

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Brussel, 10 juli 2007
Gezamenlijk advies Minaraad en SERV

Advies
Sectoraal Uitvoeringsplan
Bagger- en ruimingsspecie

Minaraad, 5 juli 2007
SERV, 10 juli 2007

Contactpersoon SERV: Annick Lamote
Contactpersoon Minaraad: Tim Blockx

Krachtlijnen van het advies

SERV en Minaraad formuleren een aantal fundamentele bedenkingen bij de tweede versie van het sectoraal uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie (hierna kortweg SUP BRS).

Net zoals de eerste versie van het plan is de financiering van dit tweede aangepast plan op geen enkele manier gedekt. Bovendien is er onduidelijkheid over het bindend karakter van de plandoelstellingen. De Raden missen in het SUP BRS een concreet *plan van aanpak* waarin wordt beschreven wie wat - en vooral tegen wanneer - moet doen.

De Raden betreuren de slechte afstemming van het planproces van het SUP BRS met dat van de bekken- en deelbekkenbeheerplannen. Bij de opmaak van deze plannen werd vaak verwezen naar het 'toekomstige' SUP BRS. Nu stellen de Raden vast dat veel acties uit het ontwerp SUP BRS slechts definitief worden indien ze ook worden opgenomen in de bekkenbeheerplannen, wat nog niet het geval is. De Raden vrezen dat de uitvoering van het plan in het gedrang kan komen of op de lange baan kan geschoven worden.

Volgens Minaraad en SERV besteedt het plan te weinig aandacht aan de waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie. Het plan gaat ook eenzijdig uit van de idee dat sedimenten niet thuishoren in een rivier en dus moeten geruimd worden. Op die manier wordt voorbij gegaan aan de hydromorfologie van de waterlopen. Acties in het kader van het herstel van de riviermorphologie en de inrichting en beheer van oeverzones, overstromingsgebieden en valleigebieden hebben een preventief karakter omdat ze ervoor zorgen dat er uiteindelijk minder sedimenten moeten geruimd worden. De beleidsvisie inzake de preventieve aanpak van bodemerrosie is volgens de Raden niet eenduidig. De cijfergegevens in het plan zijn niet altijd actueel en sommige cijfers zouden moeten genuanceerd en verduidelijkt worden.

Tenslotte is ook de timing van het openbaar onderzoek ongelukkig omdat het grotendeels samenvalt met de verlofperiode.

Ondanks de fundamentele bedenkingen bij het voorliggende SUP BRS benadrukken Minaraad en SERV dat er dringend nood is aan een werkbaar plan. Verder uitstel is voor de Raden geen optie. Zij formuleren daarom een aantal suggesties om toch spoedig te kunnen starten met de uitvoering van acties uit het plan.

Zo moet volgens de Raden dringend een concreet plan van aanpak uitgewerkt worden. Hierin moet een duidelijke taakverdeling en een taakomschrijving staan, alsook een tijdsschema. Ook de financiering van het plan moet spoedig uitgeklaard worden in dit plan van aanpak.

Dit geldt in het bijzonder voor het opstellen van de prioriteiten, eerst op deelbekken- en bekkenniveau en vervolgens op niveau van het Vlaamse gewest. Het vastleggen van de prioriteiten moet op een transparante manier gebeuren, de Raden pleiten daarom voor het uitwerken van criteria voor ruimingswerken omwille van nautische redenen en voor dringende ruimingswerken omwille van hydraulische noodzaak. Er is ook nood aan criteria voor de prioritering over de bekkens en deelbekkens heen.

Volgens de Raden is er nood aan een consistente visie voor acties ter preventie van bodemerrosie, met daarin blijvende aandacht voor het instrument van de vrijwillige beheerovereenkomsten. De Raden zijn er voorstander van om plandoelstellingen van het SUP BRS mee te nemen in het beleid inzake de uitbouw en optimalisatie van de publieke waterzuivering. Zij wijzen ook op de mogelijkheid van productnormering om vervuiling door diffuse bronnen te voorkomen.

De Raden appreciëren de uitgebreide aandacht voor het hergebruik van specie, maar ze pleiten voor een consistent en effectief beleid ter zake. Twee acties zijn alvast prioritair volgens de Raden: invoering van een stortverbod voor herbruikbare/reinigbare specie en afstemming tussen VLAREA,

VLAREBO en VLAREM. De Raden vragen om de marktsituatie te onderzoeken teneinde ervoor te zorgen dat specie kan concurreren op de markt van primaire delfstoffen.

De Raden dringen aan op verduidelijking van de vergunde stortcapaciteit.

Zij pleiten ook voor het uitwerken van criteria op basis van gezondheidseffecten voor de vergunning van stortplaatsen. Resultaten van bestaande studies kunnen hiervoor als basis dienen.

De Raden dringen ten slotte aan om het financieringsvraagstuk op te lossen. Zij merken op dat regulerende heffingen niet geschikt zijn voor de structurele financiering van permanente overheidsuitgaven.

Bij de besteding van de middelen moet er volgens de Raden over gewaakt worden dat niet alle middelen naar projecten voor het wegwerken van de historische achterstand gaan. Ook voor permanente onderhoudswerken moeten middelen voorzien worden. Ook moeten middelen voorzien worden voor ruimingswerken van waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie. Tot slot stellen de Raden dat de financiering van de lokale overheden gekoppeld moet worden aan acties die deel uit maken van een goedgekeurd bekken- of deelbekkenbeheerplan.

Inhoud

Krachtlijnen van het advies	2
1. Inleiding en situering.....	5
2. Analyse en vaststellingen	5
2.1 Relatie met integraal waterbeleid is problematisch	5
2.1.1 Slechte afstemming tussen SUP BRS en bekkenbeheerplannen	6
2.1.2 Te weinig aandacht voor waterlopen van 2 ^{de} en 3 ^{de} categorie	7
2.1.3 Onvoldoende aandacht voor herstel riviermorfologie	7
2.2 Geen eenduidige beleidsvisie inzake erosiepreventie.....	7
2.3 De actie inzake het kwantitatief verminderen van overstorten en lozingen is onevenwichtig.....	8
2.4 Cijfergegevens : niet altijd actueel en nood aan nuancering en duidelijkheid.....	8
2.5 Het financieringsvraagstuk blijft onopgelost.....	9
2.6 Onduidelijkheid over het bindend karakter van doelstellingen en acties	9
2.7 Plan getuigt niet van ‘goed bestuur’	10
3. Aanbevelingen	10
3.1 Maak dringend werk van de uitvoering van het plan	10
3.2 Zorg voor goede afstemming met het integraal waterbeleid.....	10
3.3 Onderbouw het beleid met betrouwbare onderzoeksgegevens	11
3.4 Verruim acties inzake preventie	12
3.4.1 Werk een consistente visie uit voor acties ter preventie van erosie	12
3.4.2 Neem de doelstellingen van het SUP BRS mee in het beleid inzake publieke waterzuivering	13
3.4.3 Schenk ook aandacht aan preventie van verontreiniging door diffuse bronnen	13
3.5 Werk een consistent en effectief beleid uit om hergebruik te stimuleren.....	13
3.6 Herbekijk en verduidelijk de vergunde capaciteit van stortplaatsen.....	14
3.7 Werk voor stortplaatsen criteria uit op basis van gezondheidseffecten.....	14
3.8 Los het financieringsvraagstuk op	15
Referentielijst	17

1. Inleiding en situering

Op 11 juni 2007 werden SERV en Minaraad door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur om advies gevraagd over het ontwerp van Sectoraal Uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie (SUP BRS). De vooropgestelde adviestermijn bedroeg oorspronkelijk 30 werkdagen. Op 18 juni 2007 ontvingen SERV en Minaraad een brief van de minister met een rechtzetting waarin de adviestermijn, conform artikel 36 § 3 van het Afvalstoffendecreet, werd verlengd tot twee maanden, dit is uiterlijk 18 augustus 2007.

Parallel met de adviesvraag aan Minaraad en SERV werd het openbaar onderzoek over het ontwerp SUP BRS gestart. Dit openbaar onderzoek loopt van 15 juni tot 14 augustus 2007.

Het SUP BRS tekent een planmatige aanpak uit voor het wegwerken van de historische achterstand inzake het baggeren van bevaarbare waterlopen en het ruimen van onbevaarbare waterlopen en het behandelen van de jaarlijkse aangroei van specie. De redenen daarvoor situeren zich zowel op nautisch, hydraulisch als ecologisch vlak. Het plan vormt het kader voor de volgende 10 jaar, gekoppeld aan een lange termijnvisie over 30 jaar.

Reeds eerder, in november 2003, gebeurde er een openbaar onderzoek over een ontwerp SUP BRS en werden SERV en Minaraad om advies gevraagd¹. Na dit openbaar onderzoek werd dit plan grondig gewijzigd, gelet op de fundamentele bemerkingen bij de haalbaarheid en de betaalbaarheid ervan. Een aangepast plan was klaar midden 2006. Bijna een jaar later besliste de Vlaamse Regering om ook voor dit tweede plan een openbaar onderzoek te starten en SERV en Minaraad om advies te vragen. Dit advies handelt over de tweede versie van het SUP BRS.

Ter voorbereiding van dit advies organiseerden de Raden op 19 juni 2007 een gezamenlijke hoorzitting met vertegenwoordigers van de OVAM en de NV Waterwegen en Zeekanaal (W&Z).

2. Analyse en vaststellingen

2.1 Relatie met integraal waterbeleid is problematisch

Een belangrijke wijziging van de context in vergelijking met het eerste ontwerp SUP BRS is de concretisering van de bekkenbeheerplannen. In het aangepaste ontwerp SUP BRS wordt dan ook veelvuldig verwezen naar deze plannen. Het openbaar onderzoek over de ontwerpbecken- en deelbeckenbeheerplannen werd afgerond op 22 mei 2007.

Minaraad en SERV formuleren enkele bemerkingen bij de aanpak. Twee bemerkingen hebben betrekking op de relatie tussen het SUP BRS en de bekken- en deelbeckenbeheerplannen :

- de timing van beide planprocessen is niet goed afgestemd;
- de *deel*beckenbeheerplannen worden in het SUP BRS onderbelicht. Hierdoor dreigen waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie uit de boot te vallen.

¹ SERV, 8.12.2003, *Advies over het ontwerp uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie*.

Minaraad, 18.12.2003, *Advies over het ontwerp uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie*.

Een derde opmerking is dat het plan te veel focust op het ruimen van sedimenten en dat er te weinig aandacht uitgaat naar het herstel van de riviermorfologie en het beheer van oeverzones, vallei-gebieden en overstromingsgebieden die in het kader van preventie belangrijk zijn.

Op deze drie bemerkingen wordt hierna meer in detail ingegaan.

2.1.1 Slechte afstemming tussen SUP BRS en bekkenbeheerplannen

De SERV en de Minaraad stellen vast dat het openbaar onderzoek over de bekkenbeheerplannen al afgelopen is vooraleer de Vlaamse Regering het ontwerp van het SUP BRS goedkeurde en het openbaar onderzoek startte.

Dit is niet logisch omdat het SUP BRS net een kader moet scheppen voor concrete acties die opgenomen moeten worden in de bekkenbeheerplannen.

