



Rekenhof



Bescherming en herstel van de grondwatervoorraden

Grondwatervergunningen, grondwaterheffing en steun voor
grijswaterprojecten



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, december 2014



Rekenhof

Bescherming en herstel van de grondwatervoorraden

Grondwatervergunningen, grondwaterheffing en steun voor
grijswaterprojecten



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 16 december 2014
Vlaams Parlement, Stuk 37-D (2014-2015) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Onderzoeksaanpak	13
Hoofdstuk 2	
Wettelijk kader en uitvoering	15
2.1 Wettelijk kader	16
2.2 Uitvoering van het beleid: de stroomgebiedbeheerplannen	16
2.3 Deelconclusies	21
Hoofdstuk 3	
Vergunning voor de winning van grondwater	23
3.1 Differentiatie in het vergunningenbeleid	24
3.2 Resultaten van het vergunningenbeleid	26
3.3 Deelconclusies	31
Hoofdstuk 4	
Heffing op de winning van grondwater	33
4.1 Sturing langs het heffingenbeleid	34
4.2 Resultaten van het heffingenbeleid	38
4.3 Deelconclusies	43
Hoofdstuk 5	
Steun voor grijswaterprojecten	45
5.1 Aanbod van alternatieven via grijswaterprojecten	46
5.2 Resultaten van het grijswaterbesluit	49
5.3 Deelconclusies	51
Hoofdstuk 6	
Algemene conclusies	53
Hoofdstuk 7	
Aanbevelingen	57
Hoofdstuk 8	
Reactie van de minister	59
Bijlage	
Antwoord van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw	61

Lijst met afkortingen en begrippen

CIW	Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid
Depressie-trechter	Duidelijke daling van de grondwaterpeilten gevolge van grootschalige of talrijke en in een bepaalde regio sterk geconcentreerde grondwaterwinningen in een gespannen laag en/of onttrekkingen in een diepe watervoerende laag.
DIW	Decreet Integraal Waterbeleid van 18 juli 2003
DOV	De Databank Ondergrond Vlaanderen is een publiek raadpleegbare geografische databank over de ondergrond in Vlaanderen met onder andere grondwatergegevens (meetnetten, vergunde winningen,...). DOV is een samenwerkingsverband tussen het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, het departement Mobiliteit en Openbare Werken en de VMM.
Freatisch grondwater	Het eerste grondwater dat men tegenkomt wanneer men gaat graven, is freatisch. Het is grondwater in relatief goed-doorlatende grond (bijvoorbeeld een zandlaag) bovenop een eerste slecht doorlatende bodemlaag (bijvoorbeeld klei).
Gewestbijdrage	Subsidie in het kader van het grijswaterbesluit
Goede kwantitatieve toestand van het grondwater	Dit betekent dat de grondwaterstand in het grondwaterlichaam van die aard is dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt. Dat wordt beoordeeld aan de hand van beschrijvende beoordelingscriteria die leiden tot de beoordeling 'kwantitatieve toestand goed' (groen) of 'kwantitatieve toestand ontoereikend' (rood).
Goede toestand van het grondwater	De toestand van een grondwaterlichaam, waarvan zowel de chemische als de kwantitatieve toestand ten minste goed zijn (artikel 3, §3, 24° DIW)
Grijswater	Het grijswaterbesluit definieert grijswater als een onderdeel van tweedecircuitwater (dat is water niet bestemd voor menselijke consumptie dat apparatuur bevoorraadt), namelijk oppervlaktewater, hemelwater of het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties, al dan niet na extra-behandeling. De internationale literatuur definieert grijswater als gerecycleerd water niet bestemd voor menselijke consumptie.
Grijswaterbesluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 over het toekennen van een gewestbijdrage aan grijswaterleveranciers voor de uitbouw van grijswatercircuits ter bescherming van kwetsbare watervoerende lagen
Grondwater	Al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt, er al of niet tijdelijk wordt opgeslagen en dat in direct contact staat met de bodem of ondergrond. Men onderscheidt freatisch grondwater en water dat zich in de diepere grondwaterlagen bevindt.
Grondwaterdecreet	Decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer
Grondwaterlichamen	Om het grondwater te kunnen beheren is de Vlaamse ondergrond opgedeeld in verschillende driedimensionale eenheden: de grondwaterlichamen. De indeling van de ondergrond in verschillende grondwaterlichamen is voornamelijk gebaseerd op de fysische kenmerken van de grondwaterreservoirs en op de regionale grondwaterstroming.
Kaderrichtlijn Water	Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid
MIRA	Milieurapport Vlaanderen opgesteld door het MIRA-team (VMM)
SGBP	Stroomgebiedbeheerplan
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij

Samenvatting

Vlaanderen is een regio met schaarse grondwaterreserves. In 2010 was er onvoldoende grondwater in 14 van de 42 Vlaamse grondwaterlichamen, gegroepeerd in 6 grondwatersystemen. De Europese kaderrichtlijn Water (2000) en het decreet Integraal Waterbeleid (2003) eisen een goede kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen tegen 2015 (uitstelbaar tot 2021 of 2027). Het Rekenhof onderzocht hoe de grondwatervergunningen en -heffingen en het grijswaterbesluit werden ingezet om de kwantitatieve grondwaterstoestand te verbeteren en wat de resultaten daarvan zijn.

Uitvoering van de Europese kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid

De kwantitatieve toestand van de 42 grondwaterlichamen werd aan de hand van slechts twee van de zeven reglementair voorziene criteria bepaald. Het Vlaams maatregelenprogramma 2010-2015 vereist veel voorafgaand studiewerk en wordt traag uitgevoerd. Alleen voor het Sokkelsysteem, het sterkst bedreigde grondwatersysteem, is er een afbouwscenario. De volledige uitvoering van een aangepast vergunningen- en heffingenbeleid voor de andere grondwatersystemen zal dan ook pas vanaf 2016 (of 2018 voor de heffingen) starten. Voor 35 van de 42 grondwaterlichamen (waar er kwantitatief of kwalitatief een probleem is) heeft Vlaanderen bij Europa al uitstel bedongen tot 2021. De VMM volgt de evolutie van de grondwaterstanden periodiek op.

De ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 bepaalden de toestand aan de hand van vijf van de zeven criteria; op basis hiervan verkeren nog 8 van de 42 grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand. Voor deze grondwaterlichamen bevatten de ontwerpen een voorstel van gebiedspecifiek beleid.

Vergunning voor de winning van grondwater

De vergunde debieten daalden tussen 2000 en 2012 met 28% in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand en met 20% in de andere lichamen. Deze sterkere afbouw in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand vond vooral plaats na 2006. De grootste relatieve afbouw van vergunningen vond plaats in het Sokkelsysteem. In de andere grondwatersystemen was die afbouw aanzienlijk beperkter. In absolute termen was de afbouw het sterkst bij de industrie en bij de drinkwatermaatschappijen, en vervolgens bij handel en diensten. Procentueel leverden de handel en diensten en de industrie de grootste inspanningen, en in mindere mate de drinkwatermaatschappijen. In de landbouw was er een toename van de vergunde debieten, maar vooral in grondwaterlichamen in toereikende toestand.

Voor VLAREM is er voor grondwaterwinning een vergunning nodig. De VLAREM-regeling omvat niet alle vormen van grondwaterwinning (bijvoorbeeld niet de huishoudelijke winningen van minder dan 500 m³ per jaar of winningen met een handpomp omwille van hun beperkte impact) en houdt geen rekening met de toestand van de grondwaterlichamen. Het vergunningenbeleid is juridisch onvoldoende verankerd en houdt risico's in voor de afdwingbaarheid door de vergunningverleners en de rechtszekerheid van de aanvragers. De uitvoering van het vergunningenbeleid vindt locatie- en situatiespecifiek plaats en is weinig transparant. De vergunningendatabank is onvolledig door gebrek aan kennis over sommige winningen en doordat niet alle winningen in het systeem worden ingevoerd.

Sturing langs het heffingenbeleid

Het heffingenbeleid is tussen 1997 en 2014 geleidelijk aangepast. De heffing is gebaseerd op de gebruikersgroep, het verbruikte volume (vanaf 2002) en de toestand van het grondwaterlichaam (vanaf 2006-2007). De selectieve verhogingen van de heffing sinds 2010 zorgen stilaan voor een betere afstemming op de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen. De overheid baseert de kostprijs van grondwater in eerste instantie op de gebruikersgroep en het verbruikte volume. Kleinere winningen in oppervlakkige lagen zijn het goedkoopst. De drinkwatermaatschappijen, die 63% van het grondwater verbruiken, betalen een iets hoger vast tarief per m³ ongeacht de toestand van de grondwaterlichamen. Alleen voor winningen in delicatere, afgesloten lagen en voor verbruikers van meer dan 30.000 m³ brengt het beleid de toestand van de grondwaterlichamen in rekening. De voorgenomen afstemming van de prijs van het grondwater op die van het grijswater is niet gerealiseerd.

Tussen 2006 en 2011 is, zonder de drinkwatermaatschappijen, 14,4% minder grondwater verbruikt. Het verbruik daalde sterker in de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand. Het ontradringsbeleid had resultaat in de Sokkel, maar voor de andere grondwatersystemen waren de resultaten onduidelijk doordat een heffingsgebied niet altijd aan een grondwaterlichaam toegevoerd kan worden en vice versa. De verschillende indeling van de heffingen- en vergunningendatabank belet de rechtstreekse vergelijking van het verbruik met de vergunde hoeveelheid.

Tussen 2001 en 2007 leidde de heffing tot hogere inkomsten (+60% ontvangsten, -7% verbruik grondwater), maar daarna (2007-2012) stuurde ze mee aan op een verschuiving van de winningen (+0,8% ontvangsten, -7,4% grondwatergebruik). In 2012 bracht de heffing 23 miljoen euro op, waarvan 57% van de drinkwatermaatschappijen, 27% van de industrie, 12% van de landbouw en 3% van de handel en diensten.

Grijswaterbesluit

Het grijswaterbesluit moest de kloof tussen de prijs van grijswater en grondwater verminderen. Het besluit en de onderbouwing van het grijswaterbesluit waren voornamelijk afgestemd op het Sokkelsysteem. Het grijswaterbesluit had weinig succes. Van de aan Europa aangekondigde 60 miljoen euro grijswaterprojecten werd minder dan 5 miljoen gerealiseerd. Er werden maar twee projecten goedgekeurd en uitgevoerd, respectievelijk in Waregem (Sokkelsysteem) en Tienen, die niet volledig strookten met de regelgeving. Het besluit was succesvol in het Sokkelsysteem, waar de winningen in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand met 88,8% werden afgebouwd. Er wordt evenwel grondwater gebruikt voor de productie en het grijswater is van drinkwaterkwaliteit. In Tienen was er ook een substantiële afbouw, maar in een grondwaterlichaam in goede toestand.

Reactie van de minister

In haar antwoord van 28 oktober 2014 deelde de minister mee dat ze de aanbevelingen van het Rekenhof grotendeels kon onderschrijven. Een aantal daarvan zijn ondertussen opgenomen in de ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen voor de periode 2016-2021 of in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Onderzoeksdomein

Internationaal wordt België, en in het bijzonder Vlaanderen, beschouwd als een gebied met schaarse grondwatervoorraden. De Waterregulator berekende dat Vlaanderen in 2012 18,5% van het drinkwater aankocht buiten het Vlaams Gewest¹. Duurzaam gebruik van water en een goed beheer van de grondwatervoorraden² moeten de waterschaarste beperken en een onafhankelijke drinkwatervoorziening garanderen.

De Europese kaderrichtlijn Water (2000)³ eist grondwaterlichamen⁴ in een goede kwantitatieve toestand tegen 2015 (met een wetenschappelijk onderbouwde motivering uitstelbaar tot 2021 of 2027). Daartoe bracht Vlaanderen de toestand van het grondwater in kaart in de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) 2010-2015 voor de Schelde en de Maas. Ter uitvoering van deze plannen werd een programma met maatregelen opgesteld om de watersystemen in orde te brengen, tegen 2015 of – mits uitstel – tegen 2021 voor meerdere grondwaterlichamen. Vlaanderen telt zes grondwatersystemen, zij maken deel uit van een stroomgebied en (internationaal) stroomgebieddistrict, en worden verder opgedeeld in 42 grondwaterlichamen (cf. tabel 1). De beschrijving van de toestand van het grondwater vindt plaats op het niveau van het grondwaterlichaam. Veertien van de 42 grondwaterlichamen bleken kwantitatief ontoereikend te zijn.

Tabel 1 – Indeling van de grondwatersystemen

Stroomgebied-districten	Stroomgebied	Grondwatersysteem	Grondwaterlichamen
Schelde	De Yzer	Kust- en Poldersysteem	5
		Centraal Vlaams systeem	8
	De Schelde	Sokkelsysteem	7
		Centraal Kempisch systeem	2
		Brulandkrijtsysteem	10
Maas	De Maas	Centraal Kempisch systeem	5
		Brulandkrijtsysteem	2
		Maassysteem	3

Het maatregelenprogramma 2010-2015⁵ beschrijft 273 maatregelen om de toestand van de watersystemen te verbeteren. Een deel daarvan richt zich op de problematiek van de grondwaterschaarste (groep 5A – *Kwantiteit grondwater*), deze maatregelen willen voor de periode tot 2015 vooral met het vergunningen- en heffingenbeleid de juiste trend zetten om op langere termijn een goede kwantitatieve toestand te bereiken. Dat moet gepaard gaan met het aanbod van alternatieven om minder of ander water te gebruiken.

¹ VMM, Watermeter 2013, Drinkwaterproductie en -levering in cijfers, p. 18.

² Grondwater is al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt, er al of niet tijdelijk wordt opgeslagen en dat in direct contact staat met de bodem of ondergrond. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het *freatisch* grondwater in oppervlakkige lagen en het grondwater in *diepere afgesloten of gespannen* lagen.

³ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (in werking getreden op 22 december 2000).

⁴ Om het grondwater te kunnen beheren is de ondergrond ingedeeld in grondwaterlichamen. De indeling is voornamelijk gebaseerd op de fysische kenmerken van de grondwaterreservoirs en op de regionale grondwaterstroming.

⁵ Coördinatiecommissie Integraal waterbeleid (2010). Maatregelenprogramma voor Vlaanderen 2010-2015. Maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas. (Depotnummer: D/2010/6871/030).

