem, vooral wat betreft de kwetsbare delen van het bos.

Hierbij moet ook worden opgemerkt dat het meestal gaat om resthout/biomassa die zich vaak op moeilijk bereikbare plaatsen bevindt, waardoor het veroorzaken van extra CO<sub>2</sub>-emissies door de gebruikte machines moet worden afgewogen tegenover de winst die men op deze manier kan bekomen (zie [22] en [24]).

- [36] **“Zwarte en grijze stromen”.** De bossector wijst tevens op het bestaan van “zwarte en grijze stromen” (zoals bijvoorbeeld het gebruik van brandhout door huishoudens). Dit gaat volgens een aantal uitgevoerde studies over grote hoeveelheden die evenwel moeilijk traceerbaar zijn en moeilijk in concrete cijfers kunnen worden uitgedrukt en die het behalen van de doelstellingen kunnen beïnvloeden.

### 5.3 De kringloop van houtreststromen van industrie en huishoudens

- [37] **Inzet van post-consumer houtafval.** Voor de houtreststromen van industrie en huishoudens is het de bedoeling om tegen 2020 veel meer gerecycleerd *post-consumer* houtafval in te zetten in onder andere de spaanplaatproductie en het Vlaamse aanbod aan B-hout te onderwerpen aan een bijkomende sortering, zodat het efficiënter kan gerecycleerd worden. Dit is positief want recyclage dient te worden aangemoedigd. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat de algemene kwaliteit van

---

<sup>17</sup> Minaraad, Advies 2014|017, De economische functie van bos, §9.

<sup>18</sup> Minaraad, Advies 2014|017, De economische functie van bos, §3: voor de uitwerking van een dergelijke visie is er een rechtsgrond beschikbaar, met name deze in verband met de lange termijn plannen voor het bos in Vlaanderen (zie Bosdecreet art. 6).

B-hout doorheen de jaren is afgenomen door het toenemend gebruik van meubelplaten in plaats van massief hout. Dit kan een impact hebben op de recyclagemogelijkheden van het *postconsumer* houtafval. De Raden vragen om rekening te houden met dit effect op de prognoses.

- [38] **Hervormingen GSC.** Het actieplan vermeldt: “*de steun voor hernieuwbare energie vooral investeringsgericht moet zijn en minder gericht op het ondersteunen van (stijgende) kosten van houtige biomassa als brandstof*”. De Raden merken op dat de Beleidsnota energie (p.27) de bijsturing van het groenestroomcertificatensysteem aankondigt. Ze vragen zich daarom af of het citaat uit het actieplan geen voorafname is op de bijsturing en bijgevolg beter niet vermeld wordt. In het andere geval verdient het citaat een verdere toelichting.

#### 5.4 Bijdrage van reststromen aan klimaatbeleid / hernieuwbare energie

- [39] **Beleid ten aanzien van suboptimale installaties.** De Raden appreciëren dat in het plan gekozen wordt voor een strategie (2030) die installaties die momenteel suboptimaal werken qua energetisch rendement naar een verhoging van het energetisch rendement te laten evolueren. Dit ligt in lijn met de vraag in vorige adviezen (van Minaraad en SERV) om als biomassa wordt ingezet voor energetische doeleinden, dat op de energetisch meest efficiënte wijze te doen<sup>19</sup>.

De Raden vragen zich wel af hoe dat in de praktijk zal tot stand worden gebracht. Dit zal alleszins moeten gebeuren met een geïntegreerde aanpak, waarbij rekening gehouden wordt met andere aangekondigde initiatieven (groenestroom, warmtenetwerken, ... cf. Beleidsnota Energie<sup>20</sup>), maar ook waarmee de rechtszekerheid van de ondernemer niet ondermijnd wordt<sup>21</sup>. Dit betekent dat instrumenten kunnen ingevoerd, gewijzigd of afgeschaft worden, maar lopende engagementen moeten gehonoreerd worden. Voor installaties houdt dit in dat de installaties in werking of effectief in opbouw moeten zijn om te kunnen spreken van bestaande, lopende engagementen. Een “stop & go” beleid moet worden vermeden, dit is nl. nefast voor het investeringsbeleid in Vlaanderen.

- [40] **Onderzoek nodig betreffende invoer van buitenlands houtafval.** Het plan stelt letterlijk: “*De beleidskeuzes voor materiaalrecyclage voor postconsumer houtafval zullen een impact hebben op het Vlaamse aanbod van dergelijk houtafval en dus ook op de mogelijkheid om de doelstellingen te bereiken. Het lagere aanbod kan worden gecompenseerd door verhoogde invoer van dit houtafval uit buitenlandse regio’s*.” De Raden vragen te onderzoeken of het faciliteren van de invoer uit buitenlandse regio’s van houtafval voor elektriciteitsproductie opportuun is, rekening houdend met de duurzaamheidscriteria.
- [41] **Bereik duurzaamheidscriteria.** Actieprogramma 16 wil duidelijke duurzaamheidscriteria en afwegingscriteria opstellen om de materialenhiërarchie toe te passen voor de inzet van houtstromen voor groenestroomproductie. Het is echter niet duidelijk of dit actieprogramma enkel doelt op Vlaamse stromen of Vlaamse en geïmporteerde

---

<sup>19</sup> Minaraad en SERV, Advies van september 2014 over groene warmte, Minaraad, 29 september 2011 (2011|11), SERV, 30 september 2011; Minaraad en SERV, Advies van november 2011 over hernieuwbare energie, SERV, 16 november 2011, Minaraad, 17 november 2011 (2011|72).

<sup>20</sup> Turtelboom Annemie Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie, Beleidsnota Energie 2014-2019.

<sup>21</sup> Minaraad en SALV, Advies van februari 2013 over het duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, Minaraad 2013|15.

houtstromen. Het is belangrijk dat er afstemming is met duurzaamheidscriteria van andere regio's en dat er voldoende consultatie is over mogelijke beleidsopties.

- [42] **Rendementsverhoging grootschalige biomassa-installaties.** De Raden onderschrijven ook het actieprogramma 19: "*Rendementsverhoging grootschalige biomassa-installaties*". Deze bepaling wordt o.a. gevat door de omzetting van de Richtlijn energie-efficiëntie die stelt dat nieuwe stookinstallaties en ingrijpende veranderingen van bestaande installaties worden vergund o.a. op basis van een kosten baten analyse die de toepasselijkheid van WKK moet nagaan. In het geval van een positieve uitkomst van die KBA dient het WKK-concept geïmplementeerd te worden.

De Raden vroegen in eerdere adviezen<sup>22</sup> om als biomassa wordt ingezet voor energetische doeleinden, dat op de energetisch meest efficiënte wijze te doen. De rendementsverhoging van grootschalige biomassa-installaties door omzetting naar WKK-installaties moet daarbij rekening houden met de technische of financiële haalbaarheid:

- De mogelijkheid tot afzet van de geproduceerde warmte;
- De systeemfunctie die verwacht wordt van biomassa-installaties als back-up en eventueel flexibele elektriciteitscentrale ter aanvulling van variabele hernieuwbare energieproductie;
- De kosten voor de uitbouw van een warmtenet.

- [43] **Afstemming tussen materialenbeleid en energiebeleid.** De Raden appreciëren de aanzet tot afstemming tussen materialenbeleid en beleid inzake hernieuwbare energie. Maar er zijn toch een aantal voorbeelden te duiden waaruit blijkt dat de inspanningen nog verder moeten gezet worden:

- Afstemming tussen OVAM en VEA. Het actieplan (6.4.2.1 Strategie 2030, p.63) geeft aan dat het "*LOW BIO*"-scenario van de VITO prognosestudie inzake de rol van biomassa in de hernieuwbare energie het meest overeenstemt met het *Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa*, dus voor duurzaam beheer biomassa(rest)stromen. Dit scenario voorziet meer biomassagebruik voor hernieuwbare energie dan wat volgens OVAM duurzaam is en te weinig voor wat VEA voorziet.

De Raden stellen vast dat in de prognosestudie het onderscheid tussen energetisch en elektrisch rendement niet is meegenomen. Bovendien is er ook discussie over hoe het Belgisch biomassapotentieel werd bepaald. De beleidsnota Energie 2014-2019 kondigt het opstarten van een bottom-up potentieelstudie aan *voor het bepalen en vastleggen van een realistische doelstelling rekening houdend met het Vlaamse economisch haalbaar potentieel voor hernieuwbare energie in Vlaanderen, als bijdrage én verbintenis aan de Europese doelstelling inzake hernieuwbare energie, in de Belgische context. Deze bottom-up potentieelstudie moet gevolgd worden door scenario-analyses gebaseerd op transparante correcte en volledige inputdata (kosten productiecapaciteit, netontwikkeling, back-up, balancing, leercurves, ...).*

Bijkomende Vlaamse beperkingen opleggen op het gebruik van biomassa zal invloed hebben op het bereiken van de bindende HE-doelstelling. Indien beperkingen opgelegd worden, dient een bijkomend impact-assessment opgesteld te worden.

---

<sup>22</sup> Zie voetnoot 19.

De Raden ondersteunen het initiatief van een actuele potentieelstudie voor hernieuwbare energie in Vlaanderen, ze dringen aan op een spoedige start van het initiatief en voor het meenemen van de energetische rendementsverhoging van biomassa-installaties. Ze dringen er ook op aan dat VEA en OVAM het van in het begin eens raken omtrent de uitgangspunten.

- De Raden stellen vast dat het Energiebeleid en het Materialenbeleid o.a. afgestemd worden door voor OVAM een adviesbevoegdheid te voorzien in de toekenning van groenestroomcertificaten voor houtstromen die voor groenestroomproductie worden ingezet. OVAM kan geen uitspraak doen over de toepassing van het cascadeprincipe in het buitenland.

[44] **Een mix van groot en klein.** Eerder in dit advies (zie [24]) merkten de Raden op dat het plan lijkt te kiezen voor grote centrale verwerkingsinstallaties voor biomassa(rest)stromen die vaak een aantal (milieu)voordelen hebben, zoals de aanwezigheid van meer performante luchtzuiveringstechnieken die op economisch haalbare wijze kunnen toegepast worden. De Raden pleitten reeds om in het plan ook ruimte te laten voor de afweging inzake (de)centralisatie van de verwerkingsinfrastructuur. In dat verband herneemt de Raad een passage uit zijn advies over hernieuwbare energie<sup>23</sup>: *“Grote hernieuwbare energie-installaties kunnen door schaalvoordelen vaak goedkoper energie produceren. Gewenste grootschaligere toepassingen moeten dan ook de nodige kansen krijgen (bv. door experimenteren met andere schaalniveaus zoals wijken en bedrijventerreinen, stimulering van coöperatieven, enz.). Maar ook kleinere installaties hebben een plaats in het toekomstige energiesysteem. Kleine installaties kunnen in sommige gevallen energetisch efficiënter dan grote worden ingezet, bijvoorbeeld door een betere afstemming op een lokale warmtevraag. Zij kunnen bij decentrale toepassingen ook de kosten van investeringen in grootschalige netinfrastructuur beperken. Kleine installaties vereisen in elk geval andere netaanpassingen vergeleken met grootschalige installaties.”*

---

<sup>23</sup> Minaraad en SERV, Advies over hernieuwbare energie, SERV, 16 november 2011, Minaraad, 17 november 2011 (2011|72).

## Referentielijst

Interdepartementale Werkgroep Bio-Economie, Bio-economie in Vlaanderen, visie en strategie van de Vlaamse overheid voor een duurzame en competitieve bio-economie in 2030.

Karamat A., DG Environment, Unit A2, Presentatie "Waste Targets Review, The legislative proposal", voor Food Drink Europe, 22 oktober 2014

Minaraad en SALV, Advies van februari 2013 over het duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, Minaraad 2013|15.

Minaraad en SERV, Advies over hernieuwbare energie, SERV, 16 november 2011, Minaraad, 17 november 2011 (2011|72).

Minaraad en SERV, Advies van november 2011 over hernieuwbare energie, SERV, 16 november 2011, Minaraad, 17 november 2011 (2011|72).

Minaraad en SERV, Advies van september 2011 over groene warmte, Minaraad, 29 september 2011 (2011|11), SERV, 30 september 2011

Minaraad, Advies van 22 maart 2011 over het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, Minaraad 2011|19.

Minaraad, Advies van 22 mei 2014 over de economische functie van bos, Minaraad 2014|017.

OVAM, Actieplan Vlaams Materialenprogramma

OVAM, Inventaris Biomassa 2011-2012, maart 2013.

SALV, Advies van 25 april 2014 over het ontwerp van Federaal Plan "*Adaptatie aan klimaatverandering*".

Turtelboom Annemie Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie, Beleidsnota Energie 2014-2019.





---

## Gezamenlijk advies

### De stroomgebiedsbeheerplannen 2016-2021

#### Advies van 18 december 2014 over de Ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021

---

Datum van goedkeuring **18/12/2014**

---

Datum goedkeuring SALV 19/12/2014  
Datum goedkeuring SERV 22/12/2014

---

Volgnummer 2014| 041

---

Coördinator + e-mailadres Dirk Uyttendaele, [dirk.uyttendaele@minaraad.be](mailto:dirk.uyttendaele@minaraad.be)

---

Co-auteur + e-mailadres Kris Van Nieuwenhove, [kris.vannieuwenhove@lv.vlaanderen.be](mailto:kris.vannieuwenhove@lv.vlaanderen.be)  
Annick Lamote, [alamote@serv.be](mailto:alamote@serv.be)

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	194
Krachtlijnen .....	195
Procesbeschrijving.....	198
Dossierbeschrijving .....	199
Aanbevelingen.....	204
1 Algemene bemerkingen en aanbevelingen.....	204
2 Gevoerde proces.....	208
3 Beheerplannen.....	209
4 Maatregelenprogramma.....	218
4.1 Basismaatregelen en aanvullende maatregelen.....	218
4.2 “Meer doen met minder” met respect van verplichtingen.....	219
4.3 Gebieds- en doelgerichte aanpak.....	219
4.4 Prioritering van acties en maatregelen.....	221
4.5 Financiering .....	224
Referentielijst .....	228
Figuren .....	229
Afkortingen.....	230
Bijlage.....	232

## Krachtlijnen

**Algemeen** stellen de Raden vast dat rekening werd gehouden met een aantal opmerkingen uit hun advies over de eerste generatie stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP). Ze zijn tevreden over de integratie van de maatregelen in uitvoering van de Kaderrichtlijn Water en de Overstromingsrichtlijn in één plan. Het deel over grondwater in de SGBP is in het algemeen goed onderbouwd, toch hebben de Raden hierover nog enkele opmerkingen.

De Raden vragen duidelijkheid omtrent het voornemen inzake waterbeleid uit het **Pact 2020** en hoe dit zal meegenomen worden in de beleidskeuzes over het maatregelenprogramma.

De Raden suggereren om, in overleg met de federale overheid en rekening houdend met de Europese context, te onderzoeken of en welke instrumenten in het kader van een **productbeleid** kunnen ingezet worden om verspreiding van stoffen in het milieu te voorkomen. Ze vragen ook een globale afstemming binnen de stroomgebiedsdistricten, bijvoorbeeld inzake de afstemming van de toestandsbeoordeling van de waterlichamen en vragen meer vooruitgang inzake het overleg omtrent de kwantitatieve problematiek van grensoverschrijdende waterlichamen.

De Raden vragen om de **GUP's** bindend te maken voor de gemeenten. Ze vragen dat cruciale delen van de SGBP effectief bindend worden verklaard door de Vlaamse Regering. Indien er geen feitelijk bindende verklaring op de lopende procedure zou volgen, dan verzwakt dat het organisatorische en coördinerende karakter van de SGBP. De Raden missen een interactie van de SGBP met het ruimtelijk beleid. Specifiek ontbreekt het “vasthouden” van water in het stedelijk gebied.

**Gevoerde proces.** De Raden appreciëren de communicatie-initiatieven van de CIW, maar stellen tegelijk dat ze wellicht te hoogdrempelig waren en er te weinig rekening werd gehouden met de lokale stakeholders en met diversificatie naar doelgroep. Ook de participatie-initiatieven via de Raden worden op prijs gesteld. Maar ook hier is verbetering mogelijk en formuleren de Raden enkele concrete aanbevelingen.

**Beheerplannen.** De goede toestand werd voor geen enkel Vlaams waterlichaam bereikt in 2015 en in 2021 zal de goede toestand waarschijnlijk ook niet overal bereikt worden. Het model dat voor de beoordeling gebruikt werd door de CIW, leidt er, zelfs in het maximale scenario, toe dat slechts 60% van de waterlopen in goede toestand zal zijn in 2021. Dit impliceert dat het “maximale scenario” niet de juiste of onvoldoende maatregelen bevat om de goede toestand te bereiken. De Raden menen echter dat de gehanteerde toetsing in de SGBP de verkeerde relatie in beeld brengt. Ze menen dat enkel de niet-hydro-morfologische maatregelen aan het bestaande model getoetst zouden mogen worden en dat voor hydro-morfologische maatregelen een andere manier had moeten gebruikt worden om met kosteneffectiviteit om te gaan. Bovendien is door een betere inzet van de kosten-efficiëntie-beoordelingen van maatregelenpakketten – in het bijzonder binnen het scenario “regulier” – een hoger doelbereik in de planperiode mogelijk. De Raden wijzen ook op de interactie van die vaststellingen met de evaluatie van de Kaderrichtlijn in 2019 door de Europese Commissie. Ook de onderbouwing voor de mogelijkheid van verminderde doelstellingen zou nu al op een juridisch correcte manier voorbereid moeten worden.

**Fosfor** is de belangrijkste problemparaameter. Het is dus duidelijk dat er specifieke aandacht naar fosfor dient te gaan en dat de nodige maatregelen dienen te worden genomen. Voor de industrie wordt gevraagd om na te gaan welke bijkomende proportionele maatregelen eventueel nog kunnen gerealiseerd worden. Voor huishoudens lijkt de uitbouw van de

saneringsinfrastructuur in veel gevallen een kosteneffectieve maatregel. Inzake waterzuivering blijven de Raden aandacht vragen voor P-verwijdering. Voor de landbouw vallen de mogelijke maatregelen onder bemesting of onder het voorkomen van afspoeling. Vanuit *governance*-oogpunt zouden de Raden het logisch vinden dat de nodige bemestingsmaatregelen in het MAP zouden worden opgenomen. Maar de organisaties binnen de Raden hebben tegenstrijdige meningen over de vraag in hoeverre dit is gebeurd in het huidige MAP-voorstel. Aangaande maatregelen tegen afspoeling kan nog veel vooruitgang geboekt worden. Het is echter ook wenselijk om het erosiebeleid meer geïntegreerd aan te pakken en af te stemmen met het ruime water- en bodembeleid. De lange doorwerkijd van landbouwmaatregelen moet in rekening worden gebracht bij de verwachte resultaten van de modellen, maar het betekent volgens de Raden dat de reeds lopende maatregelen nu zeker moeten verder gezet worden en dat er snel met de eventueel gewijzigde (MAP5) en bijkomende maatregelen moet begonnen worden.

De Raden bevelen aan om de resultaten van **het IHD-proces** integraal ter harte te nemen door de goedgekeurde instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten te integreren in het regulier scenario en bij de acties duidelijk te maken wie de trekker is en waar het budget is gereserveerd. Dit moet gekaderd worden binnen het voorziene traject van uitvoering van de Managementplannen.

Omtrent de **oeverzoneprojecten** vragen de Raden dat het besluit, dat uitvoering en duidelijkheid moet brengen, spoedig wordt uitgewerkt en in voege kan treden. Omtrent overstromingsgebieden vragen de Raden een snelle operationalisering van het voornemen om de protectiemaatregelen te bekijken in gebiedsgerichte integrale projecten om maximaal multifunctionele win-wins te realiseren. Met betrekking tot de aanduiding van sterk veranderde waterlichamen vragen ze om kritisch te beoordelen én te motiveren of het nuttig doel werkelijk een onoverkomelijk obstakel vormt voor het bereiken van de goede ecologische toestand. Indien dit niet het geval is, is er geen reden om het waterlichaam als sterk veranderd aan te duiden.

De Raden onderschrijven de beleidskeuze om te werken met **herstelprogramma's voor grondwaterlichamen** en wijzen erop dat, om ze degelijk te kunnen uitvoeren, de afbouw van winning uit bepaalde grondwaterlagen voldoende voorspelbaar moet zijn, gepaard moet gaan met flankerende maatregelen en voorbereid dient te worden in overleg met de betrokkenen.

**Maatregelenprogramma.** Het maatregelenprogramma maakt onderscheid tussen “beslist” beleid en bijkomende maatregelen. De Raden geven de voorkeur aan een opdeling in basis- en aanvullende maatregelen zoals bepaald in de Kaderrichtlijn. Indien toch alle maatregelen als aanvullend worden beschouwd dan moeten alle maatregelen tegenover elkaar afgewogen worden, dus ook de maatregelen “beslist” beleid, wat nu niet gebeurde.

De Raden zijn voorstander van een gebieds- en doelgerichte aanpak, maar hebben bedenkingen bij de focus op **speerpunt- en aandachtsgebieden**. Ten eerste hebben ze vragen bij de werkelijke prioritering in deze gebieden en ten tweede lijkt deze aanpak niet de meest kostenefficiënte. De Raden zijn voorstander van een gebiedsgerichte aanpak op een tweeledige manier. In de gebieden met de kleinste doelferstand, de zogenaamde speerpuntgebieden, moet vooral ingezet worden op hydro-morfologische maatregelen, omdat deze aanpak win-wins toelaat met vb. Natura 2000 en schade door overstromingen kunnen beperkt worden. Emissiereductie-maatregelen dienen ook gebiedsgericht gescreend te worden aan de hand van het milieukostenmodel met als doel de inzet van de meest kosteneffectieve maatregelen in functie van de richtlijnen. Tegelijk moet ook gefocust worden op problemparameters zoals fosfor.

Het beleid aangaande de prioritaire stoffen lijkt zich toe te spitsen op **industriële puntlozingen**. Het aandeel van die puntlozingen is voor nagenoeg alle prioritaire stoffen ingrijpend verminderd en draagt in vele gevallen slechts nog in zeer beperkte mate bij tot hun totale emissie in Vlaanderen. Door het beleid in grote mate te focussen op deze bronnen zullen bijgevolg slechts minimale reducties te realiseren zijn. Het is aangewezen om eerder op aanvullende maatregelen voor andere bronnen, in het bijzonder voor **diffuse bronnen**, te richten.

**Kostenefficiëntie** is een cruciaal criterium voor de opmaak van het maatregelenprogramma wegens de grote uitdagingen en de beperkte (extra) middelen. De Raden vragen dan ook verduidelijking over het niet weerhouden van sommige kosteneffectieve maatregelen en over de doorslaggevende criteria om te opteren voor duurdere maatregelen. In sommige gebieden mag een voorkeur voor kosteneffectieve maatregelen boven de uitbouw van niet-prioritaire saneringsinfrastructuur niet uitgesloten worden. De afweging van maatregelen moet ook over de maatregelenpakketten heen gebeuren en bij bestaande maatregelen moet gestreefd worden naar efficiëntiewinsten.

**Financiering.** Tegenover de zeer grote uitdaging om de goede toestand te behalen staan beperkte middelen. Nog heel wat maatregelen en acties uit het vorig plan wachten op uitvoering omwille van ontoereikende middelen. Specifiek met betrekking tot het Sigmaplan is de tijdige uitvoering van maatregelen en acties noodzakelijk. De Raden vinden de voorstelling van de budgetten van de verschillende scenario's onduidelijk.

Er moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen redelijkheid en haalbaarheid van maatregelen. Het uitgangspunt om redelijkheid te beoordelen is de afweging van de kosten tegenover de baten. Wie de maatregelen of actie moet betalen is hier (nog) niet relevant. Indien kosteneffectieve maatregelen de haalbaarheid voor bepaalde doelgroepen in het gedrang brengen, dan moeten er sociale en economische correcties uitgewerkt worden om de meest kosteneffectieve maatregelen daadwerkelijk te realiseren. De Raden formuleren ernstige bezwaren bij de onderbouwing van de haalbaarheidscriteria. Ook bij de verdeling van de kosten van de overheid (die moeilijk toewijsbaar zijn aan een doelgroep) hebben ze vragen, net zoals bij het gegeven dat niet alle kosten voor de doelgroepen in rekening zijn gebracht. Ze betreuren ten eerste dat conclusies worden getrokken over de haalbaarheid van de verschillende scenario's voor de doelgroepen op basis van illustratieve cijfers.

De Raden dringen tenslotte aan op een maatschappelijk debat over de financiering en de kostendoorrekening van de maatregelen. Ze verwijzen hierbij naar de lange termijnvisie over de financiering van het waterbeleid die is aangekondigd in het Vlaams regeerakkoord. De Raden vragen uitdrukkelijk om hierbij in een vroege fase betrokken te worden.

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	<b>9 juli 2014</b>
Naam adviesvrager + functie	<b>Philippe D'Hondt, Voorzitter CIW</b>
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Decreet Integraal Waterbeheer, art. 37, §3</b>
Adviestermijn	<b>Zes maanden</b>
Samenwerking	<b>Mineraad, SALV en SERV</b>
Overlegcommissie	<b>Gezamenlijke werkcommissies</b>
Vergaderingen: soort + datum	<b>Een hoorzitting met de CIW op 23 november, korte besprekingen op 28 augustus, 25 september, 9 oktober en 13 november 2014, volle werkgroepsvergaderingen op 27 november, 4, 9 en 11 december 2014 en een amendementenvergadering op 17 december 2014</b>

---

Na kennismaking met het uitgebreide dossier en enkele inleidende besprekingen beslisten de werkgroepen om eerst deel te nemen aan één van de vijf provinciale informatievergaderingen welke door de CIW werden georganiseerd tussen 24 september en 7 oktober 2014.

In de loop van dat proces verkoos de werkcommissie om bovenop nog een bijkomende informatievergadering te organiseren met de CIW. Deze vergadering werd voorbereid door een aantal schriftelijke vragen vanuit de commissieleden aan de CIW. De hoorzitting ging door op 23 oktober 2014.

## Dossierbeschrijving

- [1] De Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Overstromingsrichtlijn (OR) vormen de basis voor de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen.

De Kaderrichtlijn Water<sup>1</sup> stelt een wettelijk kader in om de waterkwaliteit te beschermen en te herstellen en het duurzame gebruik van water op lange termijn te garanderen. De richtlijn voorziet in een aanpak van het waterbeheer op het niveau van stroomgebieden (de natuurlijke geografische en hydrologische eenheden). De richtlijn bevat specifieke termijnen voor het bereiken van een goede toestand voor de watersystemen (zowel oppervlaktewater als grondwater) en voorziet een aantal afwijkmogelijkheden voor het behalen van die goede toestand. De maatregelen, nodig voor het bereiken van de goede toestand, worden opgenomen in stroomgebiedbeheerplannen die voor het eerst dienden vastgesteld te zijn tegen eind 2009 en vervolgens om de zes jaar moeten herzien en opnieuw vastgesteld worden.

De Overstromingsrichtlijn<sup>2</sup> stelt een wettelijk kader in voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's om de negatieve gevolgen die overstromingen kunnen hebben voor de veiligheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid te beperken. De maatregelen om die negatieve gevolgen te verminderen, worden opgenomen in de overstromingsrisicobeheerplannen die voor het eerst dienen opgesteld te worden tegen eind 2015 en vervolgens om de zes jaar worden herzien. In overstromingsrisicobeheerplannen wordt rekening gehouden met een aantal relevante aspecten, zoals kosten en baten, en worden alle aspecten van overstromingsrisicobeheer behandeld, met speciale nadruk op preventie, bescherming en paraatheid.

- [2] Het doel van de Kaderrichtlijn Water is het bereiken van de goede toestand van oppervlakte- en grondwater. Deze goede toestand wordt voor het oppervlaktewater bepaald aan de hand van verschillende parameters:
- Goede ecologische toestand/potentieel:
    - Algemeen fysisch-chemische parameters, bv. fosfor, stikstof, geleidbaarheid, pH, opgeloste zuurstof;
    - Biologische kwaliteitselementen, bv. vissen, macro-invertebraten, macrofyten, fytobenthos, fytoplankton;
    - Hydromorfologie;
    - Specifiek verontreinigende stoffen, bv. arseen, barium, kobalt, uranium, vanadium.
  - Goede chemische toestand:
    - Stoffen uit de Dochterrichtlijn<sup>3</sup>. Een gedeelte van deze stoffen wordt benoemd als "alomtegenwoordige stoffen". Dit zijn stoffen zoals bv. PAK's in overal voorkomen en lang in het milieu blijven. Op voorstellingen mogen deze alomtegenwoordige stoffen afzonderlijk weergegeven worden om een beter beeld te geven van de actuele problematiek, bv. DDT, PAK's, PCB's, naftaleen, tributyltinverbindingen.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2000/EG/60 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

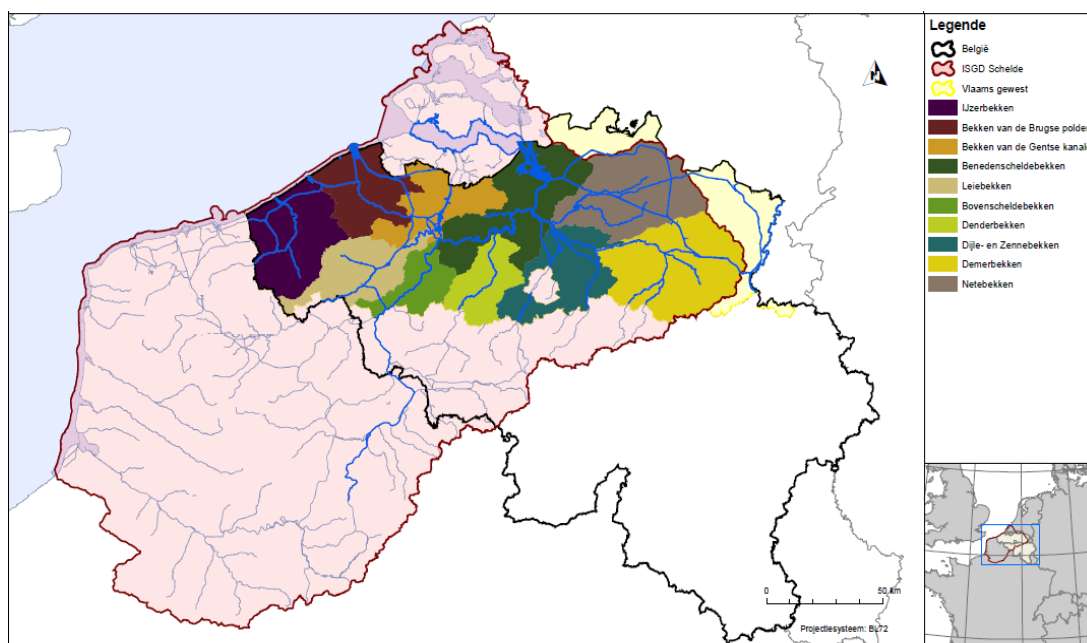
<sup>2</sup> Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

<sup>3</sup> Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van waterbeleid en 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 Richtlijn 2000/60/EG.



De goede toestand van het grondwater wordt bepaald aan de hand van een aantal kwaliteits- en kwantiteitsparameters.

- [3] De Kaderrichtlijn Water en de Overstromingsrichtlijn zijn in Vlaanderen omgezet via het decreet betreffende het integraal waterbeleid<sup>4</sup>. Het decreet betreffende het integraal waterbeleid vormt het basisdecreet voor de organisatie, de planning en het overleg van het integraal waterbeleid in Vlaanderen en zet de Kaderrichtlijn Water en de Overstromingsrichtlijn om in Vlaamse wetgeving.
- [4] Het Vlaams Gewest maakt deel uit van twee internationale stroomgebieddistricten en omvat vier stroomgebieden, elf bekken en zes grondwatersystemen. In het Vlaams Gewest liggen vier stroomgebieden: de Schelde, de Maas, de IJzer en de Brugse Polders. De Schelde maakt samen met de IJzer en de Brugse Polders deel uit van het internationale stroomgebieddistrict van de Schelde. Het Vlaamse deel van dit stroomgebieddistrict wordt opgedeeld in tien bekken. De Maas maakt deel uit van het internationale stroomgebieddistrict van de Maas en heeft één bekken in Vlaanderen, het Maasbekken.



**Figuur 1** Situering van het Vlaams deel van het stroomgebieddistrict van de Schelde in het internationale stroomgebieddistrict. De lichtgele delen in het noorden van de provincie Antwerpen en het oosten van de provincie Limburg vormen het Vlaams deel van het stroomgebieddistrict van de Maas.

Het grondwater in Vlaanderen wordt opgedeeld in zes grondwatersystemen.

- [5] De tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen bestaan uit verschillende onderdelen. De strategische adviesraden beperken zich in dit advies tot de “beheerplannen Vlaamse delen” en het “maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas”. Uitzonderlijk wordt gerefereerd naar de bekken specifieke delen of de grondwaterspecifieke delen.

<sup>4</sup> Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.



**Figuur 2** De stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas (2016-2021) bestaan uit verschillende planonderdelen.

In de beheerplannen voor het Vlaamse deel van de internationale stroomgebieddistricten van Schelde en Maas wordt de huidige toestand van het water beschreven en geanalyseerd. De focus ligt op de grotere waterlopen en de kanalen.

Er wordt nagegaan wat de invloed is van menselijke activiteiten op het oppervlaktewater en het grondwater. Er is ook een economische analyse opgenomen van de waterdiensten: productie, distributie en transport van drinkwater en de sanering van afvalwater. Deze analyse vormt de basis voor een waterprijsbeleid waarbij de vervuiler een redelijke bijdrage levert in de waterkosten.

De te bereiken goede toestand wordt geconcretiseerd in milieudoelstellingen voor oppervlakte- en grondwater. De actuele toestand van het watersysteem wordt getoetst aan die doelstellingen en er wordt ingeschat of met de voorgestelde maatregelen een goede toestand haalbaar is tegen eind 2021. Is dat niet het geval, dan wordt een afwijking gemotiveerd.

Alle maatregelen en acties die genomen worden om de toestand van de watersystemen te verbeteren of de overstromingsrisico's beter te beheren zijn samen gebracht in het maatregelenprogramma.

Het maatregelenprogramma is opgebouwd uit 9 maatregelengroepen.

1	Europese wetgeving	Kaderrichtlijn Water
2	Kostenterugwinningsbeginsel en vervuiler-betaalt-beginsel	
3	Duurzaam watergebruik	
4	A Beschermde en waterrijke gebieden – gedeelte grondwater B Beschermde en waterrijke gebieden – gedeelte oppervlaktewater	
5	A Kwantiteit grondwater B Kwantiteit oppervlaktewater	
6	Overstromingen	Overstromingsrichtlijn
7	A Verontreiniging grondwater B Verontreiniging oppervlaktewater	Kaderrichtlijn Water
8	A Hydromorfologie B Waterbodems	
9	Andere maatregelen	

Binnen deze 9 maatregelengroepen werden 98 maatregelen uitgewerkt die – in totaal – bestaan uit ongeveer 1700 acties.

- [6] **Het concept van de stroomgebiedbeheerplannen.** Het doel van de stroomgebiedbeheerplanning is een afstemming tot stand te brengen tussen drie dimensies: de ruimtelijke, de sectorale en de financiële dimensies met een impact op het watersysteem en het waterbeleid.

De kern van een stroomgebiedbeheerplan is het overzicht van de milieudoelstellingen voor alle wateren in het stroomgebied en het maatregelenprogramma. Daarnaast bevat een stroomgebiedbeheerplan:

- Een algemene beschrijving van de kenmerken van het stroomgebied en de indeling van het oppervlaktewater en grondwater in waterlichamen. De te behalen milieudoelstellingen zijn niet in het volledige stroomgebied dezelfde. Binnen de contouren van een waterlichaam zijn de milieudoelstellingen wel identiek.
- Een druk- en impactanalyse: een analyse van de effecten van menselijke activiteiten (huishoudens, bedrijven, landbouw, transport, toerisme en recreatie) op het grond- en oppervlaktewater en van de belangrijkste bedreigingen.
- Een economische analyse van de waterdiensten, namelijk de publieke drinkwaterproductie en -distributie, de publieke inzameling en zuivering van afvalwater, de zelfvoorzieningen inzake waterproductie en de zelfvoorziening inzake zuivering van afvalwater. Deze analyse ontleedt welk deel van de kosten van de waterdienst vandaag betaald wordt door de gebruiker en welk deel door de overheid. De analyse vormt de basis voor een waterprijsbeleid waarin de gebruiker of de vervuiler een redelijke bijdrage levert in de kosten van de waterdienst.

Artikel 11 van de Kaderrichtlijn Water bepaalt dat elke lidstaat voor elk stroomgebiedsdistrict op zijn grondgebied (of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict) een maatregelenprogramma moet opstellen. Volgens artikel 4 dient het maatregelenprogramma maatregelen te bevatten voor oppervlaktewateren, grondwater en voor beschermde gebieden.

Een maatregelenprogramma bevat, volgens artikel 11, “*basismaatregelen*” en waar nodig ook “*aanvullende maatregelen*”. Basismaatregelen zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan. Artikel 11, lid 3 geeft een opsomming van maatregelen die onder deze categorie vallen. Aanvullende maatregelen zijn de maatregelen die worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen teneinde de doelstellingen te bereiken.

Naast maatregelen in uitvoering van de Kaderrichtlijn Water bevatten de voorliggende ontwerp stroomgebiedbeheerplannen ook maatregelen in uitvoering van de Overstromingsrichtlijn. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 7, ten derde van deze richtlijn: “*Overstromingsrisicobeheerplannen omvatten maatregelen met de bedoeling om de overeenkomstig lid 2 vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken, alsmede de in deel A van de bijlage vermelde onderdelen.*”

Deze overstromingsrisicobeheerplannen werden integraal opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen, hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 14 van de Overstromingsrichtlijn: “*De lidstaten nemen de passende maatregelen om de toepassing van deze richtlijn en van Richtlijn 2000/60/EG (de Kaderrichtlijn Water, red.) te coördineren, en zoeken daarbij in het bijzonder naar mogelijkheden voor de verbetering van de efficiëntie en de informatie-uitwisseling en voor het verwezenlijken van gemeenschappelijke synergiën en voordelen [...]*”.

- [7] **Bindendheid van de stroomgebiedbeheerplannen.** Volgens het Decreet Integraal Waterbeleid (art.36, §2) duidt de Vlaamse Regering de onderdelen van de stroomgebiedbeheerplannen aan die bindend zijn voor de diensten en agentschappen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de besturen, alsook de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest zijn belast met taken van openbaar nut. Behoudens de omstandigheden en voorwaarden, die zijn vastgelegd in art.36, § 3, tweede en derde lid, kan van het bindende gedeelte van de stroomgebiedbeheerplannen niet in minder strenge zin worden afgeweken.

De stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas van de eerste generatie en het maatregelenprogramma voor Vlaanderen werden door de Vlaamse Regering een eerste keer vastgesteld op 9 juli 2010 en werden opnieuw vastgesteld op 8 oktober 2010 na het advies van de Raad van State. Voor de beslissing van 8 oktober 2010 werden de kosten van de maatregelen aangepast aan de kosten van de acties in de speerpuntgebieden en de kosten van de overige generieke maatregelen.

In 2010 werd blijkbaar geen enkel deel van de stroomgebiedbeheerplannen expliciet bindend verklaard door de Vlaamse Regering. In de feiten hebben de stroomgebiedbeheerplannen gedurende de plantermijn onvoldoende doorwerking vertoond. Er kan een oorzakelijk verband zijn tussen beide vaststellingen.

- [8] De opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen volgt een uitgebreid traject. Binnen dit traject is een openbare raadpleging voorzien van 9 juli 2014 tot 8 januari 2015. Geïnteresseerden kunnen alle beschikbare documenten raadplegen op de website [www.volvanwater.be](http://www.volvanwater.be). Daarnaast werden vijf informatiedagen georganiseerd in de vijf provincies.
- [9] **Minaraad, SALV en SERV adviseerden reeds over waterbeleid.**
- Advies stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas<sup>5</sup>;
  - Advies over het wijzigingsdecreet van het decreet Integraal Waterbeleid<sup>6</sup>;
  - Advies over de wijziging van het organisatiebesluit voor uitvoering van het Decreet Integraal Waterbeleid<sup>7</sup>;
  - Advies over de tweede waterbeleidsnota<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Minaraad, SERV en SALV, Advies van mei 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas

<sup>6</sup> Minaraad, SERV en SALV, Advies van september 2012 over het wijzigingsdecreet van het decreet Integraal waterbeleid

<sup>7</sup> Minaraad, SERV en SALV, Advies van november / december 2013 over de wijziging van het organisatiebesluit voor uitvoering van het Decreet Integraal Waterbeleid.

<sup>8</sup> Minaraad, SERV en SALV, Advies van juni 2013 over de tweede waterbeleidsnota

## Aanbevelingen

### 1 Algemene bemerkingen en aanbevelingen

- [10] De Raden stellen vast dat er rekening werd gehouden met een aantal opmerkingen uit hun advies over de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen<sup>9</sup>. Ze hebben bij sommige elementen daarvan echter wel nog bedenkingen en komen daar dan verder in het advies op terug.

Er werd onder andere rekening gehouden met aanbevelingen over:

- Anticipatie op het adaptatiebeleid;
- Integratie van de opmaak van beheerplannen voor stroomgebieden, bekkens en deelbekkens in één planperiode;
- De selectie van nuttige doelen (zie [29]);
- De criteria voor sterk veranderde waterlopen (zie [29]);
- Het Pact 2020 (zie [13]);
- Afbakening van overstromingsgebieden.
- Productbeleid (zie [14]);
- Een meer doelgerichte aanpak (zie [34]).

- [11] De Raden zijn tevreden over de integratie van de maatregelen in uitvoering van Kaderrichtlijn Water en de Overstromingsrichtlijn in één plan.

- [12] **Uitgebreide onderbouwing van het deel over grondwater.** De Raden stellen vast dat de delen in het SGBP aangaande grondwater in het algemeen goed onderbouwd zijn, goed gemotiveerd en dat de voorspelbaarheid van de resultaten eveneens goed zit. Ook aangaande de aandacht voor het drinkwaterbeleid en het klimaat- en adaptatiebeleid scoren de verschillende delen over grondwater goed. De Raden wensen bijgevolg daarover hun appreciatie uit te spreken. Toch hebben de Raden nog enkele opmerkingen (zie ook [32]).

Hiermee wordt geantwoord op de centrale uitdaging om de grondwaterlagen intact te houden of te herstellen. De Raden willen echter benadrukken dat het belangrijk is om de levering van voldoende kwaliteitsvol water aan een correcte prijs te (kunnen) garanderen voor toepassingen die een dergelijke kwaliteit nodig hebben.

- [13] **De rol van het Pact 2020 en ViA.** In hun gezamenlijk advies van 2009 stelden de Raden vast: *“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 KRW”.

---

<sup>9</sup> Zie voetnoot 5

Om die doelstellingen te realiseren heeft Vlaanderen het ViA-project (Vlaanderen in Actie) opgestart.

De Raden stellen vast dat de rol beperkt is tot één van de zes scenario's van kosteneffectieve actiepakketten, m.a.w. "tegen 2021 te voldoen aan de kwaliteitsvereisten van de KRW".

De Raden vragen duidelijkheid over het statuut van het Pact 2020 aangaande de doelstelling om "tegen 2021 te voldoen aan de kwaliteitsvereisten van de KRW" en vragen om duidelijk te maken hoe dit beleidsvoornemen zal meegenomen worden in de beleidskeuze over het maatregelenprogramma.

- [14] **Productbeleid.** Het productbeleid is een federale bevoegdheid. In de ontwerpen van de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen werd aangekondigd *dat de CIW overleg zal starten met de federale overheid over productbeleid*. De Raden schreven hierover in hun advies van 2009: *dat dit overleg al lang had moeten gestart zijn en dat het ontwerpstroomgebiedbeheerplan reeds het resultaat van dit overleg had moeten bevatten*.

Het ontwerpmaatregelenprogramma 2016-2021 bevat maatregelen die relevant zijn voor een aanpak via productbeleid, bijvoorbeeld:

- 2\_F, Overkoepelende maatregelen inzake kostenterugwinning die gelden voor meerdere/alle waterdiensten tegelijk: Het onderzoek naar invoering van een heffing op diffuse verontreinigingsprocessen draagt bij tot een meer correcte kostenaanrekening en is een generieke actie die relevant is voor de publieke drinkwaterproductie en de zelfvoorzieningen inzake waterproductie (2\_F\_002, bijkomende actie). De Raden merken dat het onderzoek op zichzelf niet "bijdraagt" maar "kan leiden tot een beleidsbeslissing" over een meer correcte kostenaanrekening.
- 7\_A\_C, Het terugdringen van de verontreiniging van grondwater met pesticiden: *op basis van overschrijdingen van kwaliteitsnormen of negatieve concentratie-evoluties in het grondwater, voorstellen geformuleerd te worden aan de federale overheid m.b.t. erkenningen en het uitbreiden van het verbod op het gebruik van persistente pesticiden en afbraakproducten (7\_A\_C\_004). Daarbij aansluitend is ook een evaluatie van het huidige gebruik van pesticiden en een eventuele aanpassing van het beleid (inclusief handhaving) nodig om de aanwezigheid van pesticiden binnen de beschermingszones terug te dringen. (7\_A\_C\_006).* Actie 7\_A\_C\_004 is beslist beleid, actie 7\_A\_C\_006 is bijkomend beleid.

De Raden menen dat de voorgestelde acties deel kunnen uitmaken van de instrumentenmix met het oog op de te bereiken doelstellingen. De instrumenten van het productbeleid kunnen als preventieve maatregelen ingezet worden om de verspreiding van ongewenste stoffen in het milieu te voorkomen. De Raden stellen vast dat heel wat productbeleid aangestuurd wordt op Europees niveau (uitvoering EU-Verordeningen, bv. REACH). Toch menen de Raden dat het inzetten van een federaal productbeleid voor specifieke knelpunten zinvol kan zijn.

De Raden suggereren om te onderzoeken voor welke problemen er in het kader van een productbeleid, in overleg met de federale overheid, instrumenten kunnen ingezet worden. Ze vragen ook overleg over de verschillende instrumenten binnen het productbeleid of die met productbeleid te maken hebben.



Bij de afweging van de keuze van instrumenten uit het productbeleid dient naast de principes van het milieubeleid rekening gehouden te worden met:

- de relatie met EU-regelgeving,
- de eventuele marktverstorende effecten die uit federaal productbeleid of Vlaamse maatregelen voortvloeien (conformiteit aan de EU-regelgeving inzake vrijhandel en concurrentiebeleid),
- de mogelijkheden tot ontwijkgedrag (bv. gebruik van andere producten met schadelijke effecten, mogelijkheid tot aankoop in het buitenland, ...).

[15] **Streef naar globale afstemming binnen stroomgebiedsdistricten.** De Raden ondersteunen de unanieme beslissing van de lidstaten en de regio's binnen de internationale stroomgebiedsdistricten van de Schelde en de Maas om één enkel beheerplan te maken. Dit bestaat uit het "overkoepelend deel van het beheerplan van het internationale stroomgebiedsdistrict", opgemaakt door de internationale riviercommissie en de nationale of gewestelijke delen. Het overkoepelend deel geeft een beeld van de coördinatie tussen de partijen van de internationale riviercommissie.

De Raden stellen vast dat er nog steeds verschillen bestaan op het vlak van de concrete invulling van de nationale of gewestelijke delen. Heel belangrijk daarbij is een afstemming van de toestandbeoordeling van de waterlichamen in de verschillende lidstaten. De Raden onderschrijven het belang van de vergelijking en afstemming van de toestandbeoordeling van waterlichamen stroomopwaarts en stroomafwaarts van lands- of regiogrenzen. De conclusies die hieruit voortvloeien, moeten echter meegenomen worden over het hele stroomgebied.

Ondanks de langere traditie van werking in het kader van een internationaal stroomgebied (het eerste Maas- en Scheldeverdrag dateert van 1994) stellen Minaraad, SERV en SALV vast dat de internationale stroomgebiedbeheercommissies van Schelde en Maas niet toonaangevend zijn in Europa. De Raden dringen er op aan dat ze daarvoor de noodzakelijke dynamiek ontwikkelen.

De Raden stellen vast dat maatregelen 5A\_E\_001 tot 004 "*Grensoverschrijdend overleg omtrent de kwantitatieve problematiek van de (grond)waterverdeling tussen Vlaanderen en ...*" met de verschillende aanpalende regio's en landen beslist beleid zijn en dus nog steeds niet zijn afgerond. Bovendien lijkt de aandacht vooral naar grondwater te aan. In het advies over de 1<sup>ste</sup> generatie stroomgebiedbeheerplannen (2009) drongen de Raden er 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.* Deze opmerking blijft bijgevolg onverkort van kracht (zie ook [40]).

[16] **Bindendheid van de GUP's (gebiedsdekkende uitvoeringsplannen).** Het SGBP Schelde (r.41) stelt: "Omdat de verdere uitbouw en optimalisatie van het rioleringsstelsel belangrijke maatregelen zijn om tot een goede watertoestand te komen, maken ook de herziene zoneringsplannen en de gebiedsdekkende uitvoeringsplannen onderdeel uit van deze 2<sup>de</sup> generatie stroomgebiedbeheerplannen<sup>10</sup>. Na vaststelling van de

---

<sup>10</sup> De timing van de in het zoneringsplan nog uit te voeren rioleringsprojecten wordt vastgelegd in de gebiedsdekkende uitvoeringsplannen. De prioritering van de verschillende projecten inzake de verdere uitbouw van de saneringsinfrastructuur is gebaseerd op een kostenbatenanalyse van de verschillende projecten waarbij de kostprijs van het project wordt vergeleken met de milieu-impact, ook rekening houdend met milieu-impact van het effluent van



stroomgebiedbeheerplannen door de Vlaamse Regering zijn de herziene zoneringsplannen en de uitvoeringsplannen bindend voor derden”. Volgens de CIW<sup>11</sup> is “derden” hierin breed te interpreteren (Gewest, gemeenten, rioolbeheerders, drinkwatermaatschappijen, burgers, ...), maar is de term “bindend” niet verder gedefinieerd. Dat zou, volgens de CIW, voor gevolg hebben dat zoneringsplannen en GUP’s niet bindend zijn voor de gemeenten. Gemeenten zijn niet verplicht om uitvoering te geven aan een plan en bijgevolg is er geen responsabilisering of handhaving t.a.v. de gemeenten. Uit het verleden weten we dat de implementatie van de rioleringsplannen grote verschillen kent tussen gemeenten. Zonder ernstige (financiële) responsabilisering én duidelijke koppeling met de gemeentelijke meerjarenbegroting zal de doorwerking van de GUP’s (te) beperkt zijn. De Raden vragen daarom om de GUP’s wel bindend te maken.

De Raden vragen dat zou nagegaan worden of de opname van (delen van) de GUP’s in bindende delen van de stroomgebiedbeheerplannen ertoe kan leiden dat die (delen van de) GUP’s bindend zijn voor de diensten en agentschappen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de besturen, alsook de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest zijn belast met taken van openbaar nut (zie [7]). Desgevallend vragen de Raden dat van deze mogelijkheid ook gebruik zou gemaakt worden.

Indien de verdere uitbouw en optimalisatie van het rioleringsstelsel de maatregel is die nodig om tot een goede watertoestand te komen of om te voldoen aan andere Europese verplichtingen (bv. Natura 2000, Zwemwaterrichtlijn, ...), dan moeten, volgens de Raden, de GUP’s en zoneringsplannen wat dat betreft bindend zijn.

- [17] **Bindendheid van de stroomgebiedbeheerplannen.** De Raden stellen vast dat voor de 1<sup>ste</sup> generatie stroomgebiedbeheerplannen geen expliciete verklaring van bindendheid van delen van die plannen is gebeurd door de Vlaamse Regering. De Raden merken op dat door geen enkel onderdeel van de stroomgebiedbeheerplannen bindend te verklaren het organisatorische en coördinerende karakter van de plannen dreigt te verzwakken, wat niet beantwoordt aan de geest van de Kaderrichtlijn. Tevens stellen de Raden vast dat de volgorde in de tijd van de vaststelling van de uitvoeringsprojecten tegenover de stroomgebiedbeheerplannen niet klopt, wat als een verzwakking van het bindend karakter kan gezien worden.

De Raden bevelen aan om op grondig afgewogen wijze cruciale delen van deze stroomgebiedbeheerplannen bindend te verklaren zodat er een sturing vanuit kan gaan.

- [18] **Interactie met het ruimtelijk beleid.** De Raden missen een interactie van het stroomgebiedbeheerplan met het ruimtelijk beleid. Door de sterk verspreide bebouwingspatronen in Vlaanderen lopen de kosten voor allerlei nutsvoorzieningen - zoals waterzuivering en drinkwatervoorziening - enorm hoog op. Om rioleringen aan te leggen moeten miljarden euro meerkosten gemaakt worden. Jaarlijks wordt hiervoor door de Vlaamse overheden meer dan 600 miljoen euro uitgegeven<sup>12</sup>, dat is meer dan de helft van het totale milieubudget van de Vlaamse overheid. Ook de lokale besturen moeten hiervoor aanzienlijke budgetten vrijmaken. Op basis van de huidige gegevens

---

de RWZI. De milieu-impact houdt rekening met gebiedspecifieke karakteristieken die de verschillende aspecten behandelen die de impact van de lozing van huishoudelijk afvalwater kunnen vergroten (SGBP, p.252).

<sup>11</sup> CIW, Verslag hoorzitting CIW 23/10/2014 in het kader van het advies ‘stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas 2016-2021’

<sup>12</sup> VLARIO, Investeren in Vlaamse rioleringen: is er een paradigma verschuiving nodig?, 2014

van VMM is er voor Vlaanderen een financieringstekort voor rioleringen van circa 4 miljard euro voor de periode 2013-2027. Bij een meer aaneengesloten bebouwing kunnen dergelijke nutsvoorzieningen veel efficiënter en goedkoper worden uitgebouwd. Een ruimtelijke ordeningsbeleid dat verdere versnippering en verlinting tegengaat en de nadruk legt op kernversterking, is noodzakelijk om de uitbouw van het rioleringsstelsel betaalbaar te houden. Dit is des te belangrijker aangezien de verwachte bevolkingstoename resulteert in een behoefte aan 330.000 extra woonegelegenheden tegen 2030<sup>13</sup>.

Daarnaast krijgt “vasthouden” van water (op het land) minder aandacht. Er worden weliswaar wel initiatieven voorzien in de open ruimte (bv. inzake erosie), maar concrete maatregelen met ruimtelijke relevantie voor het “vasthouden” van water in het stedelijk gebied (bv. de “verstening”) ontbreken.

## 2 Gevoerde proces

- [19] De Raden vragen om de inspanningen om het draagvlak bij belanghebbenden te verhogen, te actualiseren en te verfijnen. De Raden stellen vast de CIW een uitgebreid traject heeft opgezet rond de communicatie van de publieke raadpleging van de stroomgebiedbeheerplannen:
- Een wegwijsfolder die de grote lijnen van het openbaar onderzoek schetst;
  - Vijf provinciale informatiedagen over de stroomgebiedbeheerplannen;
  - De website [www.volvanwater.be](http://www.volvanwater.be).

De Raden appreciëren deze initiatieven. De hoge opkomst op de provinciale informatiedagen bevestigt dat er een ruime interesse bestaat. Dat was verwacht gezien de impact van het waterbeleid op verschillende doelgroepen. Maar de Raden stellen ook vast dat in het bijzonder de provinciale informatiedagen door de belanghebbenden als zeer hoogdrempelig worden ervaren. Er wordt op deze bijeenkomsten immers uitgegaan van een ruime aanwezige expertise.

Daarnaast is er het feit van de integratie van de opmaak van beheerplannen voor stroomgebieden, bekkens en deelbekkens. Dit leidt tot een zeer omvangrijk plan. De informatieverstrekking is echter niet aangepast aan die format. Om de toegankelijkheid van de informatie te verbreden, moet ook rekening houden met de lokale stakeholders. De Raden vragen daarom om de informatie in de toekomst te diversifiëren naar de doelgroep (zie verder [20]).

- [20] **Participatief karakter.** De procedure voor de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2015-2021 begon voor de Raden concreet met de adviesvraag over het tijdschema en werkprogramma voor de opmaak van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen en de tweede waterbeleidsnota. Ook de adviesvraag over de SGBP's is gekoppeld aan een openbaar onderzoek.

De leden van de adviesraden konden deelnemen aan de provinciale infomomenten die in dit kader werden georganiseerd. Voor de adviesraden werden bovendien volgende momenten georganiseerd:

---

<sup>13</sup> Vlaamse Bouwmeester, Naar een visionaire woningbouw, Kansen en opgaven voor een trendbreuk in de Vlaamse woonproductie, p.8/160.

- Een infomoment op 28 mei 2014;
- Een hoorzitting op 23 oktober 2014.

Daarnaast zijn er voor de adviesraden ook de jaarlijkse overlegmomenten waarop de CIW haar jaarprogramma toelicht. De Raden appreciëren de inspanningen van de CIW op dit vlak. Desondanks hebben zij nog fundamentele vragen die eerder in het proces hadden kunnen vastgesteld en aangepakt worden. Daarom herhalen de Raden uit hun advies van 2009 dat dit proces minder participatief verloopt in vergelijking met andere processen. Ze verwijzen hiervoor naar het thematisch, sector- en gebiedsgericht Sigma-overleg en naar de tot standkoming van de instandhoudingsdoelstellingen waarbij de partners van bij het begin werden betrokken.

In het algemeen bevelen de Raden aan om de focus en de daarmee gepaard gaande inzet van tijd en middelen deels te verplaatsen naar een meer kwalitatief participatief proces voorafgaand aan de periode van het openbaar onderzoek. Dat zou kunnen resulteren in een grotere transparantie, draagvlak en inzicht bij de belanghebbenden in het ontwerpplan van de SGBP.

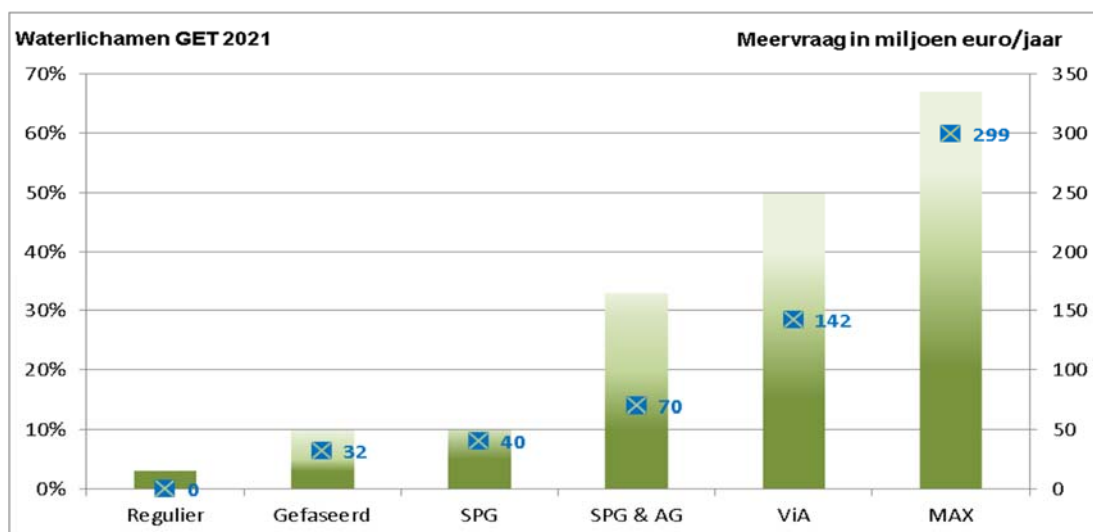
De Raden bevelen daarnaast concreet aan om:

- De verstrekte informatie op de infomomenten en op het overleg CIW-middenveld laagdrempeliger en toegespitst op het (de) bekken(s) aan te bieden;
- De provinciale infomomenten te vervangen door infomomenten die meer aansluiten bij de realiteit op het terrein, bijvoorbeeld door het organiseren van een infomoment voor één of enkele bekkens;
- De belanghebbenden te betrekken in de conceptuele fase van belangrijke processen (bv. de aanduiding van speerpunt- en aandachtsgebieden, het vastleggen van het selectieproces van maatregelen, het vastleggen van de basisprincipes van het MKM, ...) en zulke keuzes niet slechts op het einde voor te leggen aan de belanghebbenden;
- Het overleg CIW-middenveld meer op te vatten als een echt overleg en minder als een infomoment. Er zou onder andere als volgt invulling kunnen gegeven worden aan deze momenten:
  - de CIW en de stakeholders bepalen samen over welke type onderwerpen en met welke frequentie conceptueel overleg wordt georganiseerd;
  - naast de algemene toelichting voor de publieke raadpleging ook ruimte creëren, zoals de hoorzitting van 23 oktober 2014, om antwoord te geven op verder in de diepte peilende vragen van stakeholders.

### 3 Beheerplannen

- [21] **Haalbaarheid van de goede toestand binnen de voorwaarden van de KRW.** De Raden stellen vast dat de goede toestand voor alle oppervlaktewater en grondwater (KRW, art.4, 1.,a), ii) en b), ii)) niet bereikt is in 2015. Het is waarschijnlijk dat de goede toestand binnen de komende planperiode, in 2021, ook niet overal zal bereikt worden wegens nalevering uit verontreinigde waterbodems, de niet tijdige uitvoering en de technische (on)haalbaarheid van maatregelen, enz.

De Raden stellen vast dat het SGBP met de voorgestelde maatregelen en met de gehanteerde modellering tot dezelfde conclusie komt. Het plan concludeert dat zelfs in het maximale scenario slechts 60% van de waterlopen in 2021 in goede ecologische toestand zal zijn (zie Figuur 3).



Figuur 3 Schematische voorstelling van doelbereik (linker-as) en de meervraag in miljoen euro/jaar (rechter-as) volgens scenario's<sup>14</sup>

Dit impliceert dat het “maximale scenario” niet de juiste, of nog onvoldoende maatregelen bevat om de goede toestand te bereiken<sup>15</sup>, dan wel dat de goede toestand omwille van vb. technische redenen onhaalbaar is. Het is echter onduidelijk voor welk percentage van de waterlichamen dit het geval is.

De inschatting voor het bereiken van de doelen is gebeurd via het MKM. Dit model beperkt zich tot fysico-chemische parameters. Voor de biologische parameters is de uiteindelijke inschatting gebeurd via “*expert-judgement*”, wat erop neer komt dat men aanneemt dat de GET / GEP (“*goede ecologische toestand*” / “*goed ecologisch potentieel*”) wél haalbaar is in speerpuntgebieden, maar niet elders, omdat “gebiedsgerichte forse inspanningen” ontbreken (cf. Achtergronddocument<sup>16</sup>).

De Raden vinden het niet correct dat beleidsmatig algemeen geldende prognoses afgeleid worden op basis van deze grafiek, omwille van de volgende redenen:

- De modellering is beperkt tot de fysicochemische parameters
- De extra maatregelen uit de maatregelenpakketten “gefaseerd”, “SPG”, “AG”, “ViA” en “Max” bestaan voor het grootste deel uit hydromorfologische maatregelen.
- De impact van deze maatregelen op de fysicochemische parameters is dikwijls beperkt.

Deze toetsing brengt bijgevolg een verkeerde relatie in beeld. De Raden stellen daarom voor om enkel de niet-hydromorfologische maatregelen aan het bestaande model te

<sup>14</sup> CIW (2014) Het maatregelenprogramma voor Vlaanderen – SGD Schelde en Maas, p.138.

<sup>15</sup> VMM, Achtergronddocument ‘Onderbouwing van afwijkingen op de milieudoelstellingen conform de Kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid’: “Uit Tabel 2 blijkt dat voornamelijk voor fosfor (Pt) en stikstof (Nt) er onvoldoende reductiepotentieel (drukvermindering) beschikbaar is op basis van de acties in het actieprogramma”

<sup>16</sup> VMM, Achtergronddocument “Onderbouwing van afwijkingen op de milieudoelstellingen conform de Kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid”: “Op basis van expert-oordeel wordt geoordeeld dat de goede ecologische – biologische kwaliteitselementen toestand tegen 2021 behaald kan worden voor de waterlichamen die aangeduid worden als speerpuntgebied (zie scenario’s). Dit mits er een goede dynamiek in deze gebieden ontstaat en alle waterbeheerders hierin meestappen. Het behalen van de goede toestand is immers een gedeelde verantwoordelijkheid die inspanningen van meerdere actoren vereist. Voor het aspect ecologische toestand - biologische kwaliteitselementen is een termijnverlenging toegepast op basis van expert-oordeel omwille van natuurlijke omstandigheden, dit waar de biologische kwaliteit niet beter dan ontoereikend is. Aangezien natuurlijke herkolonisatie binnen de termijn van één planperiode vrij onwaarschijnlijk is, tenzij gebiedsgericht forse inspanningen verwacht worden zoals binnen de speerpuntgebieden.”

toetsen en voor hydrologische maatregelen op een andere manier om te gaan met kosteneffectiviteit.

Ze zijn er bovendien van overtuigd dat door een betere inzet van de kosten-efficiëntie-beoordelingen van maatregelenpakketten – in het bijzonder binnen het scenario “regulier” - een hoger doelbereik in de planperiode mogelijk is. Dat kan gebeuren in het komende jaar (zie ook [33] en [43]).

- [22] De Raden wijzen er op dat de Kaderrichtlijn (zie art.19.,2.) bepaalt dat de Europese Commissie uiterlijk 19 jaar na de datum van inwerkingtreding ervan de Kaderrichtlijn toetst en zo nodig wijzigingen voorstelt. De herziening is dus uiterlijk voorzien in 2019, binnen de termijn van de 2<sup>de</sup> generatie stroomgebiedbeheerplannen. Enkel al daarom zou de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen moeten aangeven hoe de Vlaamse overheid zal omgaan met de voorgaande vaststellingen, welk percentage van de doelstellingen haalbaar is met de volgende generaties stroomgebiedbeheerplannen en wanneer Vlaanderen de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water onverkort kan waarmaken. Tegelijk is het ook noodzakelijk om de juridische gevolgen van die vooruitzichten in te schatten.
- [23] **Onderbouwing verminderde doelstellingen.** Onder punt 4.5.2 van het Vlaamse deel van het stroomgebiedbeheerplan voor Schelde (p.258) wordt gesteld dat er (nog) geen minder strenge doelstellingen voorgesteld werden in Vlaanderen omdat de bestaande modeltoepassingen nog niet verfijnd genoeg zijn om deze te onderbouwen. De Raden vinden deze argumentatie merkwaardig en vragen om weer te geven waar we al staan, en wat in de komende 6 jaar zal gedaan worden om deze modellen verfijnd genoeg te krijgen. Voor verschillende waterkwantiteit en -kwaliteitsdoelstellingen ziet het er immers naar uit dat een goede toestand tegen 2027 niet haalbaar zal zijn. De Raden vragen dat de uitzonderingsbepalingen nu al op een juridisch correcte manier zouden voorbereid worden.
- [24] **Een aanpak voor fosfor.** Van alle (fysico)chemische parameters is P degene waar de meeste waterlichamen de norm niet halen<sup>17</sup>. Fosfor is dus de belangrijkste probleemparameter.

De belasting van het oppervlaktewater met P wordt in Vlaanderen veroorzaakt door landbouw (43,6%), huishoudens (40,93%) en bedrijven (15,48%)<sup>18</sup>.

Uit een vergelijking van het MAP meetnet en het operationeel meetnet concludeert VMM<sup>19</sup> dat *“het toekomstperspectief is dat de “MAP-meetnetconcentratie” de concentratie in alle oppervlaktewateren zal bepalen. Beide meetnetten zitten nog zeer ver verwijderd van de milieukwaliteitsnorm.”*

Bovendien blijkt de gemiddelde concentratie in het MAP-meetnet de laatste 4 jaar niet te dalen, in het operationeel meetnet gebeurde dat wel.

---

<sup>17</sup> Met uitzondering van kwik in biota, wat een speciaal geval lijkt en behoort tot de zogenaamde alomtegenwoordige stoffen.

<sup>18</sup> MIRA, Milieurapport Vlaanderen, Belasting oppervlaktewater met zuurstofbindende stoffen en nutriënten, <http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/milieuthemas/kwaliteit-oppervlaktewater/belasting-van-oppervlaktewater/belasting-oppervlaktewater-met-zuurstofbindende-stoffen-en-nutri-eumlnten/>.

<sup>19</sup> VMM, Nutriënten in landbouwgebied (MAP), Fosfaat, <http://www.vmm.be/water/kwaliteit-oppervlaktewater/toestand-oppervlaktewater/fysisch-chemische-toestand/nutriënten-in-landbouwgebied-map>.

De analyse van de resultaten per meetpunt geven een iets ander beeld: Slechts 18% van de meetpunten van het fysisch-chemische meetnet voldoet aan de typespecifieke orthofosfaatnorm (2013)<sup>20</sup>, terwijl dit 30,5% (2012-2013) en 32,7% (2013-2014) was in het MAP-meetnet<sup>21</sup>.

In elk geval is het duidelijk dat er specifieke aandacht naar P dient te gaan en dat de nodige maatregelen dienen te worden genomen.

- Inzake **de industrie** wordt specifiek m.b.t. industriële puntlozingen reeds geruime tijd een stringent lozingsbeleid toegepast. Dit beleid heeft er toe geleid dat de netto-emissie van fosfor via industriële puntlozingen sinds 2000 met ca. 75% gereduceerd is over de periode 2000-2013<sup>22</sup> en dat het aandeel van alle bedrijven (industrie – handel & diensten – energie) in de totale belasting van het oppervlaktewater met P gehalveerd is. Gezien de reeds gerealiseerde verregaande reductie vragen de Raden om na te gaan welke bijkomende proportionele maatregelen eventueel kunnen gerealiseerd worden om de netto-fosfor emissie via industriële puntlozingen verder te doen dalen.
- Inzake **huishoudens**: De verdere uitbouw van saneringsinfrastructuur blijkt uit het MKM model in veel gevallen een kosteneffectieve maatregel voor een daling van de fosfordruk.
- Inzake **de waterzuivering** vragen de Raden om bijzondere aandacht voor P bij de verdere uitbouw en het beheer van de waterzuiveringsinfrastructuur. In die context hebben de Raden grote vragen bij het idee om de facto de fosfaatverwijdering in sommige RWZI's af te bouwen<sup>23</sup> (bron: zie hieronder). Volgens de Raden is dit enkel te overwegen in die gevallen waar de norm inzake fosfaat in het waterlichaam bereikt is en de maatregel geen achteruitgang zou betekenen (*stand-still* beginsel). De discussie over die dubbele norm (verwijderingspercentages en concentraties vuilvrachten) moet dan ook in dat kader gevoerd worden.
- Inzake **de landbouw** vallen de mogelijke maatregelen uiteen in maatregelen inzake bemesting en maatregelen om de afspoeling te voorkomen.
  - Op dit moment is de minister in overleg met de Europese Commissie over de opmaak van MAP V. Dit MAP is de uitvoering van de nitraatrichtlijn; de maatregelen die erin genomen worden dienen dan ook beschouwd te worden als basismaatregelen. Aangezien maatregelen rond bemesting in uitvoering van de Nitraatrichtlijn een positief effect hebben op P en vice versa zouden de Raden het logisch vinden, vanuit governance-oogpunt, dat nodige bemestingsmaatregelen met effect op P i.f.v. de Kaderrichtlijn water in het MAP zouden worden opgenomen. De organisaties binnen de Raden hebben echter tegenstrijdige meningen over de vraag in hoeverre dit is gebeurd in het huidige MAP-voorstel.

---

<sup>20</sup> VMM, Nutriënten zoals nitraat en fosfaat zijn noodzakelijk voor het leven in het water, maar bij te hoge concentraties kunnen ze het ecosysteem ernstig ontwrichten, Fosfaat, <http://www.vmm.be/water/kwaliteit-oppervlaktewater/toestand-oppervlaktewater/fysisch-chemische-toestand/nutriënten>.

<sup>21</sup> VMM, Nutriënten in landbouwgebied (MAP), Fosfaat, <http://www.vmm.be/water/kwaliteit-oppervlaktewater/toestand-oppervlaktewater/fysisch-chemische-toestand/nutriënten-in-landbouwgebied-map>.

<sup>22</sup> MIRA, Milieurapport Vlaanderen, P(bruto emissie) in chemie / metaal / overige industrie / papier / textiel / voeding bij industrie, <http://www.milieurapport.be/?PageID=794&Culture=nl>.

<sup>23</sup> Aquafin, Aqua 2014/3, p.5/24, [http://www.aquafin.be/UserFiles/File/Aqua%202014\\_3\\_def%20\(2\).pdf](http://www.aquafin.be/UserFiles/File/Aqua%202014_3_def%20(2).pdf). “Sinds 2004 zuivert Aquafin het huishoudelijke afvalwater volgens Europese én Vlaamse normen. Voor het gezuiverde water gelden er in Vlaanderen daardoor concentratiewaarden voor de resterende vuilvracht én verwijderingspercentages, terwijl in het buitenland het ene óf het andere wordt opgelegd. “Om aan die dubbele norm te voldoen, moet Aquafin toeslagstoffen en koolstof bronnen aan het afvalwater toevoegen. Die jagen de zuiveringsfactuur omhoog en hebben zelf uiteraard ook weer een impact op het milieu”, verklaart Bossyns”.



- Inzake maatregelen om de afspoeling te voorkomen menen de Raden dat er nog veel vooruitgang kan geboekt worden, zowel op vlak van brongerichte maatregelen op de akkers als inzake het beleid via de gemeenten/erosiecoördinatoren, als inzake de mogelijkheden via oeverzones/bufferstroken. De Raden vinden het ook wenselijk het erosiebeleid meer geïntegreerd aan te pakken en af te stemmen met het ruime water- en bodembeleid. In dat kader vragen de Raden om in de voorziene evaluatie van de erosieverplichtingen in de randvoorwaarden in 2016, naast de teelttechnische haalbaarheid ook de milieukundige resultaten waaronder de effecten op fosfor mee te nemen.

De Raden vragen om, eens de maatregelen uit MAP V zijn gekend, ze op te nemen in het plan, door te rekenen in het MKM en vervolgens te bekijken of er andere maatregelen nodig zijn om de goede toestand te behalen. Vervolgens dienen deze maatregelen beoordeeld te worden inzake kostenefficiëntie en disproportionaliteit.

De Raden wijzen erop dat maatregelen voor fosfaat in de landbouw in veel gevallen een grote doorwerkijd kennen van meerdere jaren tot zelfs meerdere decennia. Ten eerste resulteert verminderde fosforbemesting niet altijd meteen in verminderde verliezen uit bodems omwille van de interactie tussen fosfor en bodems. Ten tweede is er een langdurige vrijgave van fosfor uit de “fosfor-erfenis”, dit zijn fosforvoorraden geaccumuleerd in bijvoorbeeld diepere bodemlagen en riviersedimenten. Hiermee moet rekening gehouden worden in de verwachte resultaten van de modellen, maar het betekent volgens de Raden dat de reeds lopende maatregelen nu zeker moeten verder gezet worden en dat er snel met de eventueel gewijzigde (MAP5) en bijkomende maatregelen moet begonnen worden.

[25] **Concretisering van de instandhoudingsdoelstellingen.** De Raden stellen vast dat een aantal maatregelen worden doorgeschoven naar de IHD-managementplannen:

- De concretisering van de strengere milieudoelstellingen binnen de SBZ-H/SBZ-V of SBZ-deelgebieden waar de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen een aangepaste waterhuishouding behoeven. gebeurt via de IHD-managementplannen (p.178);
- De uitwerking van bijkomende structuurmaatregelen zal verder uitgewerkt worden in de IHD-managementplannen en de soortbeschermingsplannen voor visfauna (p.180).

Artikel 36ter, §1, van het Natuurdecreet bepaalt dat de administratieve overheden binnen hun bevoegdheden, in de speciale beschermingszones en ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, de nodige instandhoudingsmaatregelen dienen te nemen die steeds dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de habitats en soorten in dat gebied. Op grond van art. 11, §1, van het Besluit van de Vlaamse Regering instandhoudingsdoelstellingen, dienen de overheden zich hierbij te laten leiden door de instandhoudingsdoelstellingen. De Vlaamse Regering heeft op 23 april 2014, middels een reeks uitvoeringsbesluiten in uitvoering van het Natuurdecreet, speciale beschermingszones (in hoofdzaak Habitatrictlijngebieden) aangewezen en heeft er prioriteiten voor vastgesteld. Deze instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten staan telkens concreet opgenomen in een bijlage bij die besluiten. Vele van deze instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten zijn relevant voor het waterbeleid, en zijn



erg duidelijk<sup>24</sup>, maar moeten nog verder verfijnd worden naar concrete acties. Deze verfijning mag echter niet leiden tot het afvoeren van de acties.

De Raden bevelen aan om de resultaten van het IHD-proces integraal ter harte te nemen. Ze vragen om:

- de maatregelen zoals vastgelegd in het voornoemde besluit, te integreren in het “regulier” scenario, door dit scenario te herzien,
- bij de acties duidelijk te maken wie de trekker ervan is (welke waterbeheerder) en waar het budget is gereserveerd. In geval de actie moet verfijnd worden door verder studiewerk, moet ook hiervoor aangegeven worden wie daarvoor verantwoordelijk is en waar dit budgettair zal opgevangen worden.

De Raden menen dat dit voldoende moet gekaderd worden binnen het voorziene traject van uitvoering van de Managementplannen. Bij de uitwerking van de acties dient ook rekening gehouden te worden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden zoals bepaald in de Habitatrichtlijn<sup>25</sup>.

[26] **Aanduiding van aandachtsgebieden.** De aandachtsgebieden worden afgebakend in de bekkenspecifieke delen<sup>26</sup>. In totaal zijn er 46 aandachtsgebieden afgebakend in Vlaanderen (zie Tabel 1 en 2 en Figuur 1, Maatregelenprogramma, p.10-11). Deze prioritering van waterlichamen werd gebruikt bij het uitwerken van scenario's in de stroomgebiedbeheerplannen en is ook mee in rekening gebracht bij de opmaak van de prioritering van acties.

Een aantal waterlichamen is niet vermeld als aandachtsgebied in het Stroomgebiedbeheerplan, terwijl er wel een “lokale dynamiek aanwezig is om acties uit te voeren die in aanzienlijke mate bijdragen aan een verbetering van de toestand”; in casu Sigma 2015 projecten. Dat is waarschijnlijk onbedoeld, omdat het uitgangspunt is geweest dat alle Sigma gebieden onder die noemer zouden gebracht worden:

- Getijdenete's (VL05\_132) (Sigmaproject Kleine Nete);
- Demer VI (VL05\_103) & Demer VII (VL05\_104) (Sigmaproject Demer);
- Dijle V (VL05\_81) & Dijle VI (VL05\_82) (Sigmaproject BovenDijle);
- Getijdedijle (VL05\_95) (Sigmaproject Dijlemondig).

[27] **De aanpak van oeverzones blijft onduidelijk.** De beheerplannen stellen: “In het voorliggende stroomgebiedbeheerplan zijn nog geen oeverzoneprojecten opgenomen. Voor een aantal waterlopen is de voorbereiding en opmaak van oeverzoneprojecten wel voorzien.” De Raden stellen vast dat het Decreet Integraal Waterbeleid de mogelijkheid geeft om oeverzoneprojecten goed te keuren via de stroomgebiedbeheerplannen, een wateruitvoeringsplan of een beslissing van de Vlaamse Regering.

<sup>24</sup> Voorbeeld

6230	soortenrijke heischrale graslanden enz.	"Doel: bij realisatie van deze vegetatie moet specifieke aandacht gaan naar herstel van de natuurlijke hydrologie (tegengaan van verdroging), buffering tegen externe invloeden (verzuring, vermesting), en [...]."
------	---	---

<sup>25</sup> Habitatrichtlijn, Art. 2, § 2.

<sup>26</sup> Bv. Bekkenspecifiek deel Demerbekken, p.107: “Aandachtsgebieden zijn afstroomgebieden van Vlaamse OWL waar ofwel in een latere fase (tegen 2027) de goede toestand haalbaar geacht wordt of waar een sterke lokale dynamiek aanwezig is om acties uit te voeren die in aanzienlijke mate bijdragen aan een verbetering van de toestand.”

Uit de plannen en de maatregelenprogramma's blijkt dat een stappenplan moet worden opgemaakt dat vertrekkende van de te behalen doelstelling aangeeft of een oeverzoneproject dient opgestart te worden en welke instrumenten (bv. bredere afbakening, inrichting, grondverwerving, ...) ingezet moeten worden. Dit is opgenomen in de bijkomende generieke actie 8A\_D\_029 "Uitwerken van het instrument oeverzoneprojecten". De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor het opstellen en het goedkeuren van oeverzoneprojecten. Om de acties aangaande de voorbereiding en opmaak van oeverzoneprojecten voor een aantal waterlopen in de bekkenspecifieke delen wel te kunnen uitvoeren, is dat besluit noodzakelijk. De Raden vragen dat het besluit dat uitvoering geeft en volledige duidelijkheid zal schenken over de bepalingen rond oeverzoneprojecten, spoedig wordt uitgewerkt en in voege kan treden.

[28] **Overstromingsgebieden.** De integratie van de Overstromingsrichtlijn in de stroomgebiedbeheerplannen vertaalt zich onder andere door een heel aantal voorgestelde nieuwe overstromingsgebieden langs onbevaarbare waterlopen, in uitvoering van de "studie ten behoeve van de onderbouwing van het ORBP van de onbevaarbare waterlopen (1<sup>e</sup> cat)" (maatregelenprogramma p.17 e.v.). Ervaring met de overstromingsgebieden, afgebakend in de eerste generatie bekkenbeheerplannen toont aan dat er om voldoende draagvlak te creëren bij de getroffen grondgebruikers rekening moet gehouden worden met verschillende aspecten:

- de communicatie op terrein;
- de onderbouwing: welke bijkomende protectie is er nodig, keuze van locatie, ... De Raden wijzen erop dat de gehanteerde methode onvoldoende rekening houdt met de bovenstroomse en benedenstroomse oorzaken en impact.
- de eventuele gevolgen voor landbouw en andere ruimtegebruikers en de daaraan verbonden flankerende maatregelen;
- de afstemming met andere (ruimtelijke) processen in het gebied;
- het principe van zuinig ruimtegebruik: zo moet nagegaan worden hoe er zoveel mogelijk win-win situaties worden gecreëerd door het combineren van verschillende functies/doelen (vb. bescherming tegen overstromingen en realisatie van Europese natuurdoelen of beheer van overstromingsgebieden door landbouwers).

De Raden vragen daarom om een snelle operationalisering van het voornemen in de beleidsnota omgeving om de protectiemaatregelen te bekijken in gebiedsgerichte integrale projecten om maximaal multifunctionele win-wins te realiseren. Ze vragen daarbij garanties voor de betrokkenheid van de lokale eigenaars en gebruikers.

Bij de overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP) formuleren de Raden volgende bedenkingen:

- Ze houden geen rekening met de bovenstroomse en benedenstroomse oorzaken en impact. Dat kan overigens uitgebreid worden naar de hele aanpak via de 3 P's: protectie, preventie en paraatheid. Bij directe uitvoering kan dit leiden tot problemen;
- Er moet meer gezocht worden naar win-winsituaties met natuur.

[29] **De aanduiding van sterk veranderde waterlichamen.** De aanduiding als "sterk veranderd" mag overeenkomstig de definitie in de Kaderrichtlijn enkel en alleen omwille van fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten die een nuttig doel dienen en indien het nuttige doel dat met de kunstmatige of veranderde aard van het waterlichaam gediend wordt, om redenen van technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten

redelijkerwijs niet kan worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen. In geen geval kan dit beschouwd worden als een middel om minder strikte doelstellingen toe te kennen om redenen van bijvoorbeeld een slechte chemische kwaliteit of een sterke vermindering van het debiet omwille van waterwinning.

De Raden merken – net zoals bij hun advies over de 1<sup>ste</sup> generatie stroomgebiedbeheerplannen - 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 Sigmaphan zo ontworpen is dat het én de bescherming tegen overstromingen gevoelig verbetert, én de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied waarmaakt. Bij de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen kreeg Vlaanderen een soortgelijke opmerking van de Europese Commissie<sup>27</sup>.

Via een wijziging van het decreet Integraal waterbeleid<sup>28</sup> werden enkele bijkomende nuttige doelen (waterhuishouding en waterregulatie in de landbouw) aangeduid waardoor er nu een groter aantal sterk veranderde waterlichamen is in Vlaanderen. De Raden stemden daarmee in<sup>29</sup>.

Volgens de CIW<sup>30</sup> is een beoordeling van de hydromorfologische toestand opgemaakt, maar de resultaten waren pas laat beschikbaar. Daardoor is geen toets meer gebeurd van de “sterk veranderde” waterlichamen versus de hydromorfologische beoordeling en is te verklaren dat een aantal sterk veranderde waterlichamen aangeduid zijn als hydromorfologisch goed. De Raden hebben deze contradictie opgemerkt en vragen daarom alsnog een evaluatie om na te gaan of waterlichamen al dan niet onterecht aangeduid zijn als sterk veranderd.

De Raden vragen in het algemeen 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.

[30] **Vervolledig en optimaliseer de presentatie van monitoringsresultaten.** De Raden stellen vast dat er nog een groot aantal ontbrekende monitoringresultaten voor diverse meetpunten en parameters zijn op de overzichtskaarten en tabellen. Waarom die er nog steeds niet zijn, is niet duidelijk. Dit zou verder verduidelijkt moeten worden.

Verder kan opgemerkt worden dat de meetgegevens die continu beschikbaar zijn op de website van VMM afwijken van de gegevens in de rapportering. Waarom zijn deze verschillend en is de rapportering niet geënt op de continue monitoringresultaten?

---

<sup>27</sup> Diensten van de Commissie, Werkdocument Begeleidend document bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, inzake de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) Stroomgebiedbeheerplannen voor de Lidstaat: België, [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/CWD-2012-379\\_EN-Vol4\\_BE\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/CWD-2012-379_EN-Vol4_BE_nl.pdf).

<sup>28</sup> Decreet van 19 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, Art.29 tot wijziging van artikel 52, eerste lid, 1<sup>o</sup>, c).

<sup>29</sup> Mineraad, SERV en SALV, Gezamenlijk advies van september 2012 over het wijzigingsdecreet van het decreet Integraal waterbeleid.

<sup>30</sup> CIW, Verslag hoorzitting CIW 23/10/2014 in het kader van het advies 'stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas 2016-2021'.

Omgekeerd merken de Raden op dat het moeilijk is om op de website van de VMM de toestandsbeoordeling af te leiden.

[31] De Raden herhalen in dit verband<sup>31</sup>: *“Vanwege de toepassing van het beginsel “one out, all out”<sup>32</sup> wordt de vooruitgang van de toestand van onze waterlichamen weinig zichtbaar. Daardoor wordt de indruk versterkt dat door de uitvoering van het maatregelenprogramma van de 7<sup>te</sup> generatie stroomgebiedbeheerplannen weinig vooruitgang werd geboekt of zal geboekt worden. Indien de communicatie hierover naar de doelgroepen niet verstandig gebeurt, kan dit het draagvlak voor het waterbeleid bij de doelgroepen ondergraven. De Raden pleiten niet voor een meer gunstige voorstelling van de feiten dan ze zijn, maar achten het zinvol om per thema aan te geven welke vooruitgang dan wel effectief geboekt werd, kan of zal worden in de richting van het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.”*

[32] **Overzicht herstelprogramma's grondwater.** De Raden stellen vast dat er verschillende herstelprogramma's voor grondwaterlichamen voorgesteld worden. De Raden onderschrijven de beleidskeuzes aangaande het onttrekken van grondwater en in het bijzonder de afbouw van de winning van grondwater om de onttrekking in evenwicht te brengen met de draagkracht van bepaalde grondwaterlagen en zo de grondwaterlichamen in een goede kwantitatieve toestand te krijgen.

Om de herstelprogramma's degelijk te kunnen uitvoeren, moet de afbouw van winning uit bepaalde grondwaterlagen voldoende voorspelbaar zijn, gepaard gaan met flankerende maatregelen om de economische leefbaarheid voor de betrokken gebruikers te vrijwaren en voorbereid worden in overleg met de betrokkenen. Het is wenselijk om als basis voor de herstelprogramma's uit te gaan van de meest recente gegevens (bv. voor het Sokkelsysteem wordt nu soms uitgegaan van de situatie in 2009) inzake de vergunde debieten om vervolgens, na het in rekening brengen van de effectieve onttrekkingen en stijghoogtes realistische prognoses van de onttrokken debieten te kunnen vaststellen, vanuit de zorg om noch een te streng noch een te soepel beleid te voeren.

De Raden wijzen er op dat de afstemming tussen vergunde en opgepompte debieten een delicate zaak is waarbij rekening moet gehouden worden met de back-up-capaciteit, de vergunde piekdebieten, de kansen voor nieuwe bedrijven en het bereiken van een goede toestand van de grondwaterlichamen.

Op basis van de herstelprogramma's zal het grondwaterlichaam- en regio-specifiek vergunningenbeleid voor grondwater, dat nu enkel voor de Sokkel gevoerd wordt, uitgebreid en gedifferentieerd worden naar een aantal andere probleemgebieden in Vlaanderen. Afhankelijk van de kwantitatieve toestand zal het huidige vergunningenbeleid verder gezet worden / komt er een *stand-still* of beperking in uitbreidingsmogelijkheden / of wordt een afbouw voorop gezet. De Raden vragen om de betrokken sectoren voldoende te betrekken bij de praktische uitwerking van de herstelprogramma's. Zo vragen de Raden om bij de vergunningverlening op bedrijfsniveau rekening te houden met de nood aan hoogwaardig water, de reeds gedane

---

<sup>31</sup> Minaraad, SERV en SALV, Advies van juni 2013 over de tweede waterbeleidsnota.

<sup>32</sup> Daarbij wordt de eindbeoordeling over de toestand van een waterlichaam bepaald door de minst goede score. M.a.w. van zodra één parameter niet voldoet, voldoet het waterlichaam niet.

inspanningen om het waterverbruik terug te schroeven en de mogelijkheid om over te schakelen op alternatieve waterbronnen.

Aangezien grondwaterlagen zich boven elkaar bevinden moeten steeds verschillende programma's geraadpleegd worden om de maatregelen in één gebied te kennen. De Raden vragen om één globale interactieve overzichtskaart te maken van de verschillende programma's in de verschillende grondwaterlichamen.

## 4 Maatregelenprogramma

### 4.1 Basismaatregelen en aanvullende maatregelen

- [33] De Raden stellen vast dat maatregelen die via andere Europese Richtlijnen als verplichtingen zijn opgelegd, in verschillende maatregelenpakketten worden opgenomen. Bijvoorbeeld verplichtingen rond waterzuivering zijn beslist beleid, terwijl verplichtingen inzake Natura 2000 in de bijkomende maatregelen zijn opgenomen.

In de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen werd het onderscheid tussen basis- en aanvullende maatregelen (zie [6]) gemaakt op basis van het WATECO-richtsnoer<sup>33</sup>. Op basis van dit richtsnoer loopt, volgens de CIW<sup>34</sup>, het onderscheid tussen de maatregelen vanaf 2015 af en worden alle maatregelen aanvullend, ongeacht of de goede toestand gehaald werd of niet. Ook volgens de CIW wordt momenteel op Europees vlak gediscussieerd over het onderscheid tussen basis- en aanvullende maatregelen, maar hierover zijn nog geen nieuwe richtlijnen beschikbaar. Het onderscheid tussen basis- en aanvullende maatregelen wordt in de voorliggende stroomgebiedbeheerplannen niet meer gemaakt. De CIW argumenteert bijkomend dat alle maatregelen moeten uitgevoerd worden om de goede toestand te bereiken en dat een onderscheid tussen basis- en aanvullende maatregelen bijgevolg niet nodig is.

Het is voor de Raden onduidelijk welke bepaling in de Kaderrichtlijn of in het WATECO-richtsnoer stelt dat het onderscheid tussen basis- en aanvullende maatregelen afloopt in 2015. Bovendien wijzen de Raden op de gevolgen van het niet maken van dit onderscheid. De Kaderrichtlijn<sup>35</sup> stelt immers dat basismaatregelen de maatregelen zijn die moeten uitgevoerd worden, zonder verdere afweging. Voor aanvullende maatregelen dient een dergelijke afweging wel gemaakt te worden.

De Raden stellen vast dat in de voorliggende stroomgebiedbeheerplannen een onderscheid gemaakt wordt tussen "beslist beleid" en bijkomende maatregelen. "Beslist beleid"<sup>36</sup> *betekent dat er al een engagement bestaat om de actie uit te voeren, dat de actie al een of ander besluitvormingsproces doorlopen heeft en/of dat er financiële garanties zijn voor de uitvoering. Acties die niet aan deze voorwaarden voldoen, worden als bijkomende acties aangeduid.* Voor bijkomende maatregelen dienen bijkomende

---

<sup>33</sup> Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), guidance document n°1, Economics and the environment, The implementation challenge of the Water Framework Directive (<http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/pdf/Guidance%20-%20Economics%20-%20WATECO.pdf>).

<sup>34</sup> CIW, Verslag hoorzitting CIW 23/10/2014 in het kader van het advies "stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas 2016-2021".

<sup>35</sup> Kaderrichtlijn Water, art.11.

<sup>36</sup> Maatregelenprogramma, p.9/144.

financiële middelen gezocht te worden. Vervolgens worden binnen het maatregelenprogramma de maatregelen “beslist beleid” niet afgewogen en de bijkomende maatregelen wel.

De Raden menen dat:

- de maatregelen opgedeeld moeten worden in basismaatregelen en aanvullende maatregelen zoals de Kaderrichtlijn Water vraagt. Hierbij is een afweging van de aanvullende maatregelen noodzakelijk;
- indien toch alle maatregelen als aanvullende maatregelen worden beschouwd, dan moeten alle maatregelen tegenover elkaar afgewogen moeten worden, dus ook de zogenoemde “beslist beleid”-maatregelen.

#### 4.2 “Meer doen met minder” met respect van verplichtingen

- [34] Gelet op de grote uitdagingen en de beperkte (extra) middelen is kostenefficiëntie voor de Raden een cruciaal criterium voor de samenstelling van het maatregelenprogramma.

Tegelijk moet volgens de Raden ook gestreefd worden naar efficiëntiewinsten bij lopende maatregelen. Nog op te starten acties zouden in zoverre ze nog niet in praktische uitvoering zijn, afgewogen moeten worden samen met de aanvullende maatregelen. Dit geldt in het bijzonder voor geplande investeringen in saneringsinfrastructuur.

- [35] De Raden vragen uitdrukkelijk om het “*stand-still*” principe te respecteren. Maatregelen moeten zo geselecteerd zijn dat de bereikte toestand niet verder achteruitgaat. De Raden ondersteunen het voorstel<sup>37</sup> om voor waterlichamen waar een tijdelijke achteruitgang is vastgesteld of die met misclassificatie zijn aangeduid, de oorzaken te onderzoeken en gepaste actie te ondernemen. De Raden vragen wel snel duidelijkheid over deze acties.

#### 4.3 Gebieds- en doelgerichte aanpak

- [36] **Aanpak speerpunt- en aandachtsgebieden.** In hun advies over de eerste stroomgebiedbeheerplannen formuleerden SERV, Minaraad en SALV de aanbeveling om op basis van de toenmalige toestand van de waterkwaliteit prioriteiten te stellen. 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 Raden stellen vast dat voor de tweede stroomgebiedbeheerplannen gebieden geprioriteerd worden als speerpunt- en aandachtsgebieden<sup>38</sup>.

- **Speerpuntgebieden** zijn gebieden waarin waterlichamen na uitvoering van het maatregelenprogramma bij dit stroomgebiedbeheerplan de goede toestand kunnen halen.
- In de **aandachtsgebieden** wordt de goede toestand tegen 2027 haalbaar geacht of waar een sterke lokale dynamiek aanwezig is om acties uit te voeren die aanzienlijk bijdragen aan een verbetering van de toestand.

---

<sup>37</sup> Stroomgebiedbeheerplan p.290-291.

<sup>38</sup> CIW (2014) Het maatregelenprogramma voor Vlaanderen – SGD Schelde en Maas, p.9.



De schaarse middelen zullen dus prioritair ingezet worden in deze gebieden. Verwacht wordt dat met deze aanpak tegen 2021 10% van de waterlichamen de goede toestand zouden bereiken en tegen 2027 ruim 30%.

- [37] De Raden formuleren een aantal bedenkingen bij deze aanpak:
- Ten eerste stellen de Raden zich vragen bij de mate van werkelijke prioritering in deze gebieden. Zeer veel maatregelen zijn hetzij algemeen, hetzij bekkenspecifiek en dus in feite niet gefocust op speerpunt- of aandachtsgebieden. Dit vertaalt zich ook in de meeruitgaven van de verschillende scenario's. Deze lijken relatief beperkt voor de scenario's SPG en SPG/AG.
  - Ten tweede lijkt deze aanpak niet de meest kostenefficiënte. De marginale reductiekosten of kosten voor het verminderen van een extra hoeveelheid emissie nemen immers steeds toe. De focus op gebieden waar de goede toestand bijna bereikt wordt, zou dus impliceren dat duurdere of minder kostenefficiënte maatregelen moeten ingezet worden. De kosten-batenratio's van de verschillende scenario's lijken dit te bevestigen<sup>39</sup>. De verhouding van de baten tegenover de kosten scoort het zwakst voor de scenario's SPG en SPG/AG. Het is voor de Raden evenwel onduidelijk in hoeverre dit een gevolg is van het feit dat de maatregelenpakketten duurdere en dus minder kostenefficiënte maatregelen bevatten, dan wel van een inschatting van de baten.

De Raden blijven voorstander van een gebiedsgerichte prioritering maar zien de invulling ervan op een tweeledige manier. In de gebieden met de kleinste doelaafstand, de zogenaamde speerpuntgebieden, moet volgens de Raden vooral ingezet worden op hydromorfologische maatregelen, omdat deze aanpak toelaat te focussen op win-wins met vb. Natura 2000 of het voorkomen van schade door overstromingen<sup>40</sup>. Emissiereducerende maatregelen dienen ook gebiedsgericht gescreend te worden aan de hand van het milieukostenmodel met als doel de inzet van de meest kosteneffectieve maatregelen in functie van de richtlijnen.

- [38] **Focus ook op probleemparameters.** Naast een gebiedsgerichte prioritering zijn de Raden ook voorstander van een prioritering op basis van probleemparameters. Net zoals bij de opmaak van het eerste stroomgebiedbeheerplan blijkt nu ook **fosfor** in heel Vlaanderen een hardnekkige probleemparameter te zijn. De Raden vragen daarom te onderzoeken om extra maatregelen in te zetten die focussen op de verlaging van fosforemissies (zie [24]). Dit gebeurt best in die gebieden waar de kloof het grootst is en waar op de meest kostenefficiënte manier winsten kunnen geboekt worden. Een dergelijke aanpak kan ook voor andere probleemparameters<sup>41</sup> (bv. kobalt) gehanteerd worden, afhankelijk van de toestand per waterlichaam, per bekken...

---

<sup>39</sup> CIW (2014) Stroomgebiedbeheerplan – Schelde p.284 en achtergronddocument "Onderbouwing van afwijkingen op de milieudoelstellingen conform de Kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid" p.24 en 25.

<sup>40</sup> Uit de data van de CIW blijkt dat in de speerpuntgebieden vooral de biologische parameters slecht scoren.

<sup>41</sup> uit de resultaten die de CIW tijdens de hoorzitting overhandigde blijken volgende stoffen vaakst als probleem naar boven te komen:

- kobalt: 51% van de waterlichamen
- arseen: 15% van de waterlichamen
- linuron: 11% van de waterlichamen
- zink: 10% van de waterlichamen



[39] **Aanpak prioritaire stoffen.** De Inventaris Prioritaire stoffen<sup>42</sup> bevat 46 EU-genormeerde stoffen. De inventarisplicht vloeit voort uit artikel 5 van de richtlijn Prioritaire stoffen (2008/105/EG)<sup>43</sup> en geldt ook voor de 8 stoffen waarvoor reeds in uitvoering van de Richtlijn 76/464/EG dochterrichtlijnen werden opgemaakt.

Per stof werd een fiche opgemaakt die de kenmerken, de detectie en overschrijding van de milieukwaliteitsnormen, trends en concentraties, oppervlaktewater vrachten, bronnen en stromen, kwantificering van bronnen en stromen, beleid en toekomstperspectieven vermeldt. Onder beleid worden de mogelijke maatregelen opgesomd. De Raden stellen vast dat de maatregelen zich toespitsen op het aanpakken van industriële puntlozingen (via vergunningen, controle, ...). Bijna steeds wordt vermeld: *“Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met onder meer BBT, BREF, de impact op oppervlaktewater en de status van P(G)S.”* Bij de maatregelen die daarnaast eveneens van toepassing kunnen zijn komen bij meer dan twee derde van de prioritaire stoffen de maatregelen “7B\_A: Het terugdringen van de verontreiniging van oppervlaktewater door industriële puntbronnen” en/of “7B\_C: Het terugdringen van de verontreiniging van oppervlaktewater door industriële puntbronnen - maatregelen specifiek gericht op gevaarlijke stoffen” voor. De Raden merken op dat het aandeel van industriële puntlozingen voor nagenoeg alle prioritaire stoffen ingrijpend verminderd zijn en in vele gevallen slechts nog in zeer beperkte mate bijdragen tot de totale emissie van prioritaire stoffen in Vlaanderen (cf. Achtergronddocument<sup>44</sup>). Door het beleid in grote mate te focussen op deze bronnen zullen bijgevolg slechts minimale reducties te realiseren zijn.

Ze vragen dan ook om het beleid eerder te richten op aanvullende maatregelen voor andere bronnen van prioritaire stoffen en in het bijzonder voor diffuse bronnen. Zo wijzen de Raden op de impact van transport en depositie op de diffuse verspreiding van PAK's. De Raden stellen vast dat, hoewel de problematiek van dergelijke diffuse bronnen over heel Vlaanderen dezelfde is, slechts enkele bekkenspecifieke delen maatregelen bevatten (bv. groep 7B\_H).

Om een relevante verbetering van de kwaliteit van de oppervlaktewateren inzake prioritaire stoffen te realiseren, menen de Raden dat de maatregelen een efficiënte mix moeten zijn van instrumenten, voor alle betrokken doelgroepen en duidelijk gericht op die bronnen waar de grootste verbeteringen te realiseren zijn.

[40] Uit de stroomgebiedbeheerplannen, en bevestigd door de emissie-inventaris prioritaire stoffen, blijkt dat de aangevoerde vuilvracht van diverse prioritaire stoffen naar Vlaamse waterlichamen in belangrijke mate bepaald wordt door instroom van verontreiniging vanuit andere gewesten en landen. Deze vuilvrachten bepalen in belangrijke mate de toestand van de kwaliteit in de grote waterlopen in Vlaanderen. De Raden vragen om in het maatregelenprogramma meer **grensoverschrijdende acties** te voorzien.

#### 4.4 Prioritering van acties en maatregelen

---

<sup>42</sup> Inventaris Prioritaire stoffen, Achtergronddocument bij de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en voor Maas.

<sup>43</sup> “... stellen de lidstaten voor elk stroomgebiedsdistrict of het op hun grondgebied gelegen deel daarvan een inventaris op, met inbegrip van kaarten indien deze beschikbaar zijn, van de emissies, lozingen en verliezen van alle in de deel A van bijlage I vermelde prioritaire stoffen en verontreinigende stoffen, waar passend, met inbegrip van hun concentraties in sedimenten en biota.”

<sup>44</sup> VMM, Achtergronddocument “Inventaris Prioritaire Stoffen”. Voorbeelden: Hg in biota: de belangrijkste bronnen zijn depositie en bodemerrosie (p.129); PAK: de belangrijkste bronnen zijn transport en atmosferische depositie (p.2).

- [41] **Globale beoordeling.** De Raden stellen vast dat de CIW ten opzichte van de 1<sup>ste</sup> generatie stroomgebiedbeheerplannen ernstige inspanningen heeft geleverd om op een meer transparante en onderbouwde manier de acties en maatregelen te prioriteren. Ook werden meer scenario's uitgewerkt dan in het eerste plan. Desalniettemin hebben de Raden nog enkele fundamentele bedenkingen en aanbevelingen bij de vooropgestelde scenario's en de geselecteerde maatregelen en acties.
- [42] **Zet meer in op gebiedspecifieke maatregelen.** Het maatregelenpakket omvat zowel generieke, bekkenbrede als waterlichaamspecifieke maatregelen en acties. Een overzicht van de scenario's<sup>45</sup> toont aan dat enkel de scenario's SPG en SPG/AG extra acties bevatten die waterlichaamspecifiek zijn. Zowel het aandeel van generieke maatregelen als bekkenbrede maatregelen lijkt evenwel erg groot. De Raden vermoeden dat door meer te focussen op gebiedsgerichte maatregelen meer winsten te halen zijn met minder middelen.
- [43] **Kosteneffectiviteit.** Voor de beoordeling en prioritering van de maatregelen en acties gericht op de kwaliteit van het oppervlaktewater werd gebruik gemaakt van het Milieukostenmodel<sup>46</sup>. Hiervoor is een module ontwikkeld die toelaat om op een interactieve manier informatie op te vragen over de toestand (biologische en fysisch-chemische waterkwaliteit, de druk (huishoudens, industrie, landbouw en RWZI's)) en de maatregelen. De Raden appreciëren deze inspanningen, maar wijzen tegelijk ook op de beperktheden van het model. Zo geeft de toestandsbeschrijving wel inzicht in de biologische kwaliteit van de waterlichamen, maar worden geen maatregelen gegenereerd om de biologische kwaliteit te verbeteren.

De Raden hebben enkele simulaties op basis van de online tool van het MKM (zie bijlage) uitgevoerd en stellen op basis daarvan het volgende vast:

- de maatregelen die werden weerhouden in de scenario's zijn niet altijd<sup>47</sup> de meest kosteneffectieve maatregelen. Het aandeel van maatregelen ter uitbreiding en optimalisering van de saneringsinfrastructuur, die vaak minder goed scoren inzake kosteneffectiviteit werden wel weerhouden in de verschillende scenario's.
- de rangschikking van de maatregelen op basis van kosteneffectiviteit bevat overwegend acties inzake uitbouw en optimalisering van saneringsinfrastructuur (zeer gedetailleerd). Voor landbouw en industrie zijn er slechts enkele maatregelen, die zeer algemeen zijn: anti-erosie maatregelen (niet-kerende bodembewerking en groenbedekker, bufferstroken) en het terugdringen van verontreiniging van oppervlaktewater door industriële puntbronnengoed.
- het is onduidelijk in welke mate de geciteerde maatregelen voor industrie en landbouw als “aanvullende maatregelen”<sup>48</sup> te beschouwen zijn (cf. het erosiebesluit van 25 april 2014<sup>49</sup> en o.a. herziening sectorale voorwaarden industrie, ... ).

---

<sup>45</sup> Maatregelenprogramma p.15.

<sup>46</sup> cf. internet tool, uitgewerkt door VITO (raadpleegbaar via [website VITO](#) met login: mkm en paswoord: mkm).

<sup>47</sup> Voor verdere uitbouw en optimalisatie van saneringsinfrastructuur is dat niet het geval. Daar lijken de duurste maatregelen met name individuele saneringsinstallaties niet weerhouden te worden in de scenario's SPG en SPG/AG.

<sup>48</sup> De online tool van het milieukostenmodel maakt onderscheid tussen “basismaatregelen” en “aanvullende maatregelen”. Deze terminologie stemt niet overeen met het onderscheid tussen “beslist beleid” en “bijkomende maatregelen”.

<sup>49</sup> Dit besluit wordt in het maatregelen-programma (actie 8B\_A\_009) aangeduid als “bijkomende maatregelen” terwijl het in werkelijkheid reeds beslist beleid is. (Publicatie in het Belgisch Staatsblad op 19 augustus 2014).

De Raden vragen om te verduidelijken waarom sommige kosteneffectieve maatregelen niet weerhouden zijn en welke criteria doorslaggevend waren voor het niet weerhouden van deze maatregelen (zie verder [44]). Bovendien vragen de Raden nadere toelichting en verdere differentiatie bij de als aanvullend gecatalogeerde maatregelen voor de doelgroep landbouw en industrie.

De Raden zien het belang van de uitbouw van het rioleringsstelsel om de goede watertoestand te bereiken. De prioritering van de projecten maakt deel uit van de GUP's, de programma's van Aquafin en de prioritering van de Rio-subsidies. Dat sluit evenwel niet uit in sommige gevallen prioriteit kan gegeven worden aan andere, meer kosteneffectieve maatregelen dan de uitbouw van niet-prioritaire saneringsinfrastructuur om de goede watertoestand eerder te bereiken.

[44] **Onderbouwing wegingsfactoren multi-criteria-analyse.** Naast kosteneffectiviteit worden ook andere criteria gebruikt om maatregelen en acties af te wegen. De Raden stellen vast dat het gewicht dat kosteneffectiviteit krijgt relatief beperkt is, met name 30%. De Raden stellen zich vragen bij de relevantie van sommige criteria die per maatregelenpakket worden gehanteerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de criteria zoals "analyse" en "maatschappelijk draagvlak". De criteria "effect op meerdere componenten van het watersysteem" en "bijdrage tot adaptatie" onderschrijven de Raden wel omdat ze een duidelijke win-win betekenen.

De Raden missen bovendien ook de onderbouwing van de wegingspercentages in de MCA<sup>50</sup>, nochtans bepalen zij in belangrijke mate de prioritering van maatregelen. Dit belemmert de begrijpbaarheid en motivatie van de gekozen maatregelen. Toepassing van de multicriteria-analyse maakt de prioritering van de maatregelen en acties heel erg *floou*. Het is voor de Raden onduidelijk waarom precies voor bepaalde maatregelen wordt gekozen en voor andere niet. De Raden wijzen erop dat dit het draagvlak voor het maatregelenprogramma ernstig in het gedrang brengt. Zij hebben er begrip voor dat andere criteria naast kosteneffectiviteit kunnen meespelen in de keuze van de maatregelen, maar vinden het methodologisch niet correct om kosteneffectiviteit af te wegen tegen andere criteria. De juiste aanpak is volgens de Raden de volgende:

- i. Toestandsanalyse;
- ii. Bepaling van de doelafstand;
- iii. Samenstelling mogelijke maatregelen en acties om doelafstand te bereiken;
- iv. Prioritering van de maatregelen op basis van kosteneffectiviteit;
- v. Verantwoording op basis van andere criteria waarom niet gekozen wordt voor de meest kosteneffectieve maatregelen.

Deze analyse dient te gebeuren op een zo laag mogelijk niveau, bij voorkeur per waterlichaam. De Raden hebben de indruk dat de kosteneffectiviteit op een vrij globaal niveau werd uitgevoerd.

[45] **Enkel afweging acties binnen een maatregelenpakket.** De Raden stellen vast de enkel maatregelen en acties binnen een pakket worden afgewogen. Volgens de Raden is het echter ook aangewezen om over de pakketten heen maatregelen en acties af te wegen. Zo zou het bijvoorbeeld aangewezen zijn om de impact van verdere investeringen in saneringsinfrastructuur af te wegen tegen hydromorfologische ingrepen zoals het

---

<sup>50</sup> niet voor alle maatregelenpakketten is de som van de criteria 100%. Dit is het geval voor o.a. maatregelenpakket 2 (kostenterugwinning) en 3 (duurzaam watergebruik).

aanleggen van oeverzones of anti-erosiemaatregelen versus baggerwerken. Dergelijke afwegingen zijn wellicht moeilijk te realiseren op de schaal van het gewest, maar zouden wel gebiedsgericht moeten gebeuren per waterlichaam of per (segment van een) waterloop.

- [46] **Finaliteit van de maatregelen.** Het maatregelenprogramma omvat 9 pakketten van maatregelen (nadere toelichting zie [5]). De Raden benadrukken dat de finaliteit van het maatregelenpakket 2 (kostenterugwinning) duidelijk een andere finaliteit heeft dan de daarop volgende pakketten die als hoofddoel hebben de goede ecologische toestand/potentieel te bereiken. Maatregelenpakket 2 vereist dan ook een andere aanpak volgens de Raden. De maatregelen moeten niet afgewogen worden volgens de vooropgestelde wegingscriteria, maar moeten onderworpen worden aan een maatschappelijk debat. Deze maatregelen hebben tot doel kostenterugwinning, maar zijn tegelijk duidelijk gelinkt aan de financiering (zie verder in deel 4.5).
- [47] **Streef naar efficiëntiewinsten bij bestaande maatregelen.** Met het scenario “regulier beleid” zouden 3% van de waterlichamen de goede toestand bereiken tegen 2021. Aanvullende maatregelen zijn nodig om het ambitieniveau op te trekken, maar de middelen die daar tegenover staan zijn beperkt. De Raden vragen om te onderzoeken waar efficiëntiewinsten kunnen geboekt worden binnen de bestaande maatregelen. De middelen die op die manier zouden vrijkomen kunnen ingezet worden voor bijkomende maatregelen, zonder dat hiervoor extra budget nodig is of met een beperkter budget dan geraamd.
- [48] **Neem ook “beslist beleid” dat nog niet uitgevoerd is mee in de KEA.** De kosteneffectiviteitsanalyse beperkt zich tot de zogenaamde bijkomende maatregelen. Een evaluatie van het maatregelenprogramma van de eerste stroomgebiedbeheerplannen leert dat een aantal van de geplande maatregelen waarvoor wel financiering voorzien is en dus als beslist beleid zijn gecatalogeerd niet uitgevoerd zijn. De Raden vinden dat ook deze maatregelen moeten meegenomen worden in de kosteneffectiviteitsanalyse.

#### 4.5 Financiering

- [49] **Grote uitdagingen met beperkte middelen.** Net zoals in de eerste planperiode zijn de uitdagingen om de goede toestand te halen zeer groot en staan daar tegenover beperkte middelen. De Raden wijzen erop dat heel wat acties uit de vorige planperiode vertraging hebben opgelopen en dat daarvoor vaak als oorzaak wordt gewezen op een ontoereikend budget. De Raden betreuren deze gang van zaken.
- [50] Specifiek voor het **Sigma**plan dringen de Raden aan op tijdige uitvoering van de maatregelen en acties. Tijdens de vorige planperiode (2010-2015) werden cumulatieve tekorten opgebouwd voor de Sigma-projecten. Hierdoor heeft de realisatie van het geactualiseerde Sigma-plan tijdens de vorige stroomgebiedsbeheerplanperiode vertraging opgelopen, waardoor het volledige plan pas in 2040 à 2050 gerealiseerd zou zijn i.p.v. de in de beslissing van de Vlaamse Regering voorziene horizon van 2030. Dit betekent dat het risico op een calamiteit sterk toeneemt, met de daaraan verbonden verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. Een tijdige uitvoering van de maatregelen zal volgens de Raden extra kosten in de toekomst kunnen vermijden.
- [51] **Onduidelijke voorstelling van de budgetten.** De Raden hebben vragen bij de voorstelling van de budgettaire impact van de verschillende scenario's. Zo lijken de uitgaven exclusief

saneringsinfrastructuur voor het regulier scenario wel heel beperkt (slechts 23 miljoen euro of 8% van het totaal budget). Het is voor de Raden onduidelijk in hoeverre daar ook budgetten van andere actoren zoals bijvoorbeeld W&Z in vervat zijn. De Raden vragen om meer duidelijkheid over de voorziene en geraamde budgetten.

Tegelijk merken de Raden op dat het aandeel van de uitbouw en optimalisatie van de saneringsinfrastructuur zeer groot is in alle scenario's. De Raden vragen ook transparantie over en garanties voor een correcte besteding van de middelen die verzameld worden via de waterfactuur. Via deze weg zijn immers middelen beschikbaar voor de uitbouw en optimalisatie van rioleringsprojecten, die echter niet altijd binnen een redelijke termijn worden ingezet – ondanks de grote nood aan investeringen in de uitbouw, onderhoud en vervangingen van rioleringen.

[52] **Maak onderscheid tussen redelijkheid en haalbaarheid.** De disproportionaliteitsanalyse omvat een beoordelingskader van de maatregelen vanuit twee perspectieven: (1) redelijkheid en (2) haalbaarheid.

- Bij de beoordeling van de **redelijkheid** wordt afgewogen of de totale kosten proportioneel zijn ten opzichte van de totale baten of met andere woorden wegen de baten van de maatregelen wel op tegen de kosten ervan.
- Bij de beoordeling van de **haalbaarheid** wordt getoetst in hoeverre de maatregelen betaalbaar zijn voor de verschillende doelgroepen. Cruciaal hierbij is de verdeling van de kosten over de doelgroepen en de criteria van betaalbaarheid per doelgroep afzonderlijk.

Volgens de Raden zijn beide perspectieven belangrijk maar is een duidelijk onderscheid noodzakelijk. Zij hebben de indruk dat dit onderscheid niet zuiver is toegepast bij de opmaak van de maatregelenprogramma's. Het uitgangspunt om de redelijkheid te beoordelen is de afweging van de kosten tegenover de baten. Wie de maatregel moet betalen is hierbij (nog) niet relevant. Pas in tweede orde moet de vraag gesteld worden over de verdeling van de kosten en de betaalbaarheid voor de verschillende doelgroepen. De Raden hebben de indruk dat dit onderscheid onvoldoende gemaakt werd en dat kosteneffectieve maatregelen soms niet weerhouden werden omdat ze de betaalbaarheid van bepaalde doelgroepen in het gedrang zouden brengen. Als dat het geval is moeten er sociale en economische correcties uitgewerkt worden teneinde de meest kosteneffectieve maatregelen te financieren en daadwerkelijk te realiseren.

[53] **Verdeling kosten "overheid" niet onderbouwd.** Om de betaalbaarheid van de scenario's te beoordelen worden drie verschillende mogelijkheden weergegeven: geen doorrekening van de kosten van de overheid (het betreft moeilijk aan andere doelgroepen toewijsbare kosten zoals structuurherstel, waterbodemsanering, ...) en doorrekening van de kosten op twee verschillende manieren. Een eerste manier is een "gelijke spreiding" van deze kosten. Het is niet duidelijk wat deze gelijke spreiding inhoudt. Een tweede manier is een verdeling op basis van de verdeelsleutel 70% huishoudens, 25% industrie en 5% landbouw. Deze verdeelsleutel wordt "bij wijze van voorbeeld" toegepast. Op de hoorzitting die de Raden organiseerden met de CIW werd beaamd dat deze percentages louter illustratief zijn. Er blijken geen andere percentages toegepast te zijn. Volgens de Raden zou hier op zijn minst een sensitiviteitsanalyse moeten uitgevoerd zijn. De Raden betreuren ten eerste dat op basis van illustratieve cijfers conclusies getrokken worden over de haalbaarheid van de verschillende scenario's door de doelgroepen.

[54] De scenario's wekken de indruk dat ze geen extra kosten met zich meebrengen voor de doelgroep industrie en slechts in beperkte mate voor de doelgroep landbouw. De Raden wensen dit beeld te nuanceren. Ten eerste zullen er wel kosten zijn ten gevolge van een verstrenging van vergunningen en een aanpassing van de grondwaterheffing vanaf 2017. Een beperking van de winning van grondwater noodzaakt tot investeren in nieuwe waterbesparende / waterbehandelingstechnieken of het aankopen van duurder water en een aanscherping van emissienormen noopt tot extra (duurdere) ingrepen. Dit geldt overigens ook voor landbouwbedrijven waarvoor deze kosten evenmin in beeld zijn gebracht. Ten tweede zullen de kosten van de waterzuivering ook betaald worden door industriële en landbouwbedrijven die gebruik maken de saneringsinfrastructuur waarvoor in de toekomst meer zal doorgerekend worden (cf. de verhoging van de heffingsstarieven en saneringsbijdragen en –vergoedingen vanaf 2015).

[55] **Vragen bij onderbouwing criteria betaalbaarheid.** VITO werkte criteria uit om de betaalbaarheid van scenario's door de doelgroepen te toetsen. Volgende criteria werden hiervoor weerhouden.

Betaalbaarheid	Betaalbaar	Intermediair	Niet betaalbaar
<b>Huishouden</b>			
uitgaven drinkwaterfactuur %beschikbaar inkomen, gemiddeld	< 2%	2% - 5%	> 5%
uitgaven drinkwaterfactuur %beschikbaar inkomen, 10-percentiel	< 2%	2% - 5%	> 5%
<b>Industrie</b>			
% toegevoegde waarde	< 2%	2% - 50%	> 50%
% omzet	< 0,5%	0,5% - 5%	> 5%
<b>Landbouw</b>			
% toegevoegde waarde	< 2%	2% - 50%	> 50%
<b>Overheid</b>			
Overheid (% stijgingsritme uitgaven Vlaamse overheid)	< 2%	2-20%	>20%

Figuur 4 Drempelwaarden voor de toetsing haalbaarheid/betaalbaarheid

De Raden hebben een aantal bedenkingen bij de onderbouwing en gehanteerde uitgangspunten.

Bij de **huishoudens** is het onduidelijk of het beschikbaar inkomen een gestandaardiseerd inkomen betreft (op basis van equivalentieschaal<sup>51</sup>) of niet. De Raden onderschrijven wel het principe om vooral te kijken naar het onderste inkomensdeciel. Een maximum van 5% is een aanvaardbare drempelwaarde voor waterarmoede<sup>52</sup>. De Raden wijzen er evenwel op dat de uitgaven voor de waterfactuur ten opzichte van het gezinsinkomen zeer sterk bepaald wordt door zowel het inkomen (sterke daling volgens inkomensdeciel), als door de gezinssamenstelling en woonsituatie (hoger voor eenoudergezinnen en alleenstaanden, voor huurders en voor gepensioneerden). Momenteel bedraagt het aandeel van de waterfactuur gemiddeld genomen minder dan 1%<sup>53</sup>. Een gemiddelde grenswaarde van 2% betekent dus minstens een verdubbeling van de waterfactuur van de huishoudens.

<sup>51</sup> meestal volgens de equivalentieschaal van de OESO.

<sup>52</sup> SERV-rapport Sociale aspecten van het waterbeleid 21 november 2012.

<sup>53</sup> Volgens de meest recente, beschikbare cijfers (2012) bedraagt het aandeel van de kosten voor 'leidingwater en zuivering van afvalwater' 0,77% van de gemiddelde totale consumptie van een Vlaams huishouden. Zie VMM (2014) De Watermeter 2013 p.38.



Voor de doelgroep **industrie** werden de waarden overgenomen uit het socio-economische beoordelingskader dat toegepast wordt bij de BBT-evaluatie. Volgens de Raden kan dit beoordelingskader niet zonder meer overgenomen worden om een gefundeerde uitspraak te doen over de betaalbaarheid van het maatregelenpakket voor de doelgroep industrie in zijn geheel. Het hanteren van criteria zoals aandeel toegevoegde waarde en omzet op globaal niveau maken abstractie van de verschillen tussen industriële sectoren en bedrijven. Tegelijk wordt abstractie gemaakt van de huidige totale waterkost (aankoop, voorbehandeling, zuivering, heffingen, ...). In sommige bedrijven lopen de kosten voor water nu al op tot meer dan 10% van de toegevoegde waarde<sup>54</sup>. De Raden wijzen erop dat toepassing van een criterium van 2% op de toegevoegde waarde gecreëerd door de Vlaamse industrie<sup>55</sup> overeenstemt met een absoluut bedrag van 700 miljoen euro. Dit is een equivalent van ongeveer 10 000 werknemers.

Ook voor de doelgroep **landbouw** is het voor de Raden aangewezen om de criteria te verfijnen door rekening te houden met het effectieve watergebruik en samenhangende kosten (sterk verschillend volgens sector).

- [56] **Maximale draagkracht onduidelijk.** Toepassing van de betaalbaarheids-criteria levert volgens voor de verschillende doelgroepen volgende grenzen op alvorens disproportionaliteit in werking treedt:
- 1 037 miljoen euro huishoudens;
  - 481 miljoen euro industrie;
  - 21 miljoen euro landbouw.

Het is voor de Raden onduidelijk hoe deze grenzen zijn berekend.

De Raden hebben ook bedenkingen bij de voorstelling van de cijfers inzake betaalbaarheid van de verschillende scenario's. Het lijkt alsof de financiering van de saneringsinfrastructuur enkel aan de huishoudens is doorgerekend, terwijl ook de industriële – en landbouwbedrijven die gebruik maken van de saneringsinfrastructuur hiervan een deel betalen via de saneringsbijdragen en –vergoedingen. De Raden vragen hierover verduidelijking.

- [57] **Nood aan maatschappelijk debat.** De analyse van de haalbaarheid waarbij de kosten van de overheid verdeeld worden over de doelgroepen huishoudens, industrie en landbouw lijkt ervan uit te gaan dat alle kosten zullen/moeten doorgerekend worden. De Raden wijzen erop dat de Kaderrichtlijn spreekt over een “redelijke kostenterugwinning”. Zij herhalen hun vraag om hierover een maatschappelijk debat te organiseren. Vragen als wat, hoeveel, aan wie en tegen wanneer moet doorrekend worden moeten hierbij aan bod komen. In dit verband verwijzen de Raden ook naar het Vlaams Regeerakkoord waarin een lange termijnvisie over de financiering van het waterbeleid is aangekondigd. De Raden vragen uitdrukkelijk om hierbij in een vroeg stadium betrokken te worden.

---

<sup>54</sup> WES (2013), Socio-economisch belang van water in Vlaanderen, Studie in opdracht van VLAKWA. Gemiddeld genomen bedragen de kosten gerelateerd aan de aankoop van water, heffing en bijdragen in waterintensieve sectoren al 1,25 tot 5,5% van de toegevoegde waarde.

<sup>55</sup> excl. bouw, handel, transport, horeca en dienstverlenende bedrijven.



## Referentielijst

- Aquafin, Aqua 2014/3, [http://www.aquafin.be/UserFiles/File/Aqua%202014\\_3\\_def%20\(2\).pdf](http://www.aquafin.be/UserFiles/File/Aqua%202014_3_def%20(2).pdf).
- CIW (2014) Het maatregelenprogramma voor Vlaanderen – SGD Schelde en Maas.
- CIW (2014) Stroomgebiedbeheerplan – Schelde.
- CIW, Verslag hoorzitting CIW 23/10/2014 in het kader van het advies “stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas 2016-2021”.
- Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), guidance document n°1, Economics and the environment, The implementation challenge of the Water Framework Directive (<http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/pdf/Guidance%201%20-%20Economics%20-%20WATECO.pdf>).
- Diensten van de Commissie, Werkdocument Begeleidend document bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, inzake de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) Stroomgebiedbeheerplannen voor de Lidstaat: België, [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/CWD-2012-379\\_EN-Vol4\\_BE\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/CWD-2012-379_EN-Vol4_BE_nl.pdf).
- Minaraad, SERV en SALV, Advies van mei 2009 over de stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas.
- Minaraad, SERV en SALV, Advies van september 2012 over het wijzigingsdecreet van het decreet Integraal waterbeleid.
- Minaraad, SERV en SALV, Advies van juni 2013 over de tweede waterbeleidsnota.
- Minaraad, SERV en SALV, Advies van november / december 2013 over de wijziging van het organisatiebesluit voor uitvoering van het Decreet Integraal Waterbeleid.
- MIRA, Milieurapport Vlaanderen, Belasting oppervlaktewater met zuurstofbindende stoffen en nutriënten, <http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/milieuthemes/kwaliteit-oppervlaktewater/belasting-van-oppervlaktewater/belasting-oppervlaktewater-met-zuurstofbindende-stoffen-en-nutri-eumInten/>.
- MIRA, Milieurapport Vlaanderen, P(bruto emissie) in chemie / metaal / overige industrie / papier / textiel / voeding bij industrie, <http://www.milieurapport.be/?PageID=794&Culture=nl>.
- SERV-rapport Sociale aspecten van het waterbeleid 21 november 2012.
- Vlaamse Bouwmeester, Naar een visionaire woningbouw, Kansen en opgaven voor een trendbreuk in de Vlaamse woonproductie.
- VLARIO, Investeren in Vlaamse rioleringen: is er een paradigma verschuiving nodig?, 2014.
- VMM, Achtergronddocument “Inventaris Prioritaire Stoffen”, Achtergronddocument bij de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en voor Maas.
- VMM, Achtergronddocument “Onderbouwing van afwijkingen op de milieudoelstellingen conform de Kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid”.
- VMM, Nutriënten in landbouwgebied (MAP), Fosfaat, <http://www.vmm.be/water/kwaliteit-oppervlaktewater/toestand-oppervlaktewater/fysisch-chemische-toestand/nutriënten-in-landbouwgebied-map>.
- VMM, Nutriënten zoals nitraat en fosfaat zijn noodzakelijk voor het leven in het water, maar bij te hoge concentraties kunnen ze het ecosysteem ernstig ontwrichten, Fosfaat, <http://www.vmm.be/water/kwaliteit-oppervlaktewater/toestand-oppervlaktewater/fysisch-chemische-toestand/nutriënten>.
- WES (2013), Socio-economisch belang van water in Vlaanderen, Studie in opdracht van VLAQWA.

## Figuren

Figuur 1 Situering van het Vlaams deel van het stroomgebieddistrict van de Schelde in het internationale stroomgebieddistrict. De lichtgele delen in het noorden van de provincie Antwerpen en het oosten van de provincie Limburg vormen het Vlaams deel van het stroomgebieddistrict van de Maas.

Figuur 2 De stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas (2016-2021) bestaan uit verschillende planonderdelen.

Figuur 3 Schematische voorstelling van doelbereik (linker-as) en de meervraag in miljoen euro/jaar (rechter-as) volgens scenario's

Figuur 4 Drempelwaarden voor de toetsing haalbaarheid/betaalbaarheid

## Afkortingen

<b>afkorting</b>	<b>Verklaring</b>
AG	Aandachtsgebied
BBT	Best Beschikbare Technieken
BREF	Best Available Techniques Reference documents
BZV	biochemisch zuurstofverbruik
CIW	Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid
CZV	chemisch zuurstofverbruik
DDT	Dichloordifenylntrichloorethaan
EU	Europese Unie
GET	Goede Ecologische Toestand
GUP	Gebiedsdekkend Uitvoeringsplan
IHD	Instandhoudingsdoelstelling
KEA	Kosteneffectiviteitsanalyse
KRW	Kaderrichtlijn Water
MAP	Mestactieplan
MCA	Multicriteria-analyse
Minaraad	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
MIRA	Milieurapport
MKM	Milieukostenmodel
N	Stikstof
Nt	totale stikstof
O	Zuurstof
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OR	Overstromingsrichtlijn
ORBp	Overstromingsrisicobeheerplannen
P	Fosfor
P(G)S	Prioritaire (Gevaarlijke) Stoffen
PAK	Polyaromatische Koolwaterstoffen
PCB	Polychloorbifenyln
PDPO III	Derde programmadocument voor plattelandsontwikkeling
Pt	totale fosfor

REACH	Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SALV	Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij
SBZ	Speciale beschermingszone
SBZ-H	Habitatrichtlijngebied
SBZ-V	Vogelrichtlijngebied
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SGBP	Stroomgebiedbeheerplannen
SGD	Stroomgebieddistrict
SPG	Speerpuntgebied
ViA	Vlaanderen in Actie
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VLAKWA	Vlaams Kenniscentrum Water
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
W&Z	Waterwegen en Zeekanaal nv
WATECO	Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, guidance document n°1, Economics and the environment, The implementation challenge of the Water Framework Directive

## Bijlage

Enkele simulaties op basis van het milieukostenmodel voor de bekken Demer, Nete en Beneden-Schelde voor de parameter totaal Fosfor.

[niet weergegeven]

**Minaraad**

Secretariaat Minaraad  
Herman Teirlinckgebouw  
Havenlaan 88 – Bus 15  
1000 Brussel  
T 02 558 01 30  
F 02 558 01 31  
E [info@minaraad.be](mailto:info@minaraad.be)  
[www.minaraad.be](http://www.minaraad.be)

Mevrouw Joke Schauvliege  
Vlaams minister van Omgeving,  
Natuur en Landbouw  
Koning Albert II-laan 20 bus 1  
1000 Brussel

<b>uw bericht van</b>	<b>uw kenmerk</b>	<b>ons kenmerk</b>	<b>bijlagen</b>
		02/L3/2018/	/
<b>Vragen naar</b>	<b>e-mail</b>	<b>Telefoon</b>	<b>Datum</b>
Dirk Uyttendaele	<a href="mailto:dirk.uyttendaele@minaraad.be">dirk.uyttendaele@minaraad.be</a>	02 558 01 37	21 juni 2018

Mevrouw de minister,

De CIW ontmoette de laatste maanden de leden van de strategische adviesraden bij twee gelegenheden waarbij de verdrogingsproblematiek aan bod kwam:

- Op 23 november 2017 tijdens het structurele overleg tussen de CIW en het middenveld;
- Op 16 mei 2018 onder de noemer "*Denk mee over het waterbeleid van de toekomst*" in het kader van het participatieproject bij de uitwerking van de 3<sup>de</sup> waterbeleidsnota.

De informatie die daarbij naar voor kwam, kan samengevat worden in volgende punten:

- De CIW is aangesteld als droogtecoördinator (21 juni 2017) en kreeg opdracht om een droogteplan uit te werken;
- Een evaluatierapport van de droogte in 2017 is beschikbaar;
- De algemene aanpak steunt op een gemeenschappelijke strategie met proactieve en reactieve (crisis) maatregelen, er wordt uitgegaan van de meerlaagse benadering en gedeelde verantwoordelijkheid, een planmatige aanpak en een gecoördineerd crisisbeheer;
- Het proactief luik omvat de planmatige aanpak die aansluit bij en geïntegreerd wordt in de waterplanning. De visie wordt uitgewerkt in de 3<sup>de</sup> Waterbeleidsnota, de structurele maatregelen komen aan bod in het SGBP 2022-2027;
- Het reactief luik omvat het gecoördineerd crisisbeheer, t.z. het gecoördineerd operationeel handelen verbeteren en daarvoor een kader voor informatie, maatregelen en communicatie opmaken;
- De tweede (van zes) krachtlijnen in het ontwerp van de 3<sup>de</sup> waterbeleidsnota gaat over het thema "*Waterschaarste en droogte*" onder de titel "*Waterschaarste beperken en de gevolgen van droogte minimaliseren*".

Het ontwerp van de 3<sup>de</sup> waterbeleidsnota formuleert voor iedere krachtlijnen een aantal doelstellingen. Specifiek voor het thema “Waterschaarste en droogte” werd tijdens de meeting van mei 2018 aandacht besteed aan twee van de zes doelstellingen:

- Waterbeschikbaarheid verhogen;
- Water optimaal verdelen.

Voor elk werd een situering gepresenteerd, gevolg door discussie en verbetervoorstellen.

De maandelijkse rapportering over de “*Toestand van het watersysteem*” geeft de toestand van de meteorologie, het neerslagtekort, de bodemverzadiging, de hydrologie, het freatisch grondwater en drinkwater voor de voorbije maand. Uit het rapport van mei 2018 bleken de indicatoren vrijwel normaal voor heel Vlaanderen. Het rapport van juni 2018 maakt gewag van neerslag die zeer sterk varieerde op korte afstand. Het neerslagtekort is normaal op bijna alle locaties. De bodemverzadiging evolueert naar normaal, de debieten varieerden mee met de neerslag, maar er zijn geen indicaties dat de toestand abnormaal zou zijn. De grondwaterstanden zijn normaal voor de helft van de locaties in Vlaanderen, in een kwart zijn de standen laag. De drinkwatersector verwacht geen problemen. Een acute droogtesituatie zoals in 2017 lijkt er dus niet aan te komen, tenzij de komende zomermaanden doorlopend droog zouden blijven en er aansluitend een probleem ontstaat. Overigens wordt de toestand goed gemonitord en gecommuniceerd via diverse rapporten (toestandsrapporten, droogterapporten en overstromingsrapporten).

De Minaraad stemt in met de procesmatige kant van deze benadering, waarbij integratie voorop staat, zonder evenwel uitspraak te doen over de inhoudelijke keuzes. Daarover zal de Raad later adviseren, in eerste instantie bij de advisering over de 3<sup>de</sup> Waterbeleidsnota 2020-2025.

Desondanks vraagt de Minaraad om de alertheid hoog te houden en niet uit te gaan van een comfortsituatie. Vooral aangaande de uitwerking van het crisisbeheer (draaiboek crisisbeheer) moet de alertheid hoog blijven en moet een aanpak zo spoedig mogelijk inzetbaar zijn. Daarom stelt de Raad voor dat de reeds vooropgestelde maatregelen en oplossingen in het kader van een crisisaanpak zo spoedig mogelijk beoordeeld worden en vervolgens op het terrein uitgetest worden op hun effectiviteit en efficiëntie, met het oog op nuttige operationele bijstellingen, en alsnog op basis van vrijwilligheid voor wat de betrokken belanghebbenden betreft. De Raad onderstreept dat de betrokkenheid van de sectoren door hen zelf nog als onvoldoende wordt ervaren en derhalve een permanent aandachtspunt blijft.

De aanpak die voorzien zal worden in de waterplanning is uiteraard ook belangrijk. Hoewel dit minder voor de hand ligt, suggereert de Raad ook om alle opportuniteiten aan te grijpen om eerder dan de planning voorziet, vooruitgang te boeken.

Voor concrete opmerkingen omtrent de aanpak, vraagt de Raad dat er zowel op niveau van de planning als op niveau van de maatregelen coherentie moet zijn tussen de Vlaamse en lokale initiatieven. De Raad herinnert ook aan de inbreng van individuele actoren gedurende de discussie tijdens de meetings van 23 november 2017 en 16 mei 2018. De Raad merkt evenwel op



dat er wat dat betreft nog geen overleg heeft plaatsgevonden in zijn midden, en dat het derhalve niet om raadsstandpunten gaat.

Met vriendelijke groeten,

Mathias Bienstman

Voorzitter Minaraad