Een logische gang van zaken zou zijn eerst het openbaar onderzoek inzake het SUP BRS af te ronden en nadien het plan aan te passen, rekening houdend met de bemerkingen ingebracht via dit openbaar onderzoek en via de adviezen van SERV en Minaraad. Pas daarna zouden de bekkenbeheerplannen in openbaar onderzoek mogen gebracht worden. De passage over het SUP BRS in het document over de waterbeheerkwesties² dat tegelijk met de bekkenbeheerplannen in openbaar onderzoek werd gebracht, doet vermoeden dat het inderdaad de bedoeling was om eerst het SUP BRS vast te stellen. Er wordt immers van uitgegaan dat er al een SUP BRS is. Omdat dit niet zo was, werd bij de voorbereiding van de bekkenbeheerplannen zeer vaak verwezen naar het 'toekomstige' SUP BRS. Nu stellen SERV en Minaraad vast dat veel acties uit het ontwerp SUP BRS slechts definitief worden indien ze ook worden opgenomen in de bekkenbeheerplannen. Daarin moet ook de prioritering gebeuren. Het valt te vrezen dat heel wat acties pas uitvoering zullen krijgen bij de herziening van de bekkenbeheerplannen binnen zes jaar. Ook voor de financiering van de acties uit het SUP BRS wordt telkens verwezen naar de bekkenbeheerplannen. Het SUP BRS krijgt daardoor een zeer vrijblijvend karakter.

Op deze wijze worden problemen doorgegeven tussen het SUP BRS en de bekkenbeheerplannen, zoals in een *pingpongspelletje*. Hierdoor dreigt het SUP BRS in de planfase te blijven steken waardoor acties niet uitgevoerd en vooropgestelde doelstellingen niet gehaald zullen worden.

Inzake de prioritering van bagger- en ruimingswerken op bekkenniveau kan vastgesteld worden dat in het SUP BRS een hele set criteria wordt opgesteld om acties te ondernemen om ecologische en hydraulische redenen³. Voor ruimingswerken om nautische redenen of voor 'dringende ruimingswerken omwille van hydraulische noodzaak' worden echter geen criteria gegeven.

Het is ook onduidelijk hoe na het vastleggen van prioriteiten per bekken een verdere prioritering zal worden doorgevoerd. Uit plandoelstelling 4 blijkt dat na de prioritering door de bekkenbesturen de CIW en de OVAM uiteindelijk het laatste woord hebben bij de prioritering op Vlaams niveau. Op welke manier en op basis van welke criteria dit zal gebeuren is onduidelijk. De Raden wijzen er bovendien op dat in de bekkenbeheerplannen van deze prioritering op Vlaams niveau nergens sprake is.

² CIW (2006) *De waterbeheerkwesties in Vlaanderen. Eerste stap in de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas*. Zie p. 34. Dit document werd samen met de ontwerp bekken- en deelbekkenbeheerplannen in openbaar onderzoek gebracht. SERV en Minaraad werden hierover om advies gevraagd.

³ Zie stroomschema op p. 65 van het SUP BRS.

2.1.2 Te weinig aandacht voor waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie

Hierbij aansluitend merken SERV en Minaraad op dat in het SUP BRS zeer frequent verwezen wordt naar de bekkenbeheerplannen, maar veel minder naar de deelbekkenbeheerplannen. De uitwerking van oplossingsstrategieën, zowel inzake ruiming als inzake preventie voor waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie, kan daardoor in het gedrang komen.

De Raden hebben de indruk dat dit plan in de eerste plaats focust op het baggeren van bevaarbare waterlopen en minder op het ruimen van onbevaarbare waterlopen. Vooral waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie krijgen te weinig aandacht. Dit uit zich bijvoorbeeld in het ontbreken van concrete gegevens met betrekking tot sedimentaangroei in waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie. Evenmin is duidelijk hoe voor deze waterlopen een prioritering van uit te voeren werkzaamheden mogelijk is. Ook inzake de financiering wordt zeer weinig rekening gehouden met de aanpak van de waterbodems in waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie. Deze waterlopen spelen nochtans een belangrijke rol in het waterbeheer in Vlaanderen.

2.1.3 Onvoldoende aandacht voor herstel riviermorfologie

Het SUP BRS gaat eenzijdig uit van de idee dat sedimenten niet thuishoren in een rivier en dus moeten geruimd worden. Het plan legt dan ook sterk de klemtoon op acties inzake het ruimen van sedimenten en gaat op die manier voorbij aan de hydromorfologie van de waterlopen. Sedimenten maken nochtans van nature een cruciaal onderdeel uit van het watersysteem. De aanwezigheid van sedimenten vormt pas een probleem als ze vervuild zijn of als ze de functies van de waterloop (vb. scheepvaart, waterafvoer) hypothekeren. Dit moet geval per geval bekeken worden⁴.

Het concept 'vasthouden – bergen – afvoeren' dat in de waterbeleidsnota centraal staat in het kader van het integraal waterbeleid is ook toepasbaar op afzettingmaterialen en sedimenten. In plaats van zoveel mogelijk te ruimen zouden ook mogelijkheden tot het vasthouden op oeverzones of in grasgangen meer aandacht moeten krijgen. Valleigebieden en overstromingsgebieden kunnen er op hun beurt toe bijdragen dat bij een piekaanbod water wordt geborgen zodat minder grote hoeveelheden water gelijktijdig worden afgevoerd en de kans op een grotere aanvoer en verplaatsing van sedimenten door een sterke stroming preventief wordt voorkomen. Acties in het kader van het herstel van de riviermorfologie en de inrichting en beheer van oeverzones en valleigebieden hebben een preventief karakter omdat ze ervoor zorgen dat er uiteindelijk minder sedimenten zullen moeten geruimd worden.

2.2 Geen eenduidige beleidsvisie inzake erosiepreventie

De erosieproblematiek wordt in het SUP BRS als een prioritair aan te pakken probleem naar voor geschoven. Als (niet-bindende) plandoelstelling wordt vastgelegd dat tegen 2025 erosie met 60 % moet gedaald zijn. Het plan maakt daarvoor gebruik van twee reeds bestaande initiatieven: de gemeentelijke erosiebeheerplannen en de vrijwillige beheerovereenkomsten.

Het SUP BRS focust vooral op het eerste instrument. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat bij de kostprijsberekening geen rekening wordt gehouden met de toelagen voor de vrijwillige beheerovereenkomsten.