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof ging na hoe het beleid de vergunningen (hoofdstuk 3), heffingen (hoofdstuk 4) en het grijswaterbesluit (hoofdstuk 5) heeft ingezet als instrumenten om de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen te verbeteren. Het Rekenhof opteerde voor een onderzoek van vergunningen en heffingen omdat het huidig Vlaams beleid inzake grondwaterkwantiteit van deze beleidsinstrumenten het grootste effect verwacht. Dat beleid is enkel realistisch als er voldoende alternatieven zijn om minder of ander water te gebruiken. Een instrument dat een dergelijk alternatief aanbiedt, is de subsidiëring van grijswaterprojecten. Tabel 2 geeft een overzicht van de diensten die zijn betrokken bij deze drie beleidsinstrumenten.

Tabel 2 – Uitvoering integraal waterbeleid, grijswaterbesluit en vergunningen- en heffingenbeleid

Beleid / beleidsinstrument	Agentschap / Departement	Afdeling / Dienst
Integraal waterbeleid	Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)	Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) ⁶
Grijswaterbesluit	VMM	Afdeling Operationeel Waterbeheer ⁷ – Dienst Lokaal Waterbeheer
	Agentschap Ondernemen	Dienst Vestiging en Ruimtelijke Economie (voor industriële projecten)
	Departement Landbouw en Visserij	Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling (voor projecten in de landbouwsector)
	De Watergroep ⁸	Business Unit Industrie & Services
Vergunningenbeleid + advisering	VMM	Afdeling Operationeel Waterbeheer – Dienst Grondwaterbeheer
Heffingenbeleid	VMM	Afdeling Economisch Toezicht – Dienst Heffingen ⁹ en Afdeling Operationeel Waterbeheer – Dienst Grondwaterbeheer

Het onderzoek van het Rekenhof steunt op documentenanalyse, interviews met ambtenaren van de VMM¹⁰ en personeelsleden van De Watergroep, data-analyse over de vergunde debieten voor grondwaterwinning en het verbruik van en de heffing op grondwater, en onderzoek van de subsidiedossiers voor grijswaterprojecten.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 30 april 2013 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, de administrateur-generaal van de VMM, de directeur-generaal van De Watergroep, de secretaris-generaal van het Departement Landbouw en Visserij en de administrateur-generaal van het Agentschap Ondernemen. In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het op 1 juli 2014 een voorontwerp van verslag voor aan de leidend ambtenaren van de VMM en De Watergroep om ze de gelegenheid te bieden de feitelijke juistheid van de bevindingen na te gaan en te reageren op

⁶ Een overlegplatform van de diverse beleidsdomeinen en bestuursniveaus die bij het waterbeleid betrokken zijn.

⁷ Afdeling binnen de VMM bevoegd voor onder andere grondwaterbeheer en advisering van grondwatervergunningen (Dienst Grondwaterbeheer) en grijswaterbeheer (Dienst Lokaal waterbeheer).

⁸ Nieuwe commerciële naam sinds 1 januari 2013 van de vroegere Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening.

⁹ Afdeling binnen de VMM bevoegd voor het inkohieren, innen en invorderen van de grondwaterheffing en de afvalwaterheffing.

¹⁰ Ambtenaren van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, de dienst Lokaal Waterbeheer, de dienst Grondwaterbeheer en de dienst Heffingen.

de voorlopige conclusies en aanbevelingen. Het Rekenhof heeft hun commentaar ontvangen bij brieven van 21 augustus 2014 en 22 juli 2014.

Hierna heeft het Rekenhof het ontwerpverslag voorgelegd aan de minister van Omgeving, Natuur en Landbouw op 30 september 2014. De minister reageerde met brief van 28 oktober 2014. Het antwoord van de minister is opgenomen als bijlage bij dit rapport en wordt beknopt weergegeven in hoofdstuk 8.

Wettelijk kader en uitvoering

Hoofdstuk

2

2.1 Wettelijk kader

De kaderrichtlijn Water van 23 oktober 2000 vormt het kader voor het Europees integraal waterbeleid¹¹. Zij legt, onder meer voor het grondwater, een aantal doelstellingen vast om een goede toestand te bereiken tegen eind 2015¹²:

- de achteruitgang van de toestand van het grondwater moet worden voorkomen;
- het grondwater moet worden beschermd, verbeterd en hersteld (zowel naar kwantiteit als naar kwaliteit toe);
- er moet worden gezorgd voor een evenwicht tussen aanvulling en onttrekking.

Ter uitvoering van de kaderrichtlijn Water keurde het Vlaams Parlement op 18 juli 2003 het decreet Integraal Waterbeleid (DIW) goed¹³. Dat decreet legde de doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid vast voor het Vlaams Gewest. Het integraal waterbeleid vertrekt vanuit een stroomgebiedbenadering. De beleidsdocumenten van de Vlaamse Regering (de beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 en het Milieubeleidsplan 2011-2015) bevestigen deze doelstellingen. Als indicator geldt het aandeel grondwaterlichamen in een goede toestand.

2.2 Uitvoering van het beleid: de stroomgebiedbeheerplannen

Totstandkoming van de stroomgebiedbeheerplannen

In uitvoering van de kaderrichtlijn Water (2000) moest elke lidstaat stroomgebiedbeheerplannen opstellen. Deze plannen dienden een afzonderlijk programma te omvatten met alle maatregelen die nodig zijn voor de realisatie van de doelstellingen van de kaderrichtlijn Water. Tussen 2005 en 2010 werden de stroomgebiedbeheerplannen voor de Schelde (voor de stroomgebieden van de Yzer, de Brugse Polders, de Schelde) en de Maas (voor het stroomgebied van de Maas) en het maatregelenprogramma voorbereid¹⁴. Op 8 oktober 2010 keurde de Vlaamse Regering, met vertraging¹⁵, de stroomgebiedbeheerplannen voor de Schelde en de

¹¹ De Europese Commissie publiceerde einde 2012 een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren. Deze vormt samen met de kaderrichtlijn Water het Europees beleidskader voor het Vlaamse waterschaarstebeleid.

¹² Onder voorwaarden kan die termijn worden verlengd of kunnen de milieudoelstellingen afgezwakt worden.

¹³ Decreet betreffende het integraal waterbeleid van 18 juli 2003, in werking getreden op 24 november 2003.

¹⁴ In dit verband waren er diverse voorbereidende documenten. Op 8 april 2005 keurde de Vlaamse Regering de eerste *waterbeleidsnota* goed. Die heeft de krachtlijnen vastgelegd van het integraal waterbeleid voor het Vlaams Gewest in zijn geheel en per stroomgebied afzonderlijk. Voor het Sokkelsysteem stelde zij de afbouw met 75% van de vergunde debieten ten opzichte van 1 januari 2000 tot doel; voor de vijf andere grondwatersystemen stelde zij tot op heden nog geen doelstellingen. Andere aangekondigde instrumenten waren het opleggen van herstelprogramma's voor bedreigde watervoerende lagen, de inzet van een sturend vergunningen- en heffingenbeleid en de terugdringing van illegale grondwaterwinningen. De Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) gaf in *De waterbeheerkwesties in Vlaanderen* (2006) een overzicht van de belangrijkste waterbeheerproblemen in de stroomgebieden. Eind 2006 publiceerde de VMM het rapport *Grondwaterbeheer in Vlaanderen*. Dat bevatte een overzicht van de beleidsinstrumenten in het kader van het decreet Integraal Waterbeleid en ging in op het gevoerde vergunningen- en heffingenbeleid (nageleefde principes, beleid voor het Sokkelsysteem, gedifferentieerde gebiedsfactoren). Het bracht ook de grondwatersystemen in Vlaanderen in kaart en beschreef de kwantitatieve en kwalitatieve toestand van de grondwaterlichamen. In 2008 bracht de VMM brochures uit voor de zes grondwatersystemen (de zgn. systeembrochures), met aanduiding van de problemen en mogelijke maatregelen.

¹⁵ Het DIW (artikel 34, §1) bepaalt dat de SGBP's uiterlijk 22 december 2009 voor het eerst worden vastgesteld en bekendgemaakt.

Maas en het maatregelenprogramma voor heel Vlaanderen goed voor de periode 2010-2015. De belangrijkste onderdelen van de stroomgebiedbeheerplannen zijn de milieudoelstellingen voor het oppervlakte- en grondwater en het afzonderlijk gepubliceerd maatregelenprogramma¹⁶. Volgens deze plannen van 2010 verkeerden 14 van de 42 grondwaterlichamen in Vlaanderen, één op drie, in een kwantitatief ontoereikende toestand. Daar een goede toestand tegen einde 2015 niet haalbaar bleek voor de meeste grondwaterlichamen heeft de Vlaamse Regering in de stroomgebiedbeheerplannen een termijnverlenging¹⁷ tot 2021 opgenomen voor 35 van de 42 grondwaterlichamen die in een slechte kwantitatieve of chemische toestand¹⁸ verkeerden.

Bepaling van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen

De kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen volgt uit een toetsing aan de drie criteria van de kaderrichtlijn¹⁹:

- De gemiddelde jaarlijkse onttrekking van grondwater mag op lange termijn de aanvoer niet overschrijden. Dat wordt vastgesteld met peilmetingen in 747 meetputfilters.
- De grondwaterstand mag geen door de mens veroorzaakte veranderingen ondergaan die de milieudoelstellingen voor bijhorende oppervlaktewateren belemmeren, de toestand van die wateren significant doen achteruitgaan of schade aanbrengen aan de ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn.
- Er mogen geen intrusies van zout water of andere stoffen veroorzaakt worden ingevolge tijdelijke veranderingen in de stroming van antropogene oorsprong (veroorzaakt door wijzigingen in de grondwaterstand).

Vlaanderen heeft deze vereisten omgezet in zeven technische criteria²⁰:

- 1° wijzigingen in het grondwatersysteem hebben geen significante negatieve effecten op de actuele of beoogde natuurtypen van de grondwaterafhankelijke terrestrische ecosystemen, in het bijzonder in beschermde gebieden en in waterrijke gebieden;
- 2° de winningen veroorzaken geen zoutwaterintrusie;
- 3° de gespannen lagen behouden hun spanningskarakter zodat ze niet geoxideerd worden;
- 4° er komen geen regionale verlaagde grondwaterpeilen ('depressietrechter') voor die grondwaterkwaliteitsveranderingen veroorzaken;
- 5° er komen geen aanhoudende peildalingen voor (rekening houdend met klimatologische variaties);

¹⁶ Daarnaast bevat het ook algemene informatie, analyses en beoordelingen, gegevens over de beschermde gebieden, monitoring en de aanduiding van functies.

¹⁷ De afwijkingen zijn gemotiveerd door de technische onhaalbaarheid, de natuurlijke omstandigheden op waterlichaamniveau en de onevenredig hoge kost van een maximaal maatregelenprogramma. Andere afwijkingsmogelijkheden zijn: minder strenge milieudoelstellingen, tijdelijke achteruitgang en het niet halen van de doelstellingen als gevolg van nieuwe veranderingen en nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling (zie artikelen 53-58 van het DIW).

¹⁸ Door het *one-out-all-out* principe is een grondwaterlichaam niet in goede toestand als het een onvoldoende kreeg voor één van de criteria.

¹⁹ Artikel 2, punt 28 en bijlage V, punt 2.1.2 van de kaderrichtlijn Water.

²⁰ VLAREM, Bijlage 2.4.1. Milieukwaliteits- en milieukwantiteitsnormen voor grondwater – Artikel 4. SGBP Schelde, p. 112: Volgens de dienst Grondwaterbeheer is de normering van VLAREM kwalitatief; intern zouden er gekwantificeerde normen bestaan (aan de hand van trends in de metingen ten opzichte van de metingen 2008).

- 6° de baseflow blijft voldoende groot zodat waterlopen in stand gehouden worden;
- 7° een verlaging van de baseflow leidt niet tot het niet-behalen van de milieukwaliteitsnormen voor het ontvangende oppervlaktewater.

Het resultaat van de beoordeling van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen staat in de stroomgebiedbeheerplannen van de Schelde en de Maas van 8 oktober 2010: één op drie grondwaterlichamen in Vlaanderen bleek in een kwantitatief ontoereikende toestand te verkeren: dertien van de 32 grondwaterlichamen in het stroomgebied van de Schelde (zes ervan maken deel uit van het Sokkelsysteem) en een van de tien in dat van de Maas. De beoordeling ging na of in het grondwaterlichaam een regionale depressietrechter lag (criterium 4) en evalueerde de stijghoogtereeksen in de grondwaterlichamen over een termijn van tien jaar, rekening houdend met klimatologische variaties (criterium 5). De toestand van de grondwaterlichamen werd dus maar aan twee van de zeven reglementair voorziene criteria getoetst; de stroomgebiedbeheerplannen lichten onvoldoende toe waarom. Een voorbereidende nota voor de plannen 2016-2021 stelt dat een toetsing aan alle zeven criteria tot een andere toestandsbepaling zou hebben geleid²¹ en stelt een achtste criterium²² voor. De ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 beoordelen de toestand aan de hand van vijf van de zeven criteria. Dat leidt door het one-out-all-out principe tot een strengere beoordeling dan in 2010 maar bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van de toestandbeoordelingen. Volgens de nieuwe toestandsbepaling zijn er nog acht van de 42 grondwaterlichamen in een kwantitatief ontoereikende toestand.

Opvolging van de toestand van de grondwaterlichamen

De VMM monitort de evolutie van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen met metingen van de grondwaterstanden. Het Milieurapport 2012 onderscheidt²³ freatische en niet-freatische grondwaterlagen. In de periode 2000-2011 steeg de grondwaterstand in één op vijf meetputten (19,5%) en daalde het nog in 43,7% van de meetputten wat erop wijst dat op veel plaatsen nog teveel grondwater wordt opgepompt. Voor 36,8% van de putten was er geen evolutie, vooral freatische grondwaterlagen. De website van de Databank Ondergrond Vlaanderen (DOV)²⁴ bevat actuele peilgegevens per meetput en een maandelijkse grondwaterstandsindicator, evenwel enkel van het freatisch grondwater. Bovendien wordt de informatie op het niveau van individuele meetputten niet regelmatig geconsolideerd per grondwaterlichaam.

Uitvoering van de maatregelen 2010-2015

Het maatregelenprogramma 2010-2015 bevat 103 basis- en 170 aanvullende maatregelen, ingedeeld in thematische groepen. Vier basismaatregelen en achttien aanvullende maatregelen

²¹ VMM (2013). Methode voor de beoordeling van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen, p. 10.

²² Het geplande achtste criterium betreft de invloed van (het exploitatieregime in) een gespannen grondwaterlichaam op de kwantitatieve toestand van aangrenzende grondwaterlichamen.

²³ MIRA Indicatorrapport 2012, p. 100: de informatie betreft meetgegevens over de periode 2000-2011. De ontwerpen van SGBP 2016-2021 bevatten een recentere analyse op basis van gegevens over de gemiddelde stijghoogtes van het najaar 2012. Deze recente data zijn ondertussen ook opgenomen in de MIRA-databank.

²⁴ DOV is een samenwerkingsverband tussen het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, het departement Mobiliteit en Openbare Werken en de VMM.

handelen over de kwantiteit van het grondwater. Volgens de kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid moesten deze operationeel zijn in 2012.

De vier basismaatregelen omvatten het lopende beleid en zijn geheel of gedeeltelijk gericht op grondwaterlichamen in (potentieel) ontoereikende toestand. Het gaat om:

1. Het uitvoeren van een aangepast vergunningenbeleid voor alle grondwaterlichamen in het Sokkelsysteem.
2. Het opleggen van bijzondere voorwaarden in de vergunning voor grondwaterlichamen in (potentieel) slechte toestand (zoals alternatieve waterbronnen inzetten, een wateraudit uitvoeren en de peilen monitoren).
3. Het opleggen van een verkorte looptijd bij vergunningen voor grondwaterlichamen in (potentieel) slechte toestand.
4. Het uitvoeren van het heffingenbeleid (de afstemming van de heffing op de toestand in de grondwaterwinningsgebieden).

Volgens de VMM zijn de basismaatregelen nagenoeg uitgevoerd sinds 2010. Een groot deel van de achttien aanvullende maatregelen²⁵ zijn evenwel voorwaarden om de basismaatregelen correct, transparant en rechtszeker uit te voeren en die zijn niet altijd volledig gerealiseerd:

- Van de achttien aanvullende maatregelen zijn er twaalf studiemaatregelen. Hiervan was er één volgens de VMM eind 2012 nog niet opgestart.
- Vier aanvullende maatregelen betreffen de regelgeving. Eén daarvan is het uitwerken van een aangepast vergunningenbeleid voor grondwaterlichamen in bedreigde toestand. Dit was in 2012 nog niet opgestart in afwachting van de resultaten van twaalf aanvullende studiemaatregelen. Eén maatregel over de aanpassing van de laag- en gebiedsfactoren bij de heffing is gedeeltelijk uitgevoerd met de vastlegging van de gebiedsfactoren tot 2017; de laagfactoren zijn nog niet bepaald.
- Twee andere aanvullende maatregelen die nog niet zijn opgestart zijn de onderhandeling voor een verdrag met Frankrijk en Nederland (in verband met de grensoverschrijdende problematiek) en de opstelling van een code voor goede praktijk van infiltratie.

De aanvullende maatregelen worden door de CIW opgevolgd aan de hand van een opvolgingsinstrument. Dit bevat onvoldoende detail; het geeft alleen aan of een maatregel in uitvoering of voltooid is.

Eind 2014 zal een nieuwe bevraging plaatsvinden over de uitvoering van het maatregelenprogramma 2010-2015. Deze informatie komt in de stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021.

Beoordeling door Europa

Ter uitvoering van artikel 18 van de kaderrichtlijn Water, beoordeelde de Europese Commissie eind 2012 de stroomgebiedbeheerplannen die de lidstaten indienden²⁶. In een begeleidend werkdocument²⁷ stelde zij dat Vlaanderen onvoldoende informatie gaf over de methodiek ter

²⁵ De aanvullende maatregelen bovenop het reguliere beleid zijn nodig om de milieudoelstellingen te bereiken.

²⁶ Verslag van de Commissie van 14 november 2012 over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) – Stroomgebiedbeheerplannen, COM (2012) 670 final.

²⁷ Commission Staff Working Document – Member state: Belgium van 14 november 2012, SWD(2012) 379 final.

bepaling van de kwantitatieve toestand van het grondwater, dat de Vlaamse stroomgebied-beheerplannen waterschaarste en droogte niet identificeren als een significante druk op het milieu en dat Vlaanderen in het rapport geen gegevens vermeldde over de waterbeschikbaarheid²⁸. Volgens de Commissie verklaart Vlaanderen het niet bereiken van de goede toestand van de grondwaterlichamen alleen met de stelling dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare hoeveelheid grondwater overschrijdt. Vlaanderen gebruikt met andere woorden te veel water om de grondwaterlichamen te kunnen herstellen. Het Europees rapport is in zijn geheel vrij kritisch voor Vlaanderen, met opmerkingen over de onduidelijke doelstellingen van het beleid, de formulering van maatregelen op een te hoog niveau, een te laag ambitieniveau, het ontbreken van een timing voor resultaten en het globale gebrek aan transparantie over – onder andere – de uitvoering, prijsbeleid en afwijkingen. Het rapport formuleert tot slot een aantal aanbevelingen voor de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen. België en de Commissie bespraken het rapport pas op 26 februari 2014 in een bilateraal overleg. De CIW nam deel aan de voorbereidingen van dat overleg en een werkgroep van de CIW zal nagaan in welke mate de opmerkingen nog kunnen worden betrokken bij de voorbereiding van de stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021²⁹.

Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021

Op 20 december 2013 beschreef een tweede waterbeleidsnota de krachtlijnen van het toekomstig waterbeleid en de waterbeheerkwesties³⁰. De nota vermeldt verscheidene al gekende instrumenten, zoals de uitvoering van wateraudits, de stimulering van hergebruik en opwaardering van water en de vastlegging van contingenten. Meer gebiedsgericht vermeldt de nota de herstelprogramma's betreffende een regiospecifiek afbouwbeleid met waterefficiëntiedoelstellingen en een beter aanbod-vraagmanagement middels een gericht grondwatervergunningen- en heffingenbeleid.

De Vlaamse overheid heeft ondertussen de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen en het maatregelenprogramma 2016-2021 voorbereid. Deze documenten worden van juli 2014 tot januari 2015 onderworpen aan een openbaar onderzoek. Tegen eind 2015 moeten ze zijn goedgekeurd.

De documenten bevatten een nieuwe toestandsbepaling van de grondwaterlichamen op basis van monitoringgegevens van 2012 (acht van de 42 grondwaterlichamen zijn in een kwantitatief ontoereikende toestand en 33 in een slechte chemische toestand). De kwantitatieve toestandsbepaling gebeurde aan de hand van vijf van de zeven criteria. Nieuw is dat de plannen zes grondwaterspecifieke delen bevatten. Deze gaan dieper in op de toestand en druk op de grondwatersystemen en formuleren een gebiedspecifiek beleid voor de grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand. Het ontwerp van maatregelenprogramma bevat een maatregelenkorf met 98 maatregelen, die verder geconcretiseerd worden in acties. Deze acties worden geprioriteerd op actieniveau (met een onderscheid naargelang de uitvoeringsperiode: 2016-2021 (klasse I) of 2022-2027 (klasse II)) en op gebiedsniveau. Het ontwerp maatregelen-

²⁸ De waterbeschikbaarheid wordt uitgedrukt als het aantal m³ water per persoon per jaar. Deze indicator wordt bepaald door de hoeveelheid neerslag, de hoeveelheid die daarvan verdampt, en de instroom van water in het grondgebied via de rivieren en grondwater.

²⁹ CIW-Nieuwsbrief, april 2014.

³⁰ Dit zijn de grote thema's waardoor de Vlaamse wateren het risico lopen de goede toestand niet te bereiken.

programma 2016-2021 bevat vijf maatregelen over grondwaterkwantiteit; verder vertaald in 18 generieke acties (tien besliste en acht bijkomende, waarvan één van klasse II). Binnen de grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand zijn actie- en aandachtsgebieden afgebakend waar herstelprogramma's met een specifiek gebiedsgericht beleid zullen worden uitgevoerd voor het behalen van de goede toestand. Voor de andere grondwaterlichamen gelden de acties van het maatregelenprogramma. De indeling in 42 grondwaterlichamen blijft dezelfde; het is nog niet duidelijk hoe de toekomstige evolutie van de actie- en aandachtsgebieden geconsolideerd zal kunnen worden op niveau van de grondwaterlichamen. Voor de acht grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand stelt de VMM een termijnverlenging tot 2027 voor wegens natuurlijke omstandigheden.

2.3 Deelconclusies

De Europese kaderrichtlijn Water van 2000, zoals vertaald in het decreet Integraal Waterbeleid van 2003, eist een goede kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen tegen 2015 (eventueel uitstelbaar tot 2021 of 2027). Ter uitvoering hiervan keurde de Vlaamse Regering eind 2010 de stroomgebiedbeheerplannen goed en een maatregelenprogramma voor 2010-2015. Voor de meeste grondwaterlichamen heeft Vlaanderen al een termijnverlenging tot 2021 voorzien.

In 2010 bevonden 14 van de 42 grondwaterlichamen zich in een kwantitatief ontoereikende toestand. De Vlaamse overheid bepaalde deze toestand aan de hand van slechts twee van de zeven reglementaire toetsingscriteria. De stroomgebiedbeheerplannen lichten onvoldoende toe waarom. Ook de Europese Commissie formuleerde bemerkingen bij de gebruikte methodiek en over andere elementen van de stroomgebiedbeheerplannen.

De Vlaamse overheid voerde de vereiste maatregelen niet volledig en traag uit. Alleen voor het sterkst bedreigde systeem, het Sokkelsysteem, bestaat een afbouwscenario.

De VMM monitort de evolutie van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen met metingen van de grondwaterstanden. De website van de Databank Ondergrond Vlaanderen bevat actuele peilgegevens per meetput en een maandelijkse grondwaterstandsindicator, evenwel enkel van het freatisch grondwater. Een consolidatie van deze maandelijkse informatie per grondwaterlichaam is niet beschikbaar.

De realisatie van een gebiedspecifiek vergunningenbeleid voor alle grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand zal pas opstarten met het tweede stroomgebiedbeheerplan 2016-2021. De ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 bevatten een actuele toestandbepaling op basis van data van 2012 aan de hand van vijf van de zeven toetsingscriteria. Op basis hiervan verkeren nog 8 van de 42 grondwaterlichamen in een kwantitatief ontoereikende toestand. Voor deze grondwaterlichamen stelt de VMM een termijnverlenging voor tot 2027.

Vergunning voor de winning van grondwater

Hoofdstuk

3

3.1 Differentiatie in het vergunningenbeleid

Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (VLAREM)

VLAREM³¹ aanziet een grondwaterwinning als een hinderlijke inrichting die een vergunning vergt³². Het preciseert welke grondwaterwinningsactiviteiten meldings- of vergunningsplichtig zijn. Twee activiteiten met een impact op het grondwater zijn niet ingedeeld en moeten niet worden vergund of gemeld omdat de impact daarvan beperkt wordt geacht: grondwaterwinningen met een handpomp en huishoudelijke grondwaterwinningen van minder dan 500 m³ per jaar. VLAREM I onderscheidt drie inrichtingsklassen naargelang de impact op de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater. Activiteiten van klasse 1 vereisen een vergunning door de deputatie, die van klasse 2 door het college van burgemeester en schepenen. Klasse 3-inrichtingen moeten enkel gemeld worden bij het college van burgemeester en schepenen. Hoewel het grondwaterdecreet daarin voorziet³³, bevat de indelingslijst geen verwijzing naar de toestand van de grondwaterlagen, noch naar de grondwaterlichamen waarin de kaderrichtlijn Water voorziet³⁴. De dienst Grondwaterbeheer van de VMM verleent een niet-bindend advies bij vergunningsaanvragen en krijgt een afschrift van de meldingen. Aangezien niet alle grondwaterwinningen vergund of gemeld moeten worden, laat VLAREM I slechts toe het gebruik van grondwater van een deel van de gebruikers bij te sturen. Het differentieert ook niet naargelang de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen.

VLAREM II bepaalt de milieuvoorwaarden voor de exploitatie van een inrichting. Het stelt algemene voorwaarden voor alle inrichtingen van de klassen 1, 2 en 3, en aanvullende sectorale voorwaarden voor rubriek 53-inrichtingen (grondwaterwinningen). De vergunningen van grote volumes (meer dan 30.000 m³/jaar) houden verscheidene regels in voor de aanleg van peilputten en het grondwaterpeil naargelang het karakter van de watervoerende laag (freatisch of afgesloten). Het grondwaterpeil bij winningen in afgesloten watervoerende lagen mag niet dalen onder het vastgestelde peil. VLAREM II differentieert dus op het niveau van de watervoerende laag. VLAREM II voorziet erin dat bijzondere vergunningsvoorwaarden kunnen worden opgelegd³⁵, maar preciseert die niet (bijvoorbeeld onder de vorm van sectorale voorwaarden) en voorziet ook geen procedures hiervoor. Dat wordt overgelaten aan de advies- en vergunningverleners.

Advisering door VMM

De dienst Grondwaterbeheer van de VMM adviseert vergunningsaanvragen voor grondwaterwinning. In de buitendiensten adviseren zes medewerkers met ondertekeningsbevoegdheid de aanvragen van gemeenten en provincies, ondersteund door zes personeelsleden. Het

³¹ De wettelijke basis voor de bestrijding van milieuverontreiniging door hinderlijke inrichtingen is te vinden in titel I (afgekort VLAREM I) en in titel II (afgekort VLAREM II). VLAREM I bevat de procedureregels (en de bevoegdheidsverdeling daarin) en een lijst van de hinderlijke inrichtingen en activiteiten (Bijlage 1 van VLAREM I), terwijl VLAREM II de milieuvoorwaarden bundelt onder dewelke een inrichting mag worden geëxploiteerd.

³² Een grondwatervergunning is een machtiging om gedurende een bepaalde periode een bepaald debiet uit een of meer watervoerende lagen te onttrekken.

³³ Artikel 9, eerste lid van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer.

³⁴ Wel in beperkte mate in VLAREM II (1995). De grondwaterlichamen zijn in 2010 formeel vastgelegd (Belgisch Staatsblad 2 juli 2010).

³⁵ Hoofdstuk 3.3 van VLAREM II.

diensthooft behandelt de beroepsdossiers, ondersteund door specialisten grondwatersysteem. In 2012 ging het om 2.358 grondwatervergunningaanvragen en 68 beroepsdossiers³⁶. In 2012 werden 83% van de vergunningendossiers tijdig behandeld. Wegens omstandigheden diende prioriteit gegeven te worden aan klasse 1-aanvragen en aan grondwaterlichamen in ontoereikende toestand. In 2013 werden 95% van de 1.850 dossiers tijdig behandeld. De VMM kent of registreert een deel van de winningen niet: enerzijds worden meldingsplichtige activiteiten niet altijd gemeld, anderzijds is de doorstroming van de meldingen van de gemeenten volgens de VMM beperkt. De VMM beschouwt de invoer van de meldingen niet als prioritair³⁷.

VLAREM I schrijft duidelijk voor welke gegevens de adviezen moeten bevatten³⁸. De richtlijnen voor de beoordeling van de aanvragen staan op de websites van DOV en VMM. Bij adviesverlening houdt de VMM onder meer rekening met volgende principes: het standstill-principe (géén verdere daling van het waterpeil en kwaliteitsdegradatie ten gevolge van winningen); het rationeel watergebruik (zo efficiënt mogelijk en waar mogelijk, maximaal gebruik makend van water van lage kwaliteit) en het duurzaamheidsprincipe (het streven naar een duurzaam evenwicht zodat ook op lange termijn nog grondwater kan gewonnen worden met minimale negatieve effecten).

Met uitzondering van de richtlijnen in de systeembrochure over het Sokkelsysteem zijn er nauwelijks grondwatersysteemspecifieke richtlijnen. Een interne VMM-richtlijn van 24 september 2009 streeft naar een afbouw van lange-termijnvergunningen in het Sokkelsysteem met 75% en een *stand still* voor laagwaardige toepassingen bij grondwaterlichamen in ontoereikende toestand in de andere grondwatersystemen. De bijzondere vergunningsvoorwaarden zijn niet geformaliseerd (bijvoorbeeld onder de vorm van sectorale voorwaarden voor de sector van de grondwaterwinning), zodat de toepassing ervan ad hoc plaatsvindt. De dienst zou beperkingen bepalen naargelang de specifieke omstandigheden van de betrokken activiteit en locatie. Maandelijks teamvergaderingen moeten voor de interne afstemming van de adviezen zorgen.

De ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 stellen herstelprogramma's voor per grondwatersysteem voor interessegebieden³⁹ binnen grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand. Voor de probleemgebieden werden via scenarioberekening doelstellingen bepaald en maatregelen vastgelegd. De herstelprogramma's stellen procentuele beperkingen en soms ook uitbreidingen van de grondwaterwinningen voor. Hierbij kan een probleemgebied opgesplitst zijn in actiegebieden met een gedifferentieerd beleid naargelang er al dan niet alternatieve waterbronnen voorhanden zijn. Dit kan gaan van een volledige tot een beperkte afbouw van de vergunde debieten, een beperkte uitbreiding of een verbod op nieuwe winningen. Buiten de probleemgebieden geldt het generiek beleid.

³⁶ Daarnaast ontving de dienst in 2012 239 meldingen klasse 3.

³⁷ In 2012 heeft de dienst Grondwaterbeheer 103 van de 239 ontvangen meldingen klasse 3 ingevoerd in DOV.

³⁸ Artikel 21, § 8, van VLAREM I.

³⁹ In een interessegebied worden probleem- en/of aandachtsgebieden afgebakend. Probleemgebieden vergen herstelmaatregelen vanwege kwantiteitsproblemen; in aandachtsgebieden is de kwantitatieve toestand nog goed maar bestaat het risico van een ontoereikende toestand. Deze laatste gebieden zullen nauwkeurig worden opgevolgd door de VMM en er kan een aangepast vergunningenbeleid worden gevoerd.

Volgens VLAREM kan de overheid bij het verlenen van een vergunning en bij de melding van een klasse 3-activiteit ook bijzondere vergunningsvoorwaarden opleggen⁴⁰. Voor bedreigde of kwetsbare grondwaterlichamen kan zij langs de vergunningen looptijd- of debietbeperkingen opleggen of de inzet van alternatieve bronnen, de uitvoering van een wateraudit of peilmonitoring eisen⁴¹.

De transparantie van het beheer van de adviezen door de dienst Grondwaterbeheer kan beter. De dienst:

- heeft geen overzicht van de verleende adviezen;
- gaat niet na in welke mate haar adviezen worden gevolgd door de vergunningsverleners⁴²;
- kon de beoordelingswijze niet documenteren;
- had geen overzicht van de opgelegde bijzondere voorwaarden per grondwaterlichaam;
- houdt de motivering van een verminderd vergund debiet niet bij, zodat niet kon worden aangetoond in welke mate debietbeperkingen het gevolg zijn van het vergunningenbeleid⁴³.

3.2 Resultaten van het vergunningenbeleid

De dienst Grondwaterbeheer van VMM beschikt over de grondwatervergunninggegevens in de Databank Ondergrond Vlaanderen (DOV). In principe zijn van elke gekende vergunning de vergunninghouder, de NACE-code⁴⁴, het aantal putten, de vergunde debieten, het betrokken grondwaterlichaam en de looptijd geregistreerd. Winsten die niet onder de vergunningplicht vallen en illegale winsten zijn uiteraard niet terug te vinden in deze databank.

De dienst monitort niet systematisch de evolutie van de vergunningen in functie van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen. Het maatregelenprogramma voorziet een driejaarlijkse toestand- en trendbeoordeling van de grondwaterlichamen gekoppeld aan een drie- (of zes-) jaarlijkse update van de stijghoogtekaarten. In 2006 gebeurde een analyse op basis van de toestand van december 2005⁴⁵. In het kader van de ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 beschreef de VMM de evolutie van de vergunningen (2000-2006-2012) per sector en per grondwaterlichaam op basis van de toestand van december 2012.

Looptijd van de vergunningen

Een analyse van de vergunningen in de DOV toont aan dat de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen weinig invloed heeft op de looptijd van de vergunningen. Zo blijkt de looptijd van de grondwatervergunning voor de klasse 1-bedrijven in de databank onafhankelijk te zijn van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen (gemiddeld 19 jaar, met als mediaan 20 jaar). In het Sokkelsysteem is de looptijd bij een grondwaterlichaam in goede

⁴⁰ Hoofdstuk 3.3 van VLAREM II.

⁴¹ Bron: website DOV en maatregelenprogramma.

⁴² De DOV bevat alleen de definitieve vergunningen.

⁴³ Een daling van het vergunde debiet kan ook te wijten zijn aan minder economische activiteiten, zuiniger productieprocessen, faillissementen of stopzettingen.

⁴⁴ NACE is de Algemene Nomenclatuur van de Economische Activiteiten in de Europese Gemeenschappen.

⁴⁵ Grondwaterbeheer in Vlaanderen, 2006.

toestand echter korter (gemiddeld 15,7 jaar, mediaan 13,9 jaar) dan bij grondwaterlichamen in ontoereikende toestand (gemiddeld 17,7 jaar, mediaan 18,2 jaar).

De VMM past looptijdverkorting in de praktijk weinig toe omdat zij afwijkingen van de standaardlooptijd voor milieuvergunning (20 jaar)⁴⁶ omstandig moet motiveren. De VMM kan wel tussentijdse evaluaties of extra opvolgingsactiviteiten voorstellen. Een vergund debiet kan eenmaal vastgelegd niet gewijzigd worden, maar het is mogelijk een afbouw van de vergunning in te schrijven in de vergunning. De dienst Grondwaterbeheer beschikt alleen voor het Sokkelsysteem over een kader dat een afbouw motiveert en past dat in andere systemen dan ook weinig toe. De ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 melden de mogelijkheid de looptijd van vergunningen te beperken waar herstelprogramma's lopen. De voorgestelde herstelprogramma's bevatten nog geen concrete voorstellen in die zin.

Vergunde debieten

De dienst Grondwaterbeheer bezorgde het Rekenhof de vergunde debieten voor grondwaterwinning van de jaren 2000⁴⁷, 2006 en 2012 per grondwaterlichaam. Een overzicht is te vinden in de tabellen 3 (absolute cijfers) en 4 (percentages).

Tabel 3 – Vergunde debieten per grondwatersysteem (in 1000 m³/jaar) in 2000, 2006 en 2012 in grondwaterlichamen (GWL) in goede en ontoereikende toestand (GT en OT)

Grondwatersysteem	Vergund in 2000			Vergund in 2006			Vergund in 2012		
	GWL GT	GWL OT	Alle GWL	GWL GT	GWL OT	Alle GWL	GWL GT	GWL OT	Alle GWL
Brulandkrijtsysteem	51.961	62.462	114.423 (22,4%)	47.092	54.344	101.436 (23,8%)	45.547	48.493	94.040 (23,5%)
Centraal Kempisch Systeem	188.125		188.125 (36,9%)	144.786		144.786 (34,0%)	140.134	0	140.134 (35,1%)
Centraal Vlaams Systeem	69.258	28.117	97.374 (19,1%)	58.227	24.072	82.299 (19,3%)	55.581	22.500	78.081 (19,6%)
Kust- en Poldersysteem	14.728		14.728 (2,9%)	9.422		9.422 (2,2%)	9.168	0	9.168 (2,3%)
Maassysteem	52.297	9.309	61.606 (12,1%)	52.925	10.559	63.484 (14,9%)	52.698	10.464	63.162 (15,8%)
Sokkelsysteem	1.244	32.344	33.588 (6,6%)	1.226	23.575	24.801 (5,8%)	605	14.138	14.743 (3,7%)
Totaal	377.613	132.232	509.844 (100%)	313.678	112.550	426.228 (100,0%)	303.733	95.595	399.328 (100,0%)

Het beleid focuste voornamelijk op het Sokkelsysteem wegens de slechte toestand ervan en de risico's voor de beschikbaarheid van grondwater. Dat systeem leverde in 2000 6,6% van de vergunde debieten, in 2006 5,8% en in 2012 nog slechts 3,7% (zie tabel 3). In 2012 bevond het grootste vergunde debiet zich in het Centraal Kempisch Systeem (35,1% in 2012), gevolgd door

⁴⁶ Het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning vervangt op termijn de milieuvergunning. De omgevingsvergunning geldt dan in principe voor onbepaalde duur (artikel 68, 1^{ste} lid). In afwijking hiervan kan de bevoegde overheid een omgevingsvergunning voor een bepaalde duur verlenen als de exploitatie betrekking heeft op een grondwaterwinning (artikel 68, 2^{de} lid, 3^o). Deze beperking in de tijd dient eveneens omstandig gemotiveerd te worden (artikelen 33 en 47).

⁴⁷ Het jaar van de kaderrichtlijn Water en het referentiejaar voor het afbouwbeleid van de Sokkel.

het Brulandkrijtsysteem (23,5%), het Centraal Vlaams Systeem (19,6%) en het Maassysteem (15,8%). Het Kust- en Poldersysteem omvat 2,3% van de vergunde debieten.

Tabel 4 – Evolutie van de vergunde debieten per grondwatersysteem (in %) in grondwaterlichamen (GWL) in goede en ontoereikende toestand (GT en OT)

Grondwatersysteem	Evolutie 2000-2012			Evolutie 2000-2006			Evolutie 2006-2012		
	GWL	GWL	Alle	GWL	GWL	Alle	GWL	GWL	Alle
	GT	OT	GWL	GT	OT	GWL	GT	OT	GWL
Brulandkrijtsysteem	-12,3%	-22,4%	-17,8%	-9,4%	-13,0%	-11,3%	-3,3%	-10,8%	-7,3%
Centraal Kempisch Systeem	-25,5%		-25,5%	-23,0%		-23,0%	-3,2%		-3,2%
Centraal Vlaams Systeem	-19,7%	-20,0%	-19,8%	-15,9%	-14,4%	-15,5%	-4,5%	-6,5%	-5,1%
Kust- en Poldersysteem	-37,8%		-37,8%	-36,0%		-36,0%	-2,7%		-2,7%
Maassysteem	0,8%	12,4%	2,5%	1,2%	13,4%	3,0%	-0,4%	-0,9%	-0,5%
Sokkelsysteem	-51,4%	-56,3%	-56,1%	-1,4%	-27,1%	-26,2%	-50,7%	-40,0%	-40,6%
Totaal	-19,6%	-27,7%	-21,7%	-16,9%	-14,9%	-16,4%	-3,2%	-15,1%	-6,3%

Uit tabel 4 blijkt dat de vergunde debieten globaal afnamen met 21,7% tussen 2000 en 2012. De grootste afbouw vond al plaats tussen 2000 en 2006⁴⁸ (-16,4%), maar de differentiatie naargelang de toestand van het grondwaterlichaam is meer zichtbaar na 2006. De vergunde debieten daalden in het algemeen sterker in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand dan in grondwaterlichamen in goede toestand (-27,7% tegenover -19,6%). Tot 2006 was deze daling onafhankelijk van de toestand van de grondwaterlichamen. Na 2006 daalde het vergund debiet sterker in de ontoereikende grondwaterlichamen (-15,1% ten opzichte van -3,2%).

De evoluties in het Sokkelsysteem en het Maassysteem wijken soms af van het hierboven beschreven patroon:

- De vergunde debieten in het Sokkelsysteem werden sinds 2000 afgebouwd met 56,1%, en dit iets sterker in de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand (-56,3%) dan in dat in goede toestand (-51,4%). Tussen 2000 en 2006 was de afbouw groter in de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand dan in goede toestand (-27,1% t.o.v. -1,4%). In de periode 2006-2012 was de afbouw groter in grondwaterlichamen in goede toestand (-50,7%) dan in ontoereikende toestand (-40%). Dit laatste komt overeen met de door het beleid gewenste afbouw sinds 2000 in de bedreigde gebieden van het Sokkelsysteem, onder andere via de heraanvulling van de voorraden via het voedingsgebied van de depressietrechter.
- Het Maassysteem is het enige systeem met een gestegen vergund debiet (+2,5%) tussen 2000 en 2012. In het grondwaterlichaam in ontoereikende toestand verhoogde het vergund debiet tussen 2000 en 2006 met 13,4%⁴⁹, maar deze stijgende trend is gestopt na 2006.

Het aantal vergunninghouders (niet opgenomen in de tabellen hierboven) nam toe met 9,1% in grondwaterlichamen in goede toestand en daalde met 7,5% in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand. Het aantal vergunninghouders in het Sokkelsysteem verminderde sterker in de grondwaterlichamen in ontoereikende dan in goede toestand (-41,3% tegenover -5,7%). Het aantal vergunninghouders in het Maassysteem steeg met 29,9% in de grondwa-

⁴⁸ Ook in grondwatersystemen waar nog geen verhoogde gebiedsfactor van kracht was in dat jaar. Het Maassysteem wijkt af van die trend.

⁴⁹ Uitsluitend te wijten aan een toename van het vergund debiet aan de industrie van 92,4% en aan de nutsvoorzieningen van 14,4% in 2012 ten opzichte van 2000.

terlichamen in goede toestand en daalde met een derde (-32,3%) in dat in ontoereikende toestand.

Tabel 5 toont de verdeling van de vergunde debieten over de sectoren. In absolute termen was de afbouw het sterkst bij de industrie en bij de nutsvoorzieningen (dit zijn de drinkwatermaatschappijen), en vervolgens bij handel en diensten. Het aandeel van de drinkwatermaatschappijen, die daarmee leidingwater produceren, schommelt rond de 63% (60,2% in 2000, 63,0% in 2006 en 63,2% in 2012). Het aandeel voor de industrie daalde van 24,5% in 2000 naar 19,5% in 2006 tot 17,1% in 2012. Dat van de landbouw steeg van 11,1% over 14,3% naar 16,7%. De sector handel en diensten stond in voor 3,5%, 2,5% en 2,4%. 86,3% van alle vergunninghouders zijn landbouwbedrijven met gemiddeld de kleinste vergunningen.

Tabel 5 – Vergunde debieten per sector (in 1000 m³/jaar) in 2000, 2006 en 2012 in grondwaterlichamen (GWL) in goede en ontoereikende toestand (GT en OT)

	Vergund in 2000			Vergund in 2006			Vergund in 2012		
	GWL GT	GWL OT	Alle GWL	GWL GT	GWL OT	Alle GWL	GWL GT	GWL OT	Alle GWL
Handel en diensten	10.659	7.171	17.831 (3,5%)	6.635	4.149	10.784 (2,5%)	6.174	3.444	9.618 (2,4%)
Industrie	89.638	35.406	125.043 (24,5%)	55.376	27.639	83.015 (19,5%)	48.752	19.560	68.312 (17,1%)
Landbouw	40.784	15.669	56.453 (11,1%)	44.942	15.943	60.885 (14,3%)	51.550	15.259	66.809 (16,7%)
Nutsvoorzieningen	233.251	73.751	307.001 (60,2%)	203.719	64.650	268.369 (63,0%)	195.029	57.231	252.260 (63,2%)
Onbepaald (Geen NACE-code)	3.282	235	3.516 (0,7%)	3.006	171	3.177 (0,7%)	2.229	103	2.332 (0,6%)
Totaal	377.613	132.232	509.844 (100%)	313.678	112.550	426.228 (100,0%)	303.733	95.595	399.328 (100,0%)

De evolutie van de vergunde debieten in tabel 6 toont dat het vergunde debiet procentueel het sterkst daalde in de handel en diensten (-46,1%) en in de industrie (-45,4%)⁵⁰, in mindere mate in de nutsvoorzieningen (-17,8%), en daarentegen toenam in de landbouw (+18,3%). Globaal daalden de vergunde debieten in de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand in alle sectoren. Er waren echter verschillende evoluties naargelang de sector en het grondwatersysteem. Zo verhoogde het vergund debiet in het ontoereikend grondwaterlichaam in het Maassysteem tussen 2000 en 2012 voor zowel de industrie (+92,4%) als de nutsvoorzieningen (+14,4%). De vergunde debieten aan de landbouw daalden in de ontoereikende grondwaterlichamen in het Maas- (-42,8%) en Sokkelsysteem (-60,0%) maar stegen in het Brulandkrijtsysteem (+12,4%) en vooral in het Centraal Vlaams Systeem (+20,3%).

⁵⁰ De sector 'onbepaald' wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat dit een niet-gedefinieerde restcategorie is. Het belang van deze categorie is sterk verminderd, wellicht door een betere registratie.

Tabel 6 – Evolutie van de vergunde debieten per sector (in %) in grondwaterlichamen (GWL) in goede en ontoereikende toestand (GT en OT)

	Evolutie 2000-2012			Evolutie 2000-2006			Evolutie 2006-2012		
	GWL	GWL	Alle	GWL	GWL	Alle	GWL	GWL	Alle
	GT	OT	GWL	GT	OT	GWL	GT	OT	GWL
Handel en diensten	-4,2,1%	-52,0%	-46,1%	-37,8%	-42,1%	-39,5%	-6,9%	-17,0%	-10,8%
Industrie	-45,6%	-44,8%	-45,4%	-38,2%	-21,9%	-33,6%	-12,0%	-29,2%	-17,7%
Landbouw	26,4%	-2,6%	18,3%	10,2%	1,7%	7,9%	14,7%	-4,3%	9,7%
Nutsvoorzieningen	-16,4%	-22,4%	-17,8%	-12,7%	-12,3%	-12,6%	-4,3%	-11,5%	-6,0%
Onbepaald									
(Geen NACE-code)	-32,1%	-56,1%	-33,7%	-8,4%	-27,1%	-9,7%	-25,8%	-39,8%	-26,6%
Totaal	-19,6%	-27,7%	-21,7%	-16,9%	-14,9%	-16,4%	-3,2%	-15,1%	-6,3%

Ook het aantal vergunningen (niet vermeld in tabel 6 hierboven) daalde in alle sectoren, zowel in grondwaterlichamen in goede als in ontoereikende toestand, behalve in de landbouw. Hoewel het aantal landbouwbedrijven in Vlaanderen in die periode met een 38,4% daalde⁵¹, steeg het aantal vergunningen met 9,7%. Dat wijst erop dat relatief meer grondwaterwinningen van landbouwbedrijven werden geregistreerd. Het aantal landbouwbedrijven nam echter enkel toe in grondwaterlichamen in goede toestand en daalde met 1,1% in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand.

Invloed van de vergunningen op het verbruik van grondwater

Een rechtstreekse vergelijking tussen vergunde debieten en het verbruik van grondwater is vooralsnog niet mogelijk. De dienst Grondwaterbeheer beheert de vergunningendatabank (DOV), maar heeft alleen zicht op het verbruik van bedrijven van klasse 1 met een vergund debiet van meer dan 30.000 m³ per jaar die een integraal milieujarverslag moeten opmaken. De dienst Heffingen registreert in haar heffingendatabank alle verbruiksgegevens langs de aangifte voor de heffing op grondwaterwinning.

Tot op heden zijn beide databanken niet gekoppeld: de dienst Grondwaterbeheer heeft geen directe toegang tot de heffingendatabank omwille van de bescherming van de privacy van fiscale gegevens⁵². De VMM deelde mee van plan te zijn een koppeling mogelijk te maken. De ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 maken melding van de nood aan een koppeling tussen de databanken met het oog op het bepalen van de exacte impact van de druk op grondwater wegens grondwateronttrekking en in het kader van de opsporing van illegale winningen.

De stroomgebiedbeheerplannen 2010-2015 vergelijken de vergunde en effectief onttrokken debieten per sector en per grondwaterlichaam. Deze vergelijking steunt louter op de aangiftes in het integraal milieujarverslag en geeft de toestand weer op 1 januari 2005. De laatste beschikbare gegevens van het MIRA⁵³ over de vergunde debieten en het verbruik tonen dat in

⁵¹ Evolutie van het aantal landbouwbedrijven en van de gemiddelde oppervlakte cultuurgrond in Vlaanderen, 2000-2012 AMS op basis van statistieken FOD Economie. In 2012 was het aantal bedrijven gedaald van 40.949 in 2000 over 33.272 in 2006 tot 25.217 in 2012.

⁵² In het kader van specifieke dossiers worden intern wel gegevens uitgewisseld, maar niet globaal in het kader van beleidsevaluatie.

⁵³ MIRA Indicatorrapport à la carte (2014) Milieurapport Vlaanderen, Vlaamse Milieumaatschappij. Raadpleegbaar via www.milieurapport.be. MIRA staat voor Milieurapport Vlaanderen en wordt beheerd door VMM.

2010 72,1% van het vergunde debiet gebruikt werd⁵⁴. De ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 bevatten geen gegevens meer over de onttrokken debieten per sector en per grondwaterlichaam.

Invloed van de vergunningen op de toestand van de grondwaterlichamen

Een recente toestandsbepaling van de grondwaterlichamen is opgenomen in de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021. De plannen bevatten in de grondwatersysteemspecifieke delen een uitgebreide beschrijving van de evolutie van de vergunningen per sector en per grondwaterlichaam.

3.3 Deelconclusies

VLAREM regelt de grondwatervergunningen. De reglementering is niet van toepassing op een aantal vormen van grondwaterwinning, zoals grondwaterwinningen met een handpomp en huishoudelijke winningen van minder dan 500 m³ per jaar. Bovendien differentieert zij alleen op het niveau van grondwaterlagen, niet van grondwaterlichamen. Zij stuurt het gebruik van grondwater dus niet voor alle gebruikers, noch op grond van de toestand van de grondwaterlichamen.

Mogelijke bijkomende beperkingen, zoals van de looptijd, het vergunde debiet of via het opleggen van bijzondere voorwaarden, zijn in VLAREM II niet geformaliseerd (in de vorm van specifieke sectorale voorwaarden). Met uitzondering van het Sokkelsysteem zijn de mogelijke beperkingen niet geoperationaliseerd. Dat wordt overgelaten aan de advies- en vergunningverlenende instanties. Het beleid is bijgevolg juridisch onvoldoende verankerd en houdt risico's in voor de afdwingbaarheid door de bevoegde instanties en de rechtszekerheid van de aanvragers.

VLAREM I schrijft duidelijk voor welke gegevens de adviezen van de VMM over de vergunningsaanvragen voor grondwaterwinning moeten bevatten, maar bevat nauwelijks grondwaterlichaamspecifieke richtlijnen voor de adviesverlening. Van differentiatie is slechts sprake in één beknopte interne VMM-richtlijn voor het Sokkelsysteem en de bedreigde grondwaterlichamen. De uitvoering van het vergunningenbeleid vindt locatie- en situatiespecifiek plaats en is weinig transparant. Overzichten van de adviezen, van de mate waarin ze zijn opgevolgd en van opgelegde bijzondere voorwaarden zijn niet beschikbaar. De beperking van de looptijd van vergunningen wordt zelden toegepast. De VMM kent een deel van de winningen niet of registreert ze niet in de vergunningendatabank.

De VMM analyseert de evolutie van de vergunningen niet systematisch in functie van de toestand van de grondwaterlichamen. De ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 voorzien evenwel een gebiedspecifiek beleid voor probleemgebieden in grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand.

De vergunde debieten daalden met 21,7% tussen 2000 en 2012. In de periode na 2006 werd er sterker afgebouwd in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand dan in goede toestand.

⁵⁴ De vergunde hoeveelheid houdt rekening met mogelijke fluctuaties in het verbruik door onder andere economische en klimatologische omstandigheden.

De grootste relatieve afbouw van de vergunningen vond plaats in het Sokkelsysteem, waaruit 3,7% van het Vlaamse grondwater wordt gewonnen. In de andere grondwatersystemen waarvoor geen dergelijk beleid werd gevoerd was de afbouw aanzienlijk lager. In absolute termen was de afbouw van de vergunningen het sterkst in de industrie en bij de drinkwatermaatschappijen en vervolgens in handel en diensten. Procentueel leverden de handel en diensten en de industrie de grootste inspanningen, en in mindere mate de drinkwatermaatschappijen. In de landbouw was er een toename van de vergunde debieten.

Het effect van het vergunningenbeleid op de evolutie van de grondwaterwinningen kan niet rechtstreeks geëvalueerd worden door de niet-afstemming van de databanken.

Heffing op de winning van grondwater

Hoofdstuk

4

4.1 Sturing langs het heffingenbeleid

De heffing op de winning van grondwater heeft behalve een financierend ook een regulerend of sturend karakter. De heffing moet aanzetten tot een spaarzaam gebruik van grondwater en minder grondwaterwinning in kwantitatief bedreigde grondwaterlichamen. Zij moet ook het gebruik van meer duurzame alternatieven stimuleren en de kloof tussen de prijs van grondwater en grijswater verkleinen⁵⁵. Het Rekenhof onderzocht met de beschikbare gegevens in welke mate een verband tussen het heffingenbeleid en deze resultaten blijkt.

Heffingenbeleid

Een programmadecreet heeft de grondwaterheffing in 1997 ingevoerd in het grondwaterdecreet⁵⁶. Het onderscheidt drie categorieën heffingsplichtigen: exploitanten van grondwaterwinnings voor de openbare drinkwatervoorziening, van grondwaterwinnings van ten minste 30.000 m³, en van grondwaterwinnings van 500 tot 30.000 m³ per jaar. De heffingsplicht is dus in eerste instantie bepaald door de gebruikersgroep en niet door de toestand van het grondwater. Ze geldt voor bepaalde – maar niet alle – verbruikers, (bedrijfs)activiteiten en volumes. Het uitgangspunt was dat openbare drinkwatervoorziening goedkoper moest zijn dan industriële winningen wegens het openbaar belang. Voor bedrijfsactiviteiten moest een met het verbruik stijgend tarief aansporen tot een meer rationeel watergebruik⁵⁷. In het eerste jaar betaalden enkel drinkwatermaatschappijen de heffing. Ook na de aanpassingen in 1998 werd rekening gehouden met de economische draagkracht van de bedrijven en betaalden de bedrijven tot 2001 maximaal de helft van het tarief van de drinkwatermaatschappijen.

In het heffingsjaar 2002 werd de heffing wegens het beperkt sturend effect en de ingewikkeldheid volledig vernieuwd. Het programmadecreet 2002⁵⁸ hield voor het eerst rekening met de kwetsbaarheid van de watervoerende lagen. Een berekeningsformule hield een verhoging in van de kostprijs per m³ naarmate het totale onttrokken volume steeg. Het decreet voerde ook een heffingsfactor in – een combinatie van een laagfactor en een gebiedsfactor⁵⁹ – die een differentiatie mogelijk moest maken naargelang de kwetsbaarheid van de watervoerende laag. De laagfactor is nog steeds niet bepaald. De heffingsfactor werd pas in het heffingsjaar 2005 operationeel maar wegens niet-uitvoerbaarheid aanvankelijk vastgesteld op 1.

Het programmadecreet 2006⁶⁰ voerde voor het heffingsjaar 2006 effectief gebiedsfactoren in die onderscheiden naargelang de kwantitatieve toestand van het grondwater, zij het alleen

⁵⁵ Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2003, Stuk nr. 1690 (2002-2003) – Nr. 1, p. 14: toelichting bij de bepaling over het tweedecircuitwater.

⁵⁶ Decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997.

⁵⁷ Voor de drinkwatermaatschappijen ging het om 3 BEF per m³, voor de anderen om 2 BEF voor de eerste schijf van 500-30.000 m³ en stijgend tot 5 BEF voor de schijf van meer dan 1 miljoen m³. De minimumheffing bedroeg 5.000 BEF.

⁵⁸ Decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002. In het ontwerp van decreet van 23 oktober 2001 (stuk 865, p. 9) staat dat de heffing tot dan toe maar een gering sturend effect heeft (geen aansporing om grondwater uit minder bedreigde lagen of water van lagere kwaliteit te winnen of om andere waterbronnen aan te wenden).

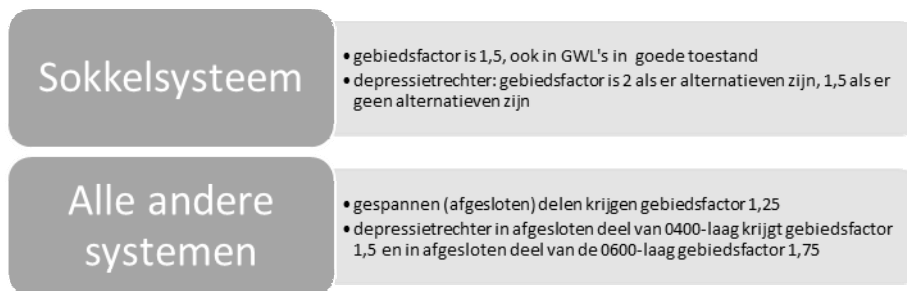
⁵⁹ De gebiedsfactor wordt bepaald per heffingsgebied. De heffingsgebieden komen overeen met zones binnen kwetsbare watervoerende lagen.

⁶⁰ Decreet van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006, in werking getreden op 1 januari 2006.

voor de acht heffingsgebieden in de Sokkel (zie figuur 1). Deze factoren dienden het prijsverschil tussen grondwater en grijswater op termijn weg te werken. Gegevens over de onderbouwing van deze gebiedsfactoren en over hun impact ontbreken.

Daarnaast bepaalde de Vlaamse Regering de afgesloten watervoerende lagen en heffingsgebieden voor de toepassing van de gebiedsfactoren bij besluit van 20 juli 2006⁶¹. Dat besluit trad pas in werking op 1 januari 2007, terwijl de gebiedsfactoren al golden vanaf het heffingsjaar 2006 (over het gebruik in 2005). Het programmadecreet 2007⁶² verhoogde de gebiedsfactoren van een aantal heffingsgebieden en voor alle afgesloten lagen. Die in de Sokkel bleven constant (zie figuur 1). De kostprijsverhoging moest ertoe leiden dat het grondwater alleen nog voor hoogwaardige toepassingen werd aangewend en dat grijswater meer concurrentieel werd. De voorbereidende documenten maken niet duidelijk hoe de gebiedsfactoren werden bepaald rekening houdend met de prijs van het grijswater.

Figuur 1 – Criteria voor toekenning van verhoogde gebiedsfactor



De in 2006 vastgelegde heffingsgebieden volgen niet de indeling van de grondwaterlichamen. De 29 heffingsgebieden stemmen overeen met 77 delen van de 42 grondwaterlichamen. Daarbij kan een heffingsgebied meer grondwaterlichamen of delen ervan omvatten uit een of meer grondwatersystemen. Sommige grondwaterlichamen zijn verdeeld over verschillende heffingsgebieden. Dat bemoeilijkt de beleidsbepaling, -opvolging en -evaluatie op het niveau van de grondwaterlichamen. Aangezien de gebiedsfactoren aan de heffingsgebieden zijn toegekend op grond van de watervoerende laag, vertonen ook die geen eenduidig verband met de grondwaterlichamen en hun kwantitatieve toestand. Weliswaar hebben zo goed als alle grondwaterlichamen in ontoereikende toestand geheel of gedeeltelijk een verhoogde gebiedsfactor. Vier grondwaterlichamen in goede kwantitatieve toestand hebben een verhoogde gebiedsfactor wegens hun gespannen karakter, sterk verlaagde peilen (depressietrechter) of de functie als voedingsgebied voor een depressietrechter. Twee lichamen in ontoereikende toestand hebben geen verhoogde gebiedsfactor doordat ze freatisch zijn.

Het programmadecreet 2010⁶³ heeft de gebiedsfactoren vastgelegd tot het heffingsjaar 2017, enerzijds voor de rechtszekerheid en voorspelbaarheid op vraag van de bedrijven, anderzijds wegens de lange realisatietijd van grijswaterprojecten. De grootte van de gebiedsfactor is daarbij evenredig met het risico dat de doelstelling van de kaderrichtlijn Water niet wordt gehaald

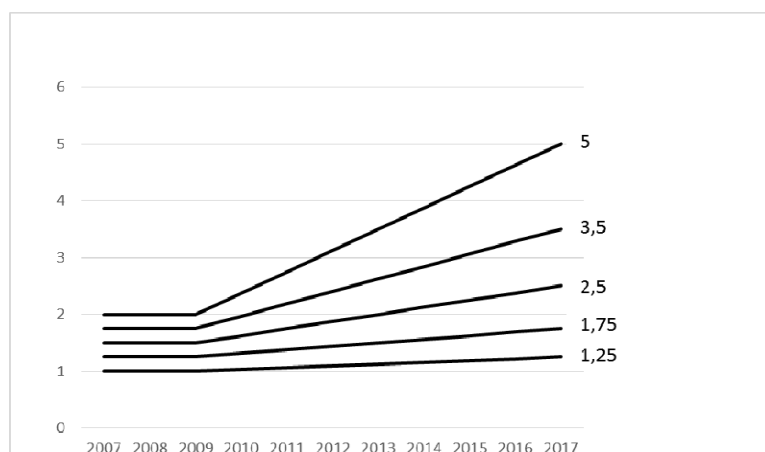
⁶¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 houdende de aanduiding van de begrenzing van de afgesloten watervoerende lagen en heffingsgebieden.

⁶² Decreet van 22 december 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007.

⁶³ Decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010.

en afhankelijk van de mogelijkheid water te winnen uit andere, minder bedreigde lagen. Het decreet heeft ook een jaarlijkse toenamefactor tot het heffingsjaar 2017 vastgesteld. Die verhoogt jaarlijks de gebiedsfactor en daardoor de heffing in alle heffingsgebieden, maar sterker in de meer bedreigde gebieden (zie figuur 2). De verhogingen werden zo bepaald dat de prijs van grondwater in 2017 voor de meest bedreigde lagen ongeveer gelijk zou worden aan die van grijswater (maximum gebiedsfactor 5)⁶⁴. De inschatting van de impact van de prijsstijging beperkte zich tot de verwachte financiële inkomsten bij gebiedsfactoren tot maximaal 5 in 2015⁶⁵. Een prognose van de impact op de toestand van de grondwaterlichamen werd niet opgemaakt. Ook de SERV en de Minaraad oordeelden dat de aanpassingen aan de grondwaterheffing beleidsmatig onvoldoende onderbouwd waren en dat reguleringssimpactanalyses, inzicht in de opbrengsten en effecten en transparantie over de prijszetting van het grondwater in vergelijking met andere soorten water (hemelwater, oppervlaktewater,...) ontbraken.

Figuur 2 – Evolutie van de gebiedsfactoren 1, 1,25, 1,5, 1,75 en 2 van 2007 tot 2017



In 2012 is de minimumheffing afgeschaft, zodat ook kleine verbruikers beloond worden met een lagere heffing als ze minder verbruiken. Sinds 1 januari 2014 laat de regelgeving land- en tuinbouwbedrijven toe het volume grondwater bestemd voor irrigatie in open lucht voor de helft af te trekken van het opgegeven volume.

Ondanks de opeenvolgende wijzigingen bleef de gebruikersgroep in eerste instantie de grondwaterheffing bepalen:

- De drinkwatermaatschappijen betalen sinds 2002 een heffing van 7,5 eurocent per m³ ⁶⁶. De heffing wijzigt niet naargelang het afgenomen volume, noch naargelang de aard of toestand van de watervoerende laag. Buiten de indexering, verhoogde de heffing tot 2014 niet.
- De verbruikers van 500 tot 30.000 m³ per jaar (in 2001 97,5% van de bedrijven) betaalden vanaf 2002 5 eurocent per m³ grondwater. Na de wijziging van 2006 gold dit tarief nog enkel voor exploitaties van 500 tot en met 30.000 m³ per jaar in een freatische watervoerende

⁶⁴ Uit een voorstel van VMM van 2008 blijkt dat een gebiedsfactor van minimum 2 (in 2009, 5 in 2017) nodig was om de prijs van het grondwater concurrentieel te maken met die van het grijswater. De prijs van het grondwater zou die van grijswater pas benaderen vanaf gebiedsfactor 2 voor winningen boven de 500.000 m³. Aangezien de grijswaterleveranciers de exacte prijs niet meedeelden, ging de VMM uit van een grijswaterprijs tussen 0,50 en 0,70 euro per m³ in 2008.

⁶⁵ Ongeveer 18 miljoen euro extra inkomsten van 2008 tot en met 2015.

⁶⁶ 7,5 eurocent is de omzetting van de vroegere 3 BEF.

laag. Winners van dit volume in niet-freatische lagen werden sinds 2006 ondergebracht bij de categorie grootverbruikers. Het tarief steeg in het heffingsjaar 2012 tot zes eurocent.

- Voor de grootverbruikers van meer dan 30.000 m³ per jaar bedroeg de basisheffing vanaf 2002 6,2 eurocent per m³, aangevuld met een stijgend tarief naargelang het totale opgepompte volume. Om aan hetzelfde tarief per m³ als de drinkwatermaatschappijen te komen, moest een bedrijf minstens 173.333 m³ per jaar oppompen, wat in 2001 voor minder dan één procent van de bedrijven het geval was.

De differentiatie van de heffing sinds 2006 naargelang het totale opgepompte volume én naargelang de watervoerende lagen waaruit grondwater gewonnen wordt, geldt enkel voor de verbruikers van 500 tot 30.000 m³ per jaar in gespannen watervoerende lagen en voor de grootverbruikers van meer dan 30.000 m³ per jaar. Deze bedrijven betalen dus minder of meer heffing per m³ naargelang de gebiedsfactor die toegekend is aan de locatie en de diepte van de grondwaterwinning.

Beheer van de heffingen door VMM

De VMM heeft inzicht in de gewonnen grondwatervolumes door de meldingen van grondwaterwinningen en handhaaft de regels met controles ter plaatse. Een heffingsplichtige⁶⁷ moet een eigen waterwinning aan de dienst Heffingen van de VMM melden binnen de twee maanden. De dienst Heffingen gebruikt deze meldingen voor de heffingen op de waterverontreiniging en op de grondwaterwinning (opname in de Heffingendatabanken) en de dienst Grondwaterbeheer voor de opvolging van de grondwatervergunningen (opname in DOV – luik Grondwatervergunningendatabank). Bij een correcte naleving van de meldingsplicht, zouden deze databanken samen het meest volledige zicht moeten bieden op de bestaande winningen en het potentiële grondwaterverbruik. Het effectieve gebruik wordt vastgesteld langs de aangifteplicht en de handhavingscontroles. De dienst Heffingen spoort ook onbekende waterwinningen op, met als belangrijkste informatiebron de verzegelaars, die in het kader van de verzegeling van debietmeters ook illegale of nieuwe waterwinningen opsporen bij grootverbruikers en naburige bedrijven. In 2012 en 2013 zijn respectievelijk 170 en 400 onbekende winningen gerapporteerd⁶⁸. Bijkomende informatie over het bestaan van winningen en hun verbruik haalt de dienst Heffingen uit vergelijkingen met de vergunningen in de DOV, de data van gelijkaardige bedrijven of richtwaarden (in het geval van een landbouwbedrijf), gegevens uit de grondwaterheffingendatabank, bedrijfscontroles en, in mindere mate, pv's van de milieu-inspectie en informatie van de drinkwatermaatschappijen⁶⁹. Vanaf 1 januari 2015 mag alleen een erkend boorbedrijf nog grondwaterwinningen aanleggen. Zo kan de VMM nieuwe winningen en aanpassingen aan of buitengebruikstellingen van bestaande winningen gemakkelijker opvolgen.

⁶⁷ Elke natuurlijke of rechtspersoon die op enig ogenblik in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar op het grondgebied van het Vlaamse Gewest (...) over een eigen waterwinning heeft beschikt (artikel 35 bis, §3, eerste lid van de oppervlaktewaterwet).

⁶⁸ De jaarrapporten over de uitvoering van de beheersovereenkomst van de VMM bevatten sinds het rapport 2011 data over de uitgevoerde terreincontroles: in 2011 was er sprake van 5.762 gecontroleerde putten en 4.079 verzegelde putten, voor 2012 ging het om respectievelijk 5.999 en 3.959 putten. Voor de cijfers van 2013: zie de schriftelijke vraag nr. 195 van 2 januari 2014.

⁶⁹ Vraag om uitleg aan de minister van 26 maart 2013 over controles op en melding van grondwaterwinning.

De grootverbruikers⁷⁰ moeten jaarlijks vóór 15 maart een aangifte indienen bij de VMM voor de vaststelling van de heffing. Het aangifteformulier op de website legt duidelijk de verplichtingen en voorwaarden uit. De aangifte geldt voor de heffingen op de grondwaterwinning én op waterverontreiniging. Ze bevat een waterbalans, in deze balans omvat het leidingwater ook het afgenomen grijswater, waarover de gebruikers dus niet afzonderlijk kunnen rapporteren. Deze definitie stemt niet overeen met die gebruikt in het grijswaterbesluit. De aangifte van het grondwaterverbruik berust op watervoerende lagen, niet op grondwaterlichamen. Sommige bedrijven en organisaties⁷¹ moeten ter uitvoering van VLAREM II sinds 2005 jaarlijks ook een integraal milieujaarverslag⁷² invullen, met een deelformulier over de grondwaterputten in de watervoerende laag, de onttrokken hoeveelheid (volgens de debietmeting) en de peilmetingen. Dit deelformulier hanteert andere categorieën dan het aangifteformulier voor de heffingen⁷³. De afdeling Operationeel Waterbeheer van de VMM neemt deze gegevens op in de DOV. Alhoewel de dienst Heffingen over de meest complete verbruiksgegevens beschikt, hanteert de dienst Grondwaterbeheer de beperkte gegevens van het Integraal Milieujaarverslag voor de berekening van de werkelijk opgepompte debieten in de stroomgebiedbeheerplannen⁷⁴.

4.2 Resultaten van het heffingenbeleid

Effect van gebiedsfactor en volume op de prijs van grondwater

Door de aanpassing van de heffing stijgt de prijs van grondwater jaarlijks van 2009 tot en met 2017. Het Rekenhof simuleerde de impact van de jaarlijkse toenamefactor op de prijs per m³ naargelang het totale gewonnen volume aan grondwater. Hierbij werd de heffing berekend voor de drie doelgroepen: de drinkwatermaatschappijen, bedrijven met een verbruik van 500 tot 30.000 m³ grondwater in freatische lagen, en bedrijven die grotere volumes oppompen of in niet-freatische lagen (cf. indeling in §4.1)⁷⁵. De voordeligste heffing is die voor de bedrijven die 500 tot 30.000 m³ grondwater winnen in freatische lagen (zie figuur 3). Voor de drinkwatermaatschappijen geldt al sinds 2002 een vast tarief van 7,5 eurocent per m³, ongeacht de laag of kwantitatieve toestand van het grondwaterlichaam. Voor de resterende grondwaterverbruikers uit lagen met gebiedsfactor 1 komt de heffing op gelijke hoogte met de drinkwatermaatschappijen ten laatste vanaf 2016.

⁷⁰ Het betreft hier grootverbruikers in het kader van de heffing op de waterverontreiniging, dit zijn ondernemingen, instellingen, verenigingen, landbouwers, ... die minstens 500 m³ leidingwater verbruiken en/of beschikken over een eigen waterwinning met een pompcapaciteit van minstens 5 m³ per uur.

⁷¹ De verplichting geldt voor bedrijven of organisaties die: in de indelingslijst van VLAREM I voorkomen met de aanduiding J; een VLAREM-vergunning hebben met een totaal vergund debiet van meer dan 30 000 m³/jaar; een oude klasse B grondwatervergunning hebben; een vergunning hebben waarin de verplichting bij de bijzondere voorwaarden staat.

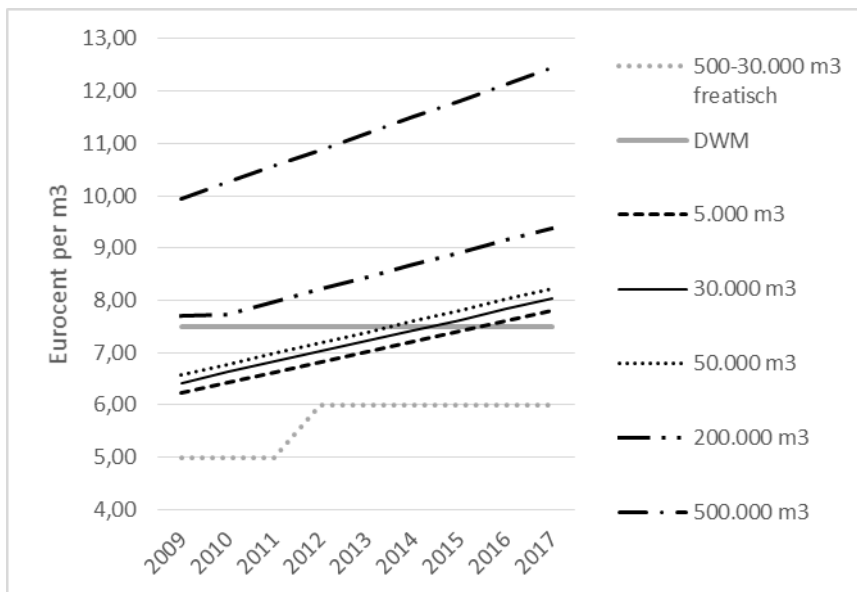
⁷² Decreet algemene bepalingen milieubeleid (Titel III, hoofdstuk V); verder uitgevoerd door VLAREM en het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 tot invoering van het integraal milieujaarverslag.

⁷³ Grondwater, hemelwater, oppervlaktewater uit waterlopen en kanalen, oppervlaktewater uit vijvers, drinkwater uit openbare distributie, grijswater en industriewater uit openbare distributie, en ander water (zoals gezuiverd afvalwater en koelwater).

⁷⁴ SGBP Schelde, 2.3.2.1. Kwantitatieve druk: onttrekking van grondwater, p. 53 e.v.

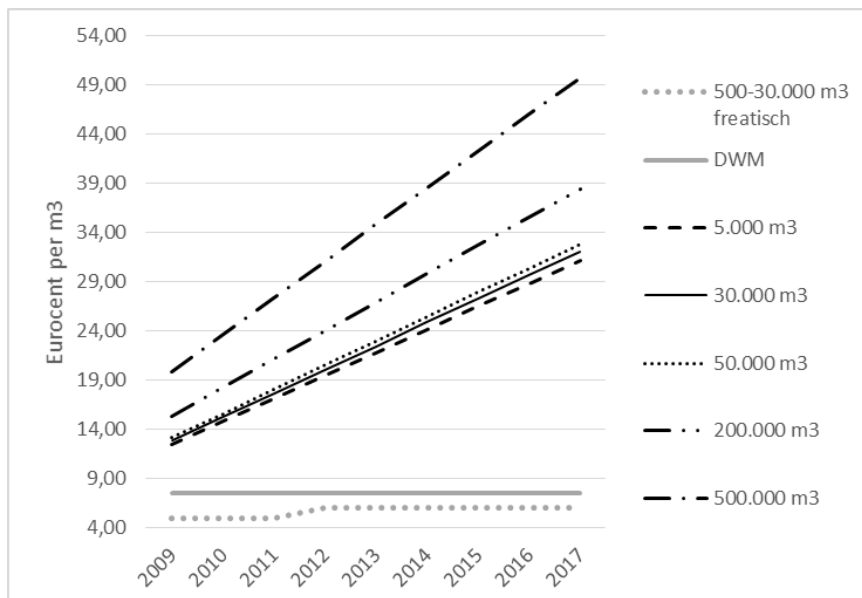
⁷⁵ De prijsberekening is exclusief de jaarlijkse indexaanpassing en geeft dus zuiver het effect weer van de jaarlijkse toenamefactor. De heffing bleef gelijk van 2003 tot en met 2009.

Figuur 3 – Heffing per m³ in lagen met gebiedsfactor 1⁷⁶



Voor gebieden met een verhoogde gebiedsfactor is de heffing sinds 2009 in alle gevallen hoger dan die voor de drinkwatermaatschappijen. Figuur 4 illustreert de evolutie van de heffing voor lagen met gebiedsfactor 2: voor de grootste verbruikers in de lagen met de hoogste gebiedsfactor kan de prijs tegen 2017 verviervoudigen.

Figuur 4 – Heffing per m³ in lagen met gebiedsfactor 2



De prijs van het grijswater is voor 2008 geraamd op 50 à 70 eurocent per m³. Alleen bedrijven die in 2017 meer dan 500.000 m³ grondwater zullen verbruiken in lagen met de hoogste gebiedsfactor, zullen aan 50 eurocent per m³ grondwater komen. In maart 2014 bevatte de DOV

⁷⁶ Door toepassing van de jaarlijkse verhoging wordt dit 1,25 in 2017. Gebiedsfactor 2 verhoogt tot 5 in 2017.

134 vergunningen van meer dan 500.000 m³ grondwater, waarvan 101 aan drinkwatermaatschappijen, 2 aan bedrijven voor de zuivering van afvalwater en 31 aan andere bedrijven. Van die 31 hadden er 9 winningen met gebiedsfactor 1,25. Geen enkele was onderworpen aan de hoogste gebiedsfactor. De afstemming van de prijs van het grondwater op de door de VMM in 2008 veronderstelde grijswaterprijs door de verhoging van de heffing, wordt dus – zelfs met de prijzen van 2008 – voor geen enkel bedrijf tegen 2017 bereikt.

Impact op het verbruik in de grondwaterlichamen

Een rechtstreekse vergelijking tussen de vergunde debieten (uit de vergunningendatabank) met het verbruik (uit de heffingendatabank) bleek niet mogelijk:

- De data over de vergunde debieten in 2006 en 2012 komen niet volledig overeen met de verbruiksgegevens over het heffingsjaar 2007 (verbruik 2006) en 2012 (verbruik 2011)⁷⁷.
- De vergunningen in de DOV bevatten de exacte locatie en het grondwaterlichaam. Niet alle verbruiksgegevens konden gerangschikt worden per grondwaterlichaam doordat de heffingsgebieden niet overeenkomen met de grondwaterlichamen⁷⁸.
- De verbruiksgegevens betreffen alleen de heffingsplichtigen, maar deze stemmen niet altijd overeen met de vergunninghouders in de vergunningendatabank⁷⁹.

Het verbruik van grondwater op basis van verbruiksgegevens van de dienst Heffingen is samengevat per grondwatersysteem in onderstaande tabel 7:

Tabel 7 – Verbruik per grondwatersysteem (in 1000 m³) in grondwaterlichamen (GWL) in goede en ontoereikende toestand (GT en OT) in 2006 en 2011

Heffingsgebieden in grondwatersystemen	Verbruik 2006 (Heffingsjaar 2007)			Verbruik 2011 (Heffingsjaar 2012)			Evolutie 2006-2011 (%)		
	GWL	GWL	Alle	GWL	GWL	Alle	GWL	GWL	Alle
	GT	OT	GWL	GT	OT	GWL	GT	OT	GWL
0100	15.790		15.790 (17,7%)	15.667		15.667 (20,5%)	-0,8%		-0,8%
0300-0500-0700-0900	1.065		1.065 (1,2%)	592		592 (0,8%)	-44,4%		-44,4%
Brulandkrijtsysteem	9.139	8.847	17.986 (20,1%)	6.230	7.576	13.806 (18,1%)	-31,8%	-14,4%	-23,2%
Centraal Kempisch Systeem	26.300		26.300 (29,5%)	21.941		21.941 (28,7%)	-16,6%		-16,6%
Centraal Vlaams Systeem	5.545	11.983	17.528 (19,6%)	5.863	12.335	18.198 (23,8%)	5,7%	2,9%	3,8%
Onbekend	1.945		1.945 (2,2%)	2.524		2.524 (3,3%)	29,7%		29,7%
Sokkelsysteem	542	8.129	8.671 (9,7%)	340	3.332	3.672 (4,8%)	-37,3%	-59,0%	-57,7%
Totaal	60.326	28.958	89.285 (100,0%)	53.157	23.242	76.399 (100,0%)	-11,9%	-19,7%	-14,4%

⁷⁷ De verbruiksgegevens van 2012 zullen pas eind 2014 volledig verwerkt zijn en waren dus nog niet ter beschikking.

⁷⁸ Er zijn geen heffingsgebieden toegewezen aan het Maassysteem; dat systeem situeert zich in de gebieden 0100 en 0200; het Kust- en Poldersysteem zit vervat in de gebieden 0100 en 0400. Delen van het Brulandkrijtsysteem en het Centraal Vlaams systeem bevinden zich in de 0100- en 0200-laag. De Sokkel omvat 7 grondwaterlichamen en 8 heffingsgebieden.

⁷⁹ Het aangegeven verbruik betreft ook gebruikers van minder dan 500 m³ die geen heffing op grondwaterwinning moeten betalen, maar wel een heffing op de waterverontreiniging.

Enkele belangrijke beperkingen kleven aan deze gegevens:

- Het grondwaterverbruik van de drinkwatermaatschappijen, goed voor 63,2% van de grondwaterwinning, is hierin niet inbegrepen. De drinkwatermaatschappijen betalen immers een forfaitaire grondwaterheffing, zodat hun verbruik niet gekoppeld wordt aan heffingsgebieden. Het Rekenhof kon bijgevolg niet nagaan in hoeverre deze overschakelden van grondwater uit grondwaterlichamen in ontoereikende toestand naar die in goede toestand of naar oppervlaktewater⁸⁰.
- Van de 36,8% grondwaterverbruik die wel in kaart is gebracht, ligt een vijfde in heffingsgebieden die niet aan een grondwatersysteem toegewezen kunnen worden⁸¹.
- Een deel van het verbruik bevindt zich in de categorie *onbekend*. Dit zijn verbruiksgegevens waarvan de dienst Heffingen de exacte laag van de winning niet onderzocht doordat hij onder druk stond om tijdig de heffing te innen.

Uit de tabel blijkt dat in 2011 14,4%⁸² minder grondwater werd verbruikt dan in 2006. Het verbruik verminderde sterker in de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand (-19,7%) dan in die in toereikende toestand (-11,9%). De cijfers ondersteunen een positief resultaat van het ontradringsbeleid in de Sokkel: het verbruik in grondwaterlichamen in goede toestand daalde er in de periode 2006-2011 met 37,3% en in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand met 59,0%, (zie tabel 7) terwijl de vergunde debieten (zie tabel 4 in § 3.2) respectievelijk daalden met 50,7% en met 40,0%. Voor de andere grondwatersystemen zijn de gebruiksgegevens minder duidelijk omwille van de gebrekkige afstemming van de heffingsgebieden op de grondwaterlichamen. De lichte toename van het verbruik in het Centraal Vlaams Systeem is uitsluitend toe te schrijven aan de toename van het aantal vergunde en geregistreerde gebruikers in de landbouwsector.

De verbruiksgegevens per sector (tabel 8) tonen aan dat vooral de industrie (-27,1%) en de handel en diensten (-22,5%) minder grondwater verbruikten.

Tabel 8 – Verbruik per sector (in 1000 m³), exclusief drinkwatermaatschappijen, in grondwaterlichamen (GWL) in goede en ontoereikende toestand (GT en OT) in 2006 en 2011

Sectoren	Verbruik 2006			Verbruik 2011			Evolutie 2011/2006		
	(Heffingsjaar 2007)			(Heffingsjaar 2012)			(%)		
	GWL GT	GWL OT	Alle GWL	GWL GT	GWL OT	Alle GWL	GWL GT	GWL OT	Alle GWL
Handel en Diensten	4.369	3.509	7.878 (8,8%)	3.520	2.581	6.102 (8,0%)	-19,4%	-26,4%	-22,5%
Industrie	34.439	17.111	51.550 (57,7%)	25.422	12.173	37.595 (49,2%)	-26,2%	-28,9%	-27,1%
Landbouw	21.515	8.338	29.854 (33,4%)	24.213	8.488	32.701 (42,8%)	12,5%	1,8%	9,5%
Totaal	60.323	28.958	89.282 (100%)	53.155	23.242	76.398 (100%)	-11,9%	-19,7%	-14,4%

⁸⁰ De VMM rapporteert jaarlijks in de Watermeter over de bronnen die de drinkwatermaatschappijen aanwenden, maar zonder onderscheid naar grondwaterlichaam.

⁸¹ De lagen 100, 0300, 0500, 0700 en 0900 met gebiedsfactor 1.

⁸² Uiteraard op basis van de beschikbare gegevens, dus exclusief de drinkwatermaatschappijen en de kleinverbruikers. De volledige verbruiksgegevens inclusief de drinkwatermaatschappijen komen op een daling van het grondwaterverbruik met 7,35%.

In de industrie was de daling ongeveer gelijk in de grondwaterlichamen in goede en in ontoereikende toestand. De gebiedsfactor bleek in de periode 2006-2011 dus niet extra ontradend voor het verbruik. Bij de handel en diensten nam het verbruik wel sterker af in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand. In de landbouw steeg het verbruik daarentegen met 9,5%, weliswaar sterker in grondwaterlichamen in goede toestand dan in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand. De verschillen tussen de sectoren kunnen te maken hebben met het totale verbruikte volume en de verrekening van het volume in de heffing. In de industrie, met een gemiddeld groot verbruik per heffingsplichtige, daalde het verbruik in het algemeen. In de handel en diensten, met een gemiddeld lager verbruik per heffingsplichtige, evolueerde het grondwaterverbruik gunstiger in de grondwaterlichamen in ontoereikende dan in goede toestand.

Evolutie van de opbrengst van de heffingen in relatie tot het verbruik

De dienst Heffingen bezorgde gegevens over de ontvangsten van de heffingsjaren 2001, 2007 en 2012 op het verbruik van grondwater in de jaren 2000, 2006 en 2011. Deze verbruiksgegevens stemmen niet volledig overeen met die in de vorige paragraaf, aangezien ze ook het verbruik van de drinkwatermaatschappijen bevatten. Bovendien konden de ontvangsten niet per grondwaterlichaam of per heffingsgebied aangeleverd worden doordat de berekeningsformule de heffing niet kan toewijzen aan afzonderlijke grondwaterputten en dus grondwaterlichamen. Deze gegevens konden bijgevolg niet rechtstreeks geëvalueerd worden in functie van de toestand van de grondwaterlichamen. Zij waren wel opgesplitst naar sector en volume.

De ingekohierde heffingen voor het heffingsjaar 2012 (verbruik 2011) bedroegen 23,09 miljoen euro, waarvan 57,4% afkomstig van de drinkwatermaatschappijen, 26,9% van de industrie, en 12,4% van de landbouw. Hun aandeel in het verbruik was respectievelijk 60,6%, 17,0% en 14,4%. De sector van de handel en diensten stond in voor 3,2% van de ontvangsten, tegenover 0,8% van het verbruik.

Tabel 9 geeft de procentuele evolutie weer van het verbruik en de ontvangsten per sector. In het heffingsjaar 2012 ontving de dienst Heffingen 61,3% meer inkomsten dan in 2001 (verbruik 2000), terwijl er 13,9% minder grondwater verbruikt was:

- de toename vond vooral plaats in de periode 2001 (verbruik 2000) - 2007 (verbruik 2006). In 2007 waren er ten opzichte van 2001 60,1% meer inkomsten voor 7,0% minder verbruik.
- in de periode 2007 (verbruik 2006) - 2012 (verbruik 2011), dus na de invoering van de gebiedsfactoren in 2006, namen de ontvangsten⁸³ maar toe met 0,8% tegenover 2007 bij een daling van het grondwaterverbruik met 7,4%⁸⁴.

⁸³ Inclusief de jaarlijkse indexaanpassingen.

⁸⁴ Volgens de verbruiksgegevens per heffingsgebied is het verbruik met 14,4% gedaald. Die gegevens betreffen niet de drinkwatermaatschappijen.

Tabel 9 – Evolutie van het verbruik van grondwater en de ontvangst van de heffing per sector (in %)

Sectoren	Evolutie 2000-2011		Evolutie 2000-2006		Evolutie 2006-2011	
	Verbruik	Ontvangst	Verbruik	Ontvangst	Verbruik	Ontvangst
Handel en Diensten (excl. sector55)	-44,8%	205,1%	-30,5%	192,1%	-20,6%	4,5%
Handel en diensten sector55	-23,5%	150,5%	-9,2%	157,1%	-15,8%	-2,6%
Industrie	-38,0%	178,4%	-18,7%	242,6%	-23,7%	-18,8%
Landbouw	13,6%	527,6%	2,9%	406,1%	10,4%	24,0%
Nutsvoorzieningen andere	-33,2%	108,3%	8,8%	149,8%	-38,6%	-16,6%
Nutsvoorzieningen drinkwater- maatschappijen	-7,1%	16,9%	-3,3%	7,6%	-3,9%	8,7%
Totaal	-13,9%	61,3%	-7,0%	60,1%	-7,4%	0,8%

Deze evolutie stemt volgens de VMM overeen met de wens van de Vlaamse Regering dat de wijzigingen aan de heffing in 2006 enkel sturend en niet extra-financierend mochten zijn. Doordat de databanken van de gebruiks- en heffingsgegevens niet op hetzelfde niveau georganiseerd zijn, kan niet vastgesteld worden in welke mate de heffing specifiek aanstuurde op een verminderd grondwaterverbruik in de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand.

De verrekening van het volume in de heffing diende om tot rationeler gebruik van grondwater te komen. De gegevens wijzen op verschuivingen naar niet-heffingsplichtige winningen bij aanpassingen aan de heffing (zie tabel 10). Tussen 2000 en 2006 – de periode van de invoering van de nieuwe heffing met verrekening van het volume – daalde het verbruik in alle heffingsplichtige categorieën maar steeg het verbruik met 7,4% in de niet-heffingsplichtige categorie tot 500 m³ per jaar. Na 2006 – sinds het goedkoopste tarief enkel nog gold voor winningen tussen 500-30.000 m³ in freatische lagen – verschoof het verbruik in alle sectoren verder naar niet-heffingsplichtige winningen (+6,5%). Ook het verbruik in kleinere winningen tussen 500-30.000 m³ nam toe met 5,8%, maar dit was enkel toe te schrijven aan de landbouwsector.

Tabel 10 – Evolutie van het verbruik en de ontvangsten van de heffing per volume (in %)

Totaal volume grondwaterwinning	Evolutie 2000-2011		Evolutie 2000-2006		Evolutie 2007-2012	
	Verbruik	Ontvangst	Verbruik	Ontvangst	Verbruik	Ontvangst
<500 m ³ per jaar	14,4%		7,4%		6,5%	
500-30.000 m ³ per jaar	3,8%	457,2%	-1,9%	356,7%	5,8%	22,0%
>30.000-100.000 m ³ per jaar	-25,5%	256,5%	-22,7%	223,5%	-3,5%	10,2%
>100.000 m ³ per jaar	-16,4%	39,6%	-7,2%	43,6%	-10,0%	-2,7%
Totaal	-13,9%	61,3%	-7,0%	60,1%	-7,4%	0,8%

4.3 Deelconclusies

De heffing op grondwaterwinning is ingevoerd in 1997 en sindsdien geleidelijk aangepast aan de toestand van de grondwaterlichamen. De heffing berust in eerste instantie op de gebruikersgroep: drinkwatermaatschappijen, verbruikers tussen 500 en 30.000 m³ en grotere verbruikers. Aanvullend spelen sinds 2002 het verbruikte volume en sinds 2006 de gebiedsfactoren van de winningen een rol. De decretaal voorziene laagfactoren zijn nog niet bepaald.

Voor winningen tussen 500 en 30.000 m³ in freatische lagen geldt het goedkoopste tarief. De drinkwatermaatschappijen, die 63,2% van het grondwater verbruiken, betalen een iets hoger forfaitair tarief, ongeacht de toestand van de grondwaterlichamen. Alleen voor winningen

tussen 500 en 30.000 m³ in afgesloten lagen en voor grootverbruikers (>30.000 m³) stijgt de heffing naargelang het totale volume en de gebiedsfactor en bestaat er dus een gedifferentieerd beleid dat rekening houdt met de toestand van de grondwaterlichamen. Voor hen benaardt de heffing voor winningen met gebiedsfactor 1 die van de drinkwatermaatschappijen ten laatste vanaf 2016. In gebieden met een verhoogde gebiedsfactor is de heffing al gelijk of hoger vanaf 2009.

De voorgenomen afstemming van de grondwaterheffing op de grijswaterprijs steunde op ramingen en de vooropgestelde gelijkschakeling van de prijs kon voor geen enkel bedrijf gerealiseerd worden.

De in 2006 vastgelegde heffingsgebieden volgen niet de indeling van de grondwaterlichamen, waardoor de verbruiksgegevens niet op dat niveau kunnen worden geconsolideerd. De heffingendatabank is evenmin afgestemd op de vergunningendatabank, wat een rechtstreekse evaluatie van de impact van het vergunningen- en heffingenbeleid op het verbruik en op de toestand van de grondwaterlichamen bemoeilijkt.

De dienst Heffingen van de VMM kent de gewonnen grondwatervolumes door de meldingen van winningen, voert controles ter plaatse uit om de regels te handhaven en spoort ook onbekende waterwinningen op. Alhoewel deze dienst over de meest complete gebruiksgegevens beschikt, gebruikt de dienst Grondwaterbeheer van de VMM andere beperkte gegevens voor de schatting van de werkelijk opgepompte debieten in de stroomgebiedbeheerplannen.

Tussen 2006 en 2011 is 14,4% minder grondwater verbruikt (exclusief drinkwatermaatschappijen), meer dan de daling van de vergunde debieten met 6,3% in dezelfde periode. Het verbruik daalde sterker in de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand. Het ontradingsbeleid had resultaat in de Sokkel (waar het verbruik in de periode 2006-2011 daalde met 37,3% in grondwaterlichamen in goede toestand en met 59% in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand), maar voor de andere grondwatersystemen waren de resultaten onduidelijk doordat een heffingsgebied niet altijd aan een grondwaterlichaam kon worden toegewezen.

In het heffingsjaar 2012 brachten de heffingen 23,09 miljoen euro op, waarvan 57,4% van de drinkwatermaatschappijen, 26,9% van de industrie, 12,4% van de landbouw en 3,2% van de handel en diensten. Eerst was de heffing zowel financierend als sturend, daarna werd ze vooral sturend ingezet. De ontvangsten stegen van 2001 tot 2007 met 60,1% niettegenstaande 7% minder verbruik. Na 2006 stuurden de gebiedsfactoren, jaarlijkse heffingstoename en indexering mee aan tot 7,4% minder grondwaterverbruik in 2012 en bracht de heffing in deze periode 0,8% meer ontvangsten op.

Steun voor grijswaterprojecten

Hoofdstuk

5

5.1 Aanbod van alternatieven via grijswaterprojecten

Het Vlaams Parlement keurde op 27 juni 2003 in een programmadecreet⁸⁵ een subsidieregeling goed om projecten voor de levering van tweedecircuitwater⁸⁶ door drinkwatermaatschappijen en openbare besturen aan te moedigen. Daarmee beoogde het een substantiële reductie van waterwinningen in de kwetsbare watervoerende lagen. In de aanloop naar een definitief besluit koppelde de Vlaamse Regering⁸⁷ het grijswaterbesluit aan een bijsturing van het heffingen⁸⁸- en vergunningenbeleid in kwetsbare watervoerende lagen. De Vlaamse Regering keurde het grijswaterbesluit goed op 11 juni 2004⁸⁹. Hoofdbekommernis was de creatie van een duurzame grondwatertoestand – via een substantiële reductie van winningen in kwetsbare watervoerende lagen⁹⁰ – en de beschikbare voorraden maximaal te bestemmen voor toepassingen zonder alternatieve waterbronnen. Het oorspronkelijk grijswaterbesluit was op sommige vlakken onduidelijk. De Vlaamse Regering kwam hieraan tegemoet met het aanpassingsbesluit van 5 maart 2010. Dit besluit definieerde onder meer de kwetsbare watervoerende lagen – teneinde een een-op-eenrelatie te bekomen tussen de levering van grijswater en de afbouw van vergunde debieten grondwater uit kwetsbare lagen – en de afnemers⁹¹ en het maakte de betoelaging van land- en tuinbouwprojecten⁹² mogelijk. Deze steunregeling kreeg op 2 juni 2004 het akkoord van de Europese Commissie voor een periode van tien jaar⁹³.

Beleidsvoorbereiding

Uit de beleidsvoorbereidende documenten en interviews met de administratie blijkt dat het grijswaterbesluit vooral was ingegeven door het acute probleem van een depressietrechter in de Sokkel, een gebied met veel bedrijven met een hoge waterconsumptie. Door grijswaterprojecten te subsidiëren en te koppelen aan een daling van de grondwaterwinning, zouden de na-

⁸⁵ Artikel 15 van het decreet van 27 juni 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2003.

⁸⁶ Hemelwater, grondwater, oppervlaktewater en gerecupereerd afvalwater dat niet bestemd is voor menselijke consumptie en apparatuur bevoorradt voor bijvoorbeeld besproeien van tuinen, WC, wasmachine, vloerreiniging of industriële en agrarische toepassingