

HET GRONDWATER- BELEID IN VLAANDEREN

M. VAN DAMME

GROUNDWATER POLICY IN FLANDERS

During the nineties the evolution in the groundwater policy occur in different items and due to consecutive policy priorities. The legislation has been changed, policy instruments have been developed, monitoring, data management and modelling have been proceeded continuously, research has been focussed on the development of new methodologies, policy evaluation has been prepared. The most important changes however, resulted from the

introduction of levies on groundwater abstraction. The MINA-plan 2 at last contains a chapter "desiccation" in which the current policy lines in order to install a quantitative balance in the watersystems also will adjust the groundwater policy. Furthermore the groundwater policy will be adapted within the framework of the integrated water management policy.

Wat is er gebeurd in de jaren '90 ?

Bepalende factoren voor de evolutie van het globaal kader :

- de conclusies van het ministerieel seminarie in Den Haag op 26 en 27 november 1991
- het MINA - plan 2, het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2002
- De kaderrichtlijn voor het waterbeleid

Specifieke omstandigheden die tot evolutie aanleiding gaven :

- VLAREM
- mestactieplan
- gemeentelijke milieuconvenant
- bodemsaneringsdecreet

EVOLUTIE IN HET WETTELIJK INSTRUMENTARIUM

1. Het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer

Het lopend grondwaterbeleid steunt op het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer. Met het decreet wordt zowel de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging als het gebruik van het grondwater geregeld. Een derde deel van het decreet

voorziet in een regeling voor het vergoeden van schade als gevolg van het winnen van grondwater. Bij gebrek aan uitvoeringsbesluiten is dit deel evenwel nog niet in uitvoering en geldt nog de oude wet van 1977 i.v.m. schadeloosstelling.

Wijzigingen :

- Decreet gewijzigd door het mestdecreet van 12 december 1990 (art. 4. Vervallen),
- door het programmadecreet 1997 - Invoering van heffingsregeling, erkenning van boorders, verplichting tot debietmeting
- door het programmadecreet 1998 - wijziging van de heffingsregeling

2. Erkenning van laboratoria

De oorspronkelijke regeling werd geïntegreerd in globale regeling voor erkenning van laboratoria.

3. bescherming tegen verontreiniging

Het decreet voorziet de mogelijkheid voor gebiedsgerichte verscherping, enerzijds voor waterwingebieden en beschermingszones die conform het decreet werden aangeduid en anderzijds voor andere gebieden die bijzondere bescherming behoeven omwille van specifieke kwetsbaarheid. Tot op heden werden 80 waterwingebieden en beschermingszones afgebakend.

Nitraatgevoelige formaties werden op basis van het grondwaterdecreet in het kader van het mestactieplan afgebakend. Bepaalde afgebakende waterwingebieden en beschermingszones werden ontheven van de verscherpte bemestingsnormen die als gevolg van het mestactieplan op alle waterwingebieden en beschermingszones van toepassing werden gesteld.

De reglementering van de handelingen die het grondwater kunnen verontreinigen werd aanvankelijk uitgewerkt door middel van twee besluiten van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985. Deze besluiten werden door VLAREM I en II gewijzigd en aangevuld. Algemene en sectoriële voorwaarden voor o.a. stortplaatsen, ondergrondse opslag van gevaarlijke stoffen, mestopslag, ... al dan niet verscherpt voor waterwingebieden en beschermingszones moeten toelaten verontreiniging te voorkomen.

Via VLAREM II werden ook grondwaterkwaliteitsdoelstellingen vastgelegd.

4. De reglementering van het gebruik van grondwater

Het gebruik van grondwater werd geregeld d.m.v. een derde besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985. Meldings- en vergunningsplicht wordt erin bepaald en bevoegdheden van gemeente, provincie en

gewest werden vastgelegd. Tot op heden staat de grondwatervergunning los van de milieuvergunning. Als gevolg van de uitvoering van actie 67 van het milieubeleidsplan zal grondwaterwinning evenwel een nieuwe rubriek in VLAREM worden, waarbij de indeling in de traditionele categorieën A,B en C zal wijzigen. Tot het in voege treden van de nieuwe VLAREM zullen alle lopende vergunningsaanvragen volgens de huidige procedure behandeld worden. In de nieuwe regeling zal de provinciale milieuvergunningscommissie de bevoegdheid krijgen om advies te verlenen. De vergunningsaanvragen voor de drinkwatermaatschappijen (huidige categorie C) zullen ook door de provincies behandeld worden. De procedure voor de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones blijft, alleen zal de aanvraag voor de vergunning én de afbakening niet meer tegelijkertijd moeten worden ingediend.

EVOLUTIE OP HET VLAK VAN DE ONDERBOUWING VAN HET BELEID

Om haar adviesverlenende taak naar behoren te kunnen vervullen heeft de Afdeling Water in de loop der jaren beleids-ondersteunende instrumenten ontwikkeld :

- Een grondwaterkwetsbaarheidskaart werd gebiedsdekkend voor het Vlaamse gewest opemaakt. Deze kaart laat een eerste inschatting van het risico voor verontreiniging toe. Deze kwetsbaarheidskaart is ondertussen digitaal beschikbaar en de basisinformatie waarop de kwetsbaarheidsgraad steunt wordt in ruimtelijke analyses gebruikt.
- Een grondwatermeetnet werd uitgebouwd waarin zowel de monitoring van de kwaliteit als van de grondwaterstand wordt opgevolgd. Over de grondwaterkwaliteit in de provincies Limburg, Vlaams-Brabant en Antwerpen werd reeds een rapport uitgebracht. Het meetnet zelf wordt stelselmatig geëvalueerd en verder uitgebreid waar nodig. Het DAWACO-pakket werd aangekocht en alle beschikbare meetgegevens werden in het systeem ingevoerd.
- Een grondwatervergunningendatabank is uitgebouwd waarin zowel de administratieve opvolging gebeurt als de verzameling van parameters die vanuit geohydrologisch oogpunt noodzakelijk zijn.
- De afgebakende waterwingebieden en beschermingszones zijn digitaal beschikbaar op basis waarvan ruimtelijke bevraging van de verschillende databanken mogelijk is.
- Via het samenwerkingsverband "Data-bank Ondergrond Vlaanderen" tussen de Afdeling Geotechniek, de Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie en de Afdeling Water, wordt momenteel gewerkt aan de integratie van geotechnische, geologische en geohydrologische gegevens tot één systeem waardoor de mogelijkheden van het gebruik van de gegevens voor de

verschillende partners drastisch zullen uitbreiden. Eens operationeel zal de digitale geologische informatie de invoer in grondwaterstromingsmodellen drastisch vereenvoudigen.

- Via uitbesteding van wetenschappelijk onderzoek werden tal van methodologieën ontwikkeld, waaronder o.m. :
 - Pilotstudie voor de afbakening van intrekgebieden
 - Opstellen van een waterbalans voor het bekken van de Dommel
 - Onderzoek naar de impact van opties in het structuurplan vlaanderen op grondwatervoeding en naar de haalbaarheid van ingrepen met het oog op integrale waterbeheersing
 - Haalbaarheidsstudie naar de realisatie door middel van actief peilbeheer van een evenwichtige waterhuishouding die rekening houdt met de verschillende beleidsfuncties te aanzien van watergebruik in het gebied
 - Studie van de sanering van het brongebied te Zoutleeuw en Landen
 - Onderzoek naar de haalbaarheid van winning en distributie van water voor de industrie uit het Albertkanaal
 - Implementatie van het MODFLOW-model voor het grondwaterbeheer bij de Afdeling Water
 - Evaluatie van de draagkracht van de karboonkalk m.b.t. de drinkwatervoorziening door middel van een model

De inspanningen voor de uitbouw van deze instrumenten en de ontwikkeling van specifieke methodologieën zullen in de nabije toekomst worden aangewend om waterbalansstudies uit te voeren, om systematische modellering van de verschillende relevante grondwatersystemen mogelijk te maken en om zodoende het inzicht in de watersystemen te vergroten en de impact van verontreiniging en winning beter te kunnen inschatten om het beleid op basis hiervan beter te kunnen evalueren en bijsturen.

EVOLUTIE ALS GEVOLG VAN DE INVIERING VAN DE HEFFINGSREGELING

De belangrijkste maatregel die m.b.t. grondwater reeds werd genomen betreft het instellen van de grondwaterheffingen via het programmadecreet 1997.

Deze maatregel ligt in de lijn van Agenda 21, die tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties in 1992 in Rio de Janeiro werd goedgekeurd, en waarbij m.b.t. de bescherming van de kwaliteit en de kwantiteit van de zoetwaterreserves "het bevorderen van programma's voor verstandig watergebruik door het publiek bewuster te maken en voor te lichten, heffingen voor water in te stellen en andere economische instrumenten toe te passen" als actie werd voorgesteld.

Het programmadecreet bepaalt :

- wie heffingsplichtig is
- hoe de heffing wordt vastgesteld
- de procedures

De heffingsregeling is zodanig geconcipeerd om rationeel watergebruik te bevorderen en heeft dus een regulerend karakter. De heffing zal uiteraard ook inkomsten genereren. Deze inkomsten zullen worden aangewend om de uitvoering van het milieubeleid in het algemeen en van het grondwaterbeleid in het bijzonder mogelijk te maken. Om dit rationeel watergebruik te bevorderen wordt in functie van de stijging van de opgepompte hoeveelheden grondwater schijfsgewijze een hoger tarief toegepast. Daarbij wordt de definitie "grondwaterwinningseenheid" toegevoegd, naar analogie met het begrip "milieutechnische eenheid" uit het VLAREM. In het licht van duurzaam beleid is het immers noodzakelijk dat de waterbalans per milieutechnische eenheid wordt opge maakt en dat bijgevolg de schijfsgewijze verhoging van het heffings-tarief betrekking moet hebben op de som van al het grondwater dat te behoefte van de milieutechnische eenheid wordt opgepompt. Aldus wordt ook vermeden dat exploitanten van eenzelfde milieutechnische eenheid aan een lagere heffingsvoet zouden worden onderworpen louter en alleen door een opsplitsing van de opgepompte hoeveelheden grondwater over meerdere grondwaterwinningen.

Er zijn drie categorieën van heffingsplichtige grondwaterwinningen. Ze werden enigszins gedefinieerd in overeenstemming met indeling in de categorieën van vergunningsplichtige grondwaterwinningen :

- grondwaterwinningen bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening,
- grondwaterwinningen van tenminste 30.000 m³/jaar,
- grondwaterwinningen van 500 tot minder dan 30.000 m³/jaar.

Een aantal oppompingen van grondwater worden evenwel vrijgesteld van heffing. Het zijn oppompingen waarvoor in het kader van rationeel watergebruik niet direct alternatieve oplossingen voorhanden zijn :

- water dat met een handpomp wordt opgepompt
- water aangewend voor huishoudelijk gebruik
- water afkomstig van bronbemalingen op voorwaarde dat het water teruggebracht wordt in dezelfde watervoerende laag, of als het gaat om bronbemalingen van beperkte omvang, of als het gaat om bronbemalingen die noodzakelijk zijn voor de exploitatie van tunnels voor openbare wegen en/of openbaar vervoer of voor de waterbeheersing in mijnverzakkingsgebieden.

Een aparte regeling is uitgewerkt voor de grondwaterwinningen bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening. De heffing is vastgesteld op 3 frank/m³, ongeacht de

opgepompte hoeveelheid. Dergelijke verschillende benadering houdt rekening met het openbaar belang van de drinkwatervoorziening. Een drinkwatermaatschappij heeft namelijk weinig of geen directe impact op het watergebruik waardoor een progressief tarief niet zinvol zou zijn. De industriële grondwatergebruikers daarentegen hebben wel een directe impact op hun waterverbruik. Een progressief tarief kan hier een stimulans zijn voor het in toepassing brengen van beste beschikbare technieken voor spaarzaam watergebruik en/of het zoeken naar meer duurzame oplossingen, zoals het gebruik van hemelwater, het nuttig hergebruik van gezuiverd afvalwater en de winning van water uit oppervlaktewater.

Voor de industriële grondwatergebruikers is een oplopend tarief uitgewerkt, naarmate de hoeveelheden toenemen, vertrekkend van 2 tot 5 frank per kubieke meter, rekening houdend evenwel met een sociaal-economische correctiefactor. Gedurende een periode van 5 jaar zal, als overgangsmaatregel, de correctiefactor jaarlijks worden verhoogd.

AMINAL werd aangeduid als bevoegde administratie voor de vestiging en de invordering van de heffing. Met name de Afdeling Water, die vandaag reeds instaat voor de beleidsvoorbereiding inzake integraal waterbeheer in het algemeen, voor grondwater in het bijzonder alsook voor de adviesverlening in het kader van de vergunningsprocedures voor grondwaterwinning, wordt met deze nieuwe taken belast.

Geëigende aangifteformulieren werden bij besluit van de Vlaamse regering vastgesteld. Aangiftes moeten elk jaar voor 15 maart gebeuren.

Tezamen met de invoering van de grondwaterheffingen werden twee begeleidende maatregelen getroffen. Vooreerst werd beslist dat enkel daartoe erkende personen grondwaterwinningen mogen aanleggen. Een erkenningsprocedure is in voorbereiding. Verder werd beslist dat elke heffingsplichtige waterwinning vanaf 1 juli 1997 moet uitgerust zijn met een debietmeter.

TE VERWACHTEN EVOLUTIE ALS GEVOLG VAN HET MINA-PLAN 2

Voor het thema verdroging zijn in het MINA-plan 2 16 acties voorzien. 9 ervan zijn bindend verklaard.

De acties die het grondwaterbeleid rechtstreeks zullen bijsturen zijn :

- 67 : een geïntegreerde vergunningsprocedure uitwerken voor waterwinning, kunstmatige infiltratie, watercaptatie en

lozing. Integratie van de grondwatervergunning in VLAREM is hierbij voorzien.

- 68 : een sluitende aanpak voorbereiden en uitwerken om illegale grondwaterwinningen op te sporen
- 69 : heffingen voorbereiden en instellen op het gebruik van ruwwaterbronnen en het "Schadefonds grondwaterwinningen" operationeel maken
- 70 : herstelprogramma's uitwerken en uitvoeren om grondwaterwinningen in overeenstemming met de draagkracht te brengen. In de planperiode zullen de "sokkel" en de "duinen" worden aangepakt.

Al deze acties werden bindend verklaard. Ze vereisen evenwel extra personeelsomkadering.

De andere acties voorzien voor het thema verdroging dragen indirect bij tot het evenwicht in het grondwatersysteem en zijn daarom niet minder belangrijk. De totaliteit van de acties voorziet immers in een sturing van de processen die zich in de totale milieuprobleemketen voordoen. Streven naar rationeel watergebruik, naar evenwicht in de waterhuishoudkundige systemen en naar een natuurlijke structuur van de waterlopen vormen de drie strategielijnen waar rond het beleid is ontwikkeld.

INTEGRAAL WATERBEHEER

Verder moet het verband worden gelegd met de nieuwe vormen van beleidsvoering die via het MINA-plan 2 worden geïntroduceerd. In dit kader is het van belang te wijzen op het gebiedsgerichte beleid, waarvan "integraal waterbeheer" eigenlijk een specifieke vorm is. Het beleid inzake verdroging staat niet op zichzelf, het vormt een schakel in het geheel, een geheel dat vanuit een integrale visie op het waterbeleid zal worden gestuurd. Om dit integraal waterbeleid, dat evenwel reeds is gestart, verder gestalte te geven zijn drie bindende acties voorzien, die een werking volgens stroomgebiedbenadering mogelijk moeten maken.

In uitvoering van de beleidsbrief 1995 werd reeds het Vlaams Integraal Wateroverlegcomité opgericht. De leiding werd toevertrouwd aan de secretaris-generaal van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur. Het is een overlegforum van waaruit het waterbeleid zal worden gestuurd en waarin de administraties belast met kwalitatief en kwantitatief waterbeheer, de provincies, de gemeenten, de polders en de wateringen en de drinkwatermaatschappijen zijn vertegenwoordigd. Via de acties voorzien rond integraal waterbeheer in het MINA-plan 2 wordt de opdracht van het VIWC bestendigd.

EVOLUTIE OP VLAK VAN BELEIDSVOORBEREIDING, - UITVOERING EN -EVALUATIE

De problematiek van de verdroging vormt het ruime kader waarbinnen het beleid m.b.t. grondwaterwinning moet worden bestudeerd. Om inzicht in de totale problematiek te verwerven is een systematische analyse van het beleidsveld noodzakelijk. De methodologie die leidt tot het uitschrijven van de "milieuprobleemketen" vormt hiervoor een geschikt instrument. Het komt hierop neer dat basisoorzaken, activiteiten en ingrepen die leiden tot verdroging nauwkeurig van elkaar worden onderscheiden en als zodanig worden verwoord. Het uiteenrafelen van de effecten vormt de laatste schakel van de keten.

Deze analyse leert ons dat de menselijke activiteiten die leiden tot verdroging zeer divers zijn van aard. Ze zijn te onderscheiden in activiteiten die ingrepen in het milieu betreffen waardoor de aanvoer van grondwater wordt verstoord en ingrepen die de afvoer van grondwater versterken.

Veldmodellering is een techniek die toelaat de analyse zoals die is opgestart via de milieuprobleemketen verder te verfijnen. Alle beslissingsprocessen die zich bij diverse doelgroepen afspeelen worden met deze methode verwoord. Een dergelijk model laat vervolgens toe ook het beleid visueel weer te geven. Beleidsinstrumenten en doelstellingen worden hiertoe op het model aangebracht waardoor meteen duidelijk wordt welke effecten bij de diverse doelgroepen worden nagestreefd en welke effecten worden verkregen.

Het gebruik van deze techniek heeft voor het verdrogingsbeleid recent een aanvang genomen en zal naar de toekomst toe het uitgangspunt vormen voor doelmatigheidsanalyse om aldus de efficiëntie en de effectiviteit van het beleid te onderzoeken.

Besluit

Met het MINA-plan 2 in het algemeen en met het hoofdstuk verdroging in het bijzonder is vandaag de basis gelegd voor de bijsturing van het beleid dat een duurzame ontwikkeling moet garanderen waarbij de rol van de overheid en verantwoordelijkheid van de doelgroepen duidelijk worden omschreven. Voor het grondwater geldt meer dan voor andere beleidsdomeinen dat de effecten zich pas op middellange of lange termijn zullen laten opmerken. Daadwerkelijke uitvoering van de voorziene acties is noodzakelijk om het tij te doen keren.

Mw. M. VAN DAMME
Min. VI. Gem., AMINAL, Afdeling Water
Belliardstraat 4-6
1040 Brussel