⁴ Zo toonde een case-study over de Bovenschelde aan dat het verwijderen van de zogenaamde historische achterstand noch voor scheepvaart, noch voor de veiligheid tegen overstromingen noodzakelijk is. Zie : VAN DONGE, RYKAERT, DOM en BROECKX. *Is baggeren van bevaarbare waterlopen in Vlaanderen haalbaar en wenselijk?* Masterproef voor de Master Milieuwetenschappen Academiejaar 2005-2006.

Daarnaast stellen de Raden vast dat bij de kortetermijnacties inzake preventie van bodemerrosie de idee van *bijkomende juridische elementen* naar voor geschoven wordt. In het kader van het versnellen van de reductie van sedimentaanvoer wordt het invoeren van *algemeen bindende voorwaarden* inzake het gebruik van bodem vooropgesteld. Dergelijke initiatieven kunnen de mogelijkheid tot het afsluiten van vrijwillige beheerovereenkomsten ondergraven. Ook de financiering ervan – 50 % ten laste van Europa en 50 % ten laste van het Vlaamse gewest – kan in het gedrang komen. Vrijwillige overeenkomsten zijn voor Europa slechts aanvaardbaar indien ze acties bevatten die verder gaan dan door Vlaanderen opgelegde maatregelen. Ook andere acties in het SUP BRS die, bovenop de code van goede landbouwpraktijk, de verplichting tot het aangaan van beheerovereenkomsten erosie willen uitbreiden binnen de *cross compliance* zouden kunnen leiden tot de uiteindelijke schrapping van het spoor van de vrijwillige beheerovereenkomsten erosie.

De Raden merken verder op dat het uitvoeringsbesluit over de oeverzones in het kader van het decreet Integraal Waterbeleid nog niet klaar is. Dit bemoeilijkt de uitvoering van acties uit het SUP BRS die betrekking hebben op de preventie van oevererosie.

2.3 De actie inzake het kwantitatief verminderen van overstorten en lozingen is onevenwichtig

Actie 2.2 van het SUP BRS legt de link met het waterzuiveringsbeleid.

Een aantal maatregelen, zoals het aanleggen van gescheiden rioleringsstelsels en het afkoppelen van verharde oppervlakten, wordt als *nuttig* opgesomd.

Lozingsnormen voor industrie 'moeten' echter worden verstrengd naar hoeveelheid sedimenteerbare deeltjes en kwaliteit. Deze laatste 'moeten' staat in schril contrast met de 'nuttige' maatregelen in dezelfde actie, gezien het effect dat daarmee nog bereikt kan worden.

2.4 Cijfergegevens : niet altijd actueel en nood aan nuancering en duidelijkheid

SERV en Minaraad stellen vooreerst vast dat veel cijfergegevens in het SUP BRS niet werden geactualiseerd ten opzichte van het eerste ontwerpplan uit 2003.

Dit is bijvoorbeeld zo voor de 'huidig geraamde jaarlijkse sedimentaanvoer door erosie en zwevende stoffen' en voor ramingen inzake de 'historische achterstand'⁵.

Een eenduidige definitie van het begrip historische achterstand ontbreekt overigens in het SUP BRS. Er wordt gesproken over "de hoeveelheid sediment die zich in de loop der jaren in de waterlopen heeft opgestapeld", maar het referentiepunt ontbreekt.

Voor de jaarlijkse aangroei van sedimentaanvoer hebben de waterloopbeheerders dan weer wel nieuwe gegevens aangeleverd, althans voor de bevaarbare en onbevaarbare waterlopen van 1^{ste} categorie. Maar deze aangroei wordt slechts gedeeltelijk verklaard door aanvoer op basis van erosie en zwevende stoffen.

Ook de gegevens met betrekking tot de vergunde stortcapaciteit zijn niet geactualiseerd⁶. SERV en Minaraad verwijzen in dit verband naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 22 november 2005 om op de terreinen van Argex in Kruikebeke ruimte te voorzien voor 4 miljoen m³ baggerslib.

⁵ Tabellen 2.5, 2.7, 2.8 en 2.9 op p. 31, 33 en 35 van het ontwerp SUP BRS

⁶ Het betreft tabel 2.11 op p. 42 van het ontwerp SUP BRS

Het gaat hier om een zeer grote hoeveelheid. Als deze ook in rekening gebracht zou worden, is het aangetoonde tekort heel wat minder problematisch.

SERV en Minaraad wijzen er daarnaast op dat er in het SUP BRS inzake de ramingen van sedimentaanvoer een nogal eenzijdig beeld wordt geschetst. Zij wijzen erop dat er ook andere ramingen bestaan, zoals die van het waterbouwkundig laboratorium⁷. Deze gegevens zijn recenter en nuanceren het beeld dat geschetst wordt in het SUP BRS. SERV en Minaraad stellen vast dat in het plan zelf wel kanttekeningen bij deze gebruikte ramingen worden gemaakt, maar niettemin wordt op basis van die cijfers de kostprijsberekening lineair doorgevoerd.

Tenslotte worden de cijfergegevens met betrekking tot erosiebestrijding niet consequent toegepast. Zo wordt op p. 45 van het plan verwezen naar de erosiegevoeligheidskaarten van de ALBON volgens dewelke er in Vlaanderen 140 500 ha matig tot zeer sterk erosiegevoelige landbouwgronden zijn⁸. De kostprijsberekening houdt echter rekening met 350.000 ha (p. 99 van het plan).

2.5 Het financieringsvraagstuk blijft onopgelost

SERV en Minaraad waarderen dat het plan, in tegenstelling tot de eerste versie van 2003, meer gegevens bevat inzake kostprijsraming. Het is duidelijk dat de huidige middelen ruim ontoereikend zijn om dit plan te realiseren.

In het plan worden slechts enkele vrijblijvende suggesties gedaan voor de financiering. Een verwijzing naar de bekken- en deelbekkenbeheerplannen is een gemakkelijksoplossing, omdat in het kader van deze plannen soms wel maatregelen worden vermeld, maar dit veelal *onder voorbehoud van financiële middelen*.

Ook de Inspectie van Financiën geeft in haar advies aan dat het voorgestelde plan budgettair absoluut niet gedekt is. Die leemte staat volgens de Inspectie van Financiën in schril contrast met de gedetailleerde omschrijving van verschillende acties waarvan de budgettaire implicaties onmiskenbaar zijn. De uitvoering van het plan dreigt hierdoor in de planfase te blijven steken.

2.6 Onduidelijkheid over het bindend karakter van doelstellingen en acties

Er bestaat onduidelijkheid over het al dan niet bindend zijn van de doelstellingen in het SUP BRS.

In het plan zelf staat conform artikel 36 § 7 van het Afvalstoffendecreet duidelijk vermeld dat doelstellingen en acties bindend zijn, tenzij anders vermeld. Bovendien kan de Vlaamse Regering "slechts bij gewichtige redenen en een behoorlijke motivering" afwijken van deze doelstellingen. De Raden stellen vast dat een behoorlijke motivering voor de niet-bindende doelstellingen ontbreekt in het plan.

Als reactie op het advies van de Inspectie van Financiën antwoordde de bevoegde minister evenwel dat er geen bindende doelstellingen zijn opgenomen in het plan. Dit maakt meteen de vraag naar bijkomende middelen zeer vrijblijvend.

Een sectoraal uitvoeringsplan zonder bindende doelstellingen is weinig zinvol.

⁷ Cijfergegevens toegelicht op de CIW-workshop 'Water en sedimen' 16 november 2006.

⁸ Recente cijfers opgevraagd bij de ALBON toonden aan dat volgens het model van de universele bodemverliesvergelijking, toegepast in Vlaanderen door de KUL er 125 000 ha akkerpercelen zijn met een gemiddelde erosie van 5/ton/ha/j.

2.7 Plan getuigt niet van ‘goed bestuur’

Gelet op het voorgaande zijn er ten aanzien van het ontwerp SUP BRS een aantal fundamentele problemen te melden.

Net zoals in de eerste versie van het plan is de financiering van het voorliggende plan niet gedekt. Tegelijkertijd bestaat er onduidelijkheid over het bindend karakter van de plandoelstellingen. Het plan zelf bevat geen concreet plan van aanpak waarin wordt beschreven wie wat en tegen wanneer moet realiseren. Er wordt geen tijdsplan weergegeven voor de uitvoering van de acties. Dit gebeurt evenmin in de bekkenbeheerplannen waarnaar veelvuldig wordt verwezen. Er wordt ook te weinig aandacht besteed aan de waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie.

De afstemming met het integraal waterbeleid kan dus als problematisch geïdentificeerd worden. Dit alles maakt dat de uitvoering van het plan in het gedrang kan komen of op de lange baan kan geschoven worden.

Tenslotte is ook de timing van het openbaar onderzoek ongelukkig omdat het grotendeels samenvalt met de verlofperiode. Dit komt de kwaliteit van de inspraak zeker niet ten goede. Nochtans zijn er indicaties dat het plan veel vroeger klaar was, maar dat een politiek akkoord erover ontbrak.

Samenvattend kan gesteld worden dat dit ontwerp SUP BRS niet getuigt van ‘goed bestuur’.

3. Aanbevelingen

Ondanks de fundamentele bedenkingen bij het voorliggende SUP BRS benadrukken Minaraad en SERV dat er dringend nood is aan een werkbaar plan. Verder uitstel is voor de Raden geen optie.

De Raden formuleren daarom een aantal suggesties om toch spoedig te kunnen starten met de uitvoering van acties uit het plan.

3.1 Maak dringend werk van de uitvoering van het plan

Op korte termijn moet er een *concreet plan van aanpak* uitgewerkt worden. Hierin moet ondermeer een duidelijke taakomschrijving en een taakverdeling beschreven worden voor de verschillende actoren. Essentieel hierin is ook het vastleggen van een tijdschema. Dit geldt in het bijzonder voor het vastleggen van de prioriteiten eerst op bekken- en deelbekkenniveau en vervolgens door de CIW voor heel Vlaanderen.

Tevens moet duidelijk gemaakt worden in hoeverre de doelstellingen en acties uit het plan bindend zijn. Volgens de Raden moeten de doelstellingen bindend zijn. Is dat niet het geval dan moet dit duidelijk gemotiveerd worden conform artikel 36 § 7 van het Afvalstoffendecreet.

Ook de financiering van het plan moet spoedig uitgeklaard worden in het plan van aanpak.

3.2 Zorg voor goede afstemming met het integraal waterbeleid

Volgens SERV en Minaraad is de relatie tussen het SUP BRS en het integraal waterbeleid, meer bepaald de bekken- en deelbekkenbeheerplannen, problematisch. Aan de verkeerde timing van beide planprocessen kan evenwel niet meer verholpen worden. Toch formuleren de Raden een aantal suggesties om de afstemming tussen het SUP en de bekken- en deelbekkenbeheerplannen

alsnog te verbeteren. Deze suggesties hebben voornamelijk betrekking op de prioritering van de acties.

De Raden pleiten in eerste instantie voor het uitwerken van criteria voor ruimingswerken om nautische redenen en voor 'dringende ruimingswerken omwille van hydraulische noodzaak'. Nu is dit alleen het geval voor ruiming om ecologische en hydraulische redenen.

Uit plandoelstelling 4 blijkt dat de CIW een centrale rol krijgt in de prioritering van acties over de bekkens en deelbekkens heen. Dit werd bevestigd tijdens de hoorzitting. SERV en Mineraad pleiten in dit verband voor het vastleggen van duidelijke criteria op basis waarvan deze prioritering zal gebeuren. Het uitwerken van criteria kan er volgens de Raden voor zorgen dat deze prioritering op een transparante en evenwichtige manier gebeurt.

De Raden vragen hierbij uitdrukkelijk ook specifieke aandacht voor de link met de deelbekkenbeheerplannen. Hoe de prioritering voor de deelbekkens gebeurt is nu onduidelijk. Verduidelijking is nodig omdat anders de waterlopen van 2^{de} en 3^{de} categorie uit de boot zullen vallen.

In het plan van aanpak moet bovendien een strikte timing vastgelegd worden met betrekking tot de prioriteringen op de verschillende niveaus.

Tot slot wijzen de Raden op de noodzaak aan een goede afstemming én onderlinge samenwerking tussen de verschillende overheidsdiensten⁹.

3.3 Onderbouw het beleid met betrouwbare onderzoeksgegevens

Mineraad en SERV stelden vast dat er een duidelijk gebrek is aan cijfergegevens, onder meer met betrekking tot sedimentaanvoer. Dit bemoeilijkt een adequate onderbouwing van het beleid en het bepalen van prioriteiten. Ook de kostprijsraming wordt daardoor zeer arbitrair.

Voor een goede onderbouwing van het beleid moet volgens de Raden dringend werk gemaakt worden van data- en kennisverzameling. Positief is dat het SUP BRS al een aantal acties met het oog op een betere dataverzameling bevat. De Raden formuleren nog een aantal suggesties ter zake :

- een aantal onzekerheden waarop het plan nu gebaseerd is moet uitgeklaard worden. Het gaat bijvoorbeeld om de gemiddelde dichtheid van baggerspecie (p. 33 van het plan). De marge is hier zeer ruim. Tevens moeten inspanningen geleverd worden om de ramingen inzake de hoeveelheid te ruimen en te storten specie correcter te kunnen inschatten.
- de bronnen van sediment moeten geïdentificeerd en gekwantificeerd worden.
- als randvoorwaarde voor ecologische saneringen is het belangrijk om de effecten van ruimingswerken in kaart te brengen¹⁰. In dit kader is het raadzaam om bij toekomstige saneringen de kwaliteit van de onderste lagen op voorhand te inventariseren via diepteonderzoek.

⁹ Ter illustratie kan verwezen worden naar de overlap tussen de acties 8.4 en 8.5. De Raden hebben de indruk dat het hier in essentie over hetzelfde gaat, de eerste keer vanuit CIW-perspectief, de tweede keer vanuit OVAM-perspectief.

¹⁰ Uit de resultaten van het waterbodemmeetnet van de VMM blijkt dat ruimingswerken niet altijd een positieve invloed hebben op de waterbodemkwaliteit. Bij 29 % van de geruimde meetplaatsen verbeterde de waterbodemkwaliteit ten opzichte van de meting voor de ruiming, terwijl bij 17 % de kwaliteit erop achteruit ging. De verklaring hiervoor moet nog nader onderzocht, maar het toont alvast aan dat ruimen niet altijd de meest geschikte methode is om de toestand van de waterbodem te verbeteren. Zie MIRA-T 2006.

3.4 Verruim acties inzake preventie

Preventie krijgt een prominente plaats in het SUP BRS. Dit een goede zaak. Maar volgens SERV en Minaraad moet in het SUP BRS meer aandacht uitgaan naar structurele maatregelen op lange termijn die kaderen in het integraal waterbeleid. De Raden denken hierbij aan maatregelen ter bevordering van het herstel van de riviermorfologie en het beheer van oeverzones, valleigebieden en overstromingsgebieden. Omdat de aanduiding van oeverzones belangrijk is, dringen de Raden aan om snel werk te maken van het uitvoeringsbesluit over de oeverzones.

SERV en Minaraad formuleren hierna nog een aantal suggesties inzake preventie. Ten eerste pleiten de Raden voor een consistente visie inzake de preventie van bodemerosie. Ten tweede moeten de doelstellingen van het SUP BRS meegenomen worden in het beleid inzake publieke waterzuivering en tenslotte vragen de Raden ook aandacht voor preventie van verontreiniging door diffuse bronnen.

3.4.1 Werk een consistente visie uit voor acties ter preventie van erosie

In het kader van erosiebestrijding stellen SERV en Minaraad de volgende aanpak voor:

1. Bindende doelstellingen

De Raden menen dat het beleid moet uitgaan van bindende doelstellingen, ook inzake erosiebestrijding.

2. Inzetten op vrijwillige instrumenten

SERV en Minaraad blijven voorstander van vrijwillige instrumenten zoals de gemeentelijke erosiebeheerplannen en de vrijwillige beheerovereenkomsten. De Raden stellen vast dat het plan een aantal acties in het kader van erosiebestrijding bevat die het spoor van de vrijwillige beheerovereenkomsten kunnen ondergraven. Het afsluiten van vrijwillige beheerovereenkomsten is overigens ook niet meegenomen in de kostprijsberekening van het plan. De Raden dringen erop aan om het instrument van de vrijwillige beheerovereenkomst verder te zetten en dus mee te nemen in de kostprijsberekening. De financiering ervan gebeurt immers zowel door het Vlaamse gewest als door Europa. De Raden pleiten in dit verband wel voor een consistente visie, waarbij het niet de bedoeling kan zijn om verplichte maatregelen te betoelagen.

3. Evalueren

Volgens de Raden is het wel noodzakelijk om het instrument van de vrijwillige beheerovereenkomst periodiek te evalueren op de effectiviteit. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke erosiebeheerplannen. In het kader van nieuwe wetenschappelijke inzichten kan het ook nodig zijn om de doelstellingen bij te stellen.

4. Bindende voorschriften

Indien zou blijken dat deze instrumenten niet het gewenste resultaat opleveren, dan moet overwogen worden om bepaalde maatregelen algemeen bindend te maken.

SERV en Minaraad benadrukken dat de toepassing van de huidige code van goede landbouwpraktijk de basis vormt voor het beleid in het kader van erosiebestrijding. Bij acute problemen kan het vastleggen van bindende voorschriften noodzakelijk zijn.

3.4.2 Neem de doelstellingen van het SUP BRS mee in het beleid inzake publieke waterzuivering

De Raden wijzen op de noodzaak van een betere afstemming tussen het SUP en het waterzuiveringsbeleid.

De verdere uitbouw van de publieke waterzuiveringsinfrastructuur (missing links, overstorten) is een noodzakelijke voorwaarde om de doelstellingen van het SUP BRS te realiseren.

Op dit ogenblik lopen twee processen die betrekking hebben op het beleid inzake de verdere uitbouw en optimalisatie van de publieke waterzuiveringsinfrastructuur. Het betreft enerzijds de aanpassing van de beheerovereenkomst van Aquafin tot een resultaatsverbintenis en anderzijds de opmaak van de uitvoeringsplannen inzake zonerings¹¹.

De Raden pleiten ervoor om de relevante doelstellingen van het SUP BRS mee te nemen in deze beide processen.

3.4.3 Schenk ook aandacht aan preventie van verontreiniging door diffuse bronnen

SERV en Minaraad wijzen erop dat de verontreiniging van sedimenten te wijten is aan diverse factoren zoals erosie van verontreinigde bodem, historische verontreiniging en diffuse bronnen zoals bouwmaterialen en verkeer.

In dat kader is het belangrijk om de diverse bronnen goed te inventariseren om aangepaste acties te kunnen ondernemen zodat de verontreiniging effectief wordt aangepakt.

De Raden wijzen in dit verband op de mogelijkheid om het instrument van *productnormering* te gebruiken. Dit is weliswaar de bevoegdheid van de federale overheid, maar volgens de Raden zou Vlaanderen maatregelen ter zake moeten aankaarten op het federale niveau indien deze relevant zijn voor de vermindering van de verontreiniging.

3.5 Werk een consistent en effectief beleid uit om hergebruik te stimuleren

Minaraad en SERV vinden het positief dat het SUP BRS uitgebreid aandacht besteedt aan het behandelen van niet-rechtstreeks herbruikbare maar reinigbare specie enerzijds en het hergebruik van specie anderzijds. Zij stellen vast dat een veelheid aan acties worden opgesomd in het plan, doch dat er geen zicht is op het globale effect daarvan.

De Raden dringen erop aan dat het beleid maximaal inzet op het hergebruik van (behandelde) bagger- en ruimingsspecie.

De Raden wensen hier twee acties als prioritair naar voren te schuiven:

- de invoering van een stortverbod op herbruikbare/reinigbare specie;
- de afstemming van VLAREA, VLAREBO en VLAREM in functie van het maximale, milieuhygiënisch verantwoorde hergebruik van specie.

¹¹ VLAAMSE REGERING, Regeerakkoord 2004: *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen. Een zorgzame, lerende samenleving. Goed en doelmatig bestuur.* p. 71.

De Raden wensen te benadrukken dat het hergebruik van specie ook een alternatief zou moeten worden ten opzichte van het gebruik van primaire delfstoffen en dit niet enkel voor het hergebruik van bodem.

De Raden wijzen erop dat het vullen van putten een indirecte impact kan hebben op het hergebruik van specie ter vervanging van primaire delfstoffen. Zij vragen om dit effect vooraf te bekijken en mee te nemen in de afweging over dit punt.

De (behandelde) specie zal op de markt moeten concurreren met primaire delfstoffen. De in het plan opgesomde maatregelen zullen daarvoor naar verwachting niet volstaan. De Raden vragen om de marktsituatie te onderzoeken en ervoor te zorgen dat specie ook werkelijk kan concurreren met primaire delfstoffen. De Raden dringen aan op een afstemming met het algemeen delfstoffenplan.

De Raden pleiten inzake hergebruik voor een focus op de zandfractie. Het verwerken van de fijne (vaak vervuilde) fractie van de specie is momenteel nog erg duur. De Raden pleiten ervoor om de ontwikkeling van nieuwe en performante technieken hiervoor te ondersteunen zodat hergebruik ook voor die fractie mogelijk wordt tegen een economisch aanvaardbare kost.

3.6 Herbekijk en verduidelijk de vergunde capaciteit van stortplaatsen

Minaraad en SERV merkten reeds op dat de cijfergegevens inzake de vergunde capaciteit van stortplaatsen in het SUP BRS niet actueel zijn. De Raden dringen aan op een actualisatie van deze gegevens. Dit impliceert een herziening van de conclusie met betrekking tot de nodige stortcapaciteit.

In het kader van het zuinig ruimtegebruik is het volgens de Raden nodig om een overzicht van de stortcapaciteit voor bagger- en ruimingsspecie uit te werken. Niet alleen de globale capaciteit is hierbij belangrijk, ook een indeling volgens het soort specie dat mag gestort worden is nodig. Het overzicht mag zich met andere woorden niet beperken tot een indeling volgens milieuvergunningssklasse waartoe de stortplaats behoort, maar moet ook aangeven of het gaat over een categorie 1, 2 of 3 stortplaats.

Wat het zoeken naar tijdelijke stockeerplaatsen binnen de bekkens betreft, dringen de Raden aan op zuinig ruimtegebruik en vooral ook op de tijdelijkheid van de stockeringsruimtes. De kans is reëel dat wanneer gewonnen sedimenten terug op de markt afgezet worden, dit heel wat meer tijd in beslag zal nemen.

In het kader van zuinig ruimtegebruik wijzen de Raden op het voorbeeld van de Callemansputte, waar door behandeling bijkomende ruimte wordt gecreëerd op een bestaand stort. De Raden vragen om deze mogelijkheid eveneens te onderzoeken voor andere storten.

3.7 Werk voor stortplaatsen criteria uit op basis van gezondheidseffecten

SERV en Minaraad vinden het positief dat het SUP BRS vermeldt dat bij het voorzien van de nodige stortplaatsen voor niet-behandelbare of niet-herbruikbare specie bijzondere aandacht zal worden besteed aan de potentiële invloed op de volksgezondheid. Dit is evenwel onvoldoende.

De Raden pleiten ervoor om voor de vergunning van stortlocaties een *set criteria* uit te werken op basis van gezondheidseffecten. Wetenschappelijke studies hebben namelijk aangetoond dat er

een relatie is tussen stortplaatsen en gezondheidseffecten¹². De bestaande studies kunnen als basis voor de ontwikkeling van deze criteria gebruikt worden.

3.8 Los het financieringsvraagstuk op

Mineraad en SERV stellen vast dat de aangepaste versie van het SUP BRS, net zoals de eerste versie, budgettair helemaal niet gedekt is. Ook in de meerjarenbegroting worden hiervoor geen middelen voorzien.

Volgens de Raden moet dan ook dringend werk gemaakt worden van een onderbouwde en overlegde visie over de vraag op welke wijze inspanningen gefinancierd zullen worden en door wie. In dit verband verwijzen de Raden naar het SUP BRS (p. 22) waarin volgend citaat uit de waterbeleidsnota werd overgenomen : *“de Vlaamse Regering wenst te komen tot een maatschappelijk gedragen invulling van het kostenterugwinningsbeginsel zoals gedefinieerd in de Europese Kaderrichtlijn Water. Daarom zal er ten laatste begin 2006 gestart worden met een overlegoefening met alle belanghebbenden ...”*.

Mineraad en SERV stellen vast dat dit overleg nu, anderhalf jaar later, nog steeds niet gestart is. Zij dringen dan ook aan op een initiatief van de Vlaamse Regering.

Het kostenterugwinningsbeginsel moet rekening houden met het de-vervuiler-betaaltprincipe. De Raden onderschrijven dit principe, maar wijzen erop dat de toepassing ervan in het kader van het wegwerken van de historische achterstand zeer moeilijk is¹³.

Met betrekking tot de in het plan vooropgestelde heffingen herhalen de Raden dat regulerende heffingen niet geschikt zijn voor de structurele financiering van permanente overheidsuitgaven.

Aanpassingen aan de heffing op de verontreiniging van oppervlaktewater zijn voor de Raden hoogstens aanvaardbaar vanuit regulerend oogpunt. De Raden wijzen er trouwens op dat deze heffing alleen nog bestaat voor oppervlaktewaterlozers. Rioollozers betalen sinds 2005 een bovengemeentelijke saneringsbijdrage voor het gebruik van de publieke waterzuiveringsinfrastructuur¹⁴.

De Raden formuleren ook voorbehoud bij de invoering van een erosieheffing. Zij verkiezen stimulerende maatregelen om erosie te voorkomen (zie § 3.4.1). De Raden zijn evenmin voorstander van een heffing op het storten van specie. Zij verkiezen hier een stortverbod voor herbruikbare specie (zie § 3.5).

SERV en Mineraad formuleren eveneens enkele aanbevelingen over de te besteden financiële middelen.

¹² De Raden verwijzen in dit verband naar de Europese “EUROHAZCON studie”. Deze studie toonde aan dat bewoners die in een straal van 3 km rond een stort wonen een sterk verhoogd risico lopen op geboortefwijkingen. Het risico nam stelselmatig af naargelang men verder van de stortplaats woont. Ook het Vlaams Steunpunt milieu en gezondheid voerde een literatuurstudie uit over gezondheidseffecten van wonen nabij stortplaatsen. De conclusie van het steunpunt is dat “hoewel beïnvloedende factoren niet kunnen uitgesloten worden als verklaring, de bevindingen van de meeste studies een relatie leggen tussen stortplaatsen en gezondheidseffecten. Het is vooral m.b.t. geboortefwijkingen dat met redelijke zekerheid kan aangenomen worden dat de nabijheid van stortplaatsen een verhoogd risico met zich meebrengt.”

¹³ Zie SERV (1995) *Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid*. Studierapport, 10 oktober 1995.

¹⁴ Voor de rioollozers bestaat uitsluitend nog een restheffing, zijnde het verschil tussen de vroegere heffing en de bovengemeentelijke saneringsbijdrage.

Volgens de Raden moet erover gewaakt worden dat :

- niet alle financiële middelen gebruikt worden om projecten gericht op het wegwerken van de historische achterstand te financieren. Ook voor permanente onderhoudswerken om waterlopen bevaarbaar te houden moeten middelen voorzien worden;
- de middelen ingezet worden over de bekkens en deelbekkens heen. Op die manier moeten minder middelen ingezet worden voor het baggeren van bevaarbare waterlopen, wat neerkomt op 'end-of-pipe' maatregelen.
- ook middelen gereserveerd worden voor preventieve acties, onder meer in het kader van het herstel van riviermorfologie.

Tot slot stellen de Raden dat de financiering van de lokale overheden (actie 4.4) gekoppeld moet worden aan acties die deel uitmaken van een goedgekeurd bekken- en deelbekkenbeheerplan.

Referentielijst

Adviezen SERV en Minaraad

Minaraad en SERV, 26.04.2007, *Advies over de waterbeheerkwesties.*

Minaraad en SERV, 24.02.2005, *Advies over de ontwerpwaterbeleidsnota.*

Minaraad, 18.12.2003, *Advies over het ontwerp uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie.*

SERV, 8.12.2003, *Advies over het ontwerp uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie.*

Andere

DE BONT R. en VAN LAREBEKE N. (2002) *Pro-actief rapport Stortplaatsen*. Steunpunt Milieu en Gezondheid.

DOLK H. e.a. (1998) *Risk of congenital anomalies near hazardous-waste landfill sites in Europe: the EUROHAZCON study*. In the Lancet 1998, 352, p. 423-427.

OVAM en AMINAL (afdeling Water) (2005) *Leidraad en algemene code van goede praktijk bagger- en ruimingsspecie*

SERV (1995) *Onderzoek naar de financiering van het milieubeleid*. Studierapport, 10 oktober 1995.

VAN DONGE, RYKAERT, DOM en BROECKX. (2006) *Is baggeren van bevaarbare waterlopen in Vlaanderen haalbaar en wenselijk?* Masterproef voor de Master Milieuwetenschappen Academiejaar 2005-2006.

VITO (2002) *Evaluatie van slibverwerkingstechnieken*.

VMM (2006) *Bagger- en ruimingsspecie: integrale aanpak nodig*. In : MIRA-T 2006 : p. 183-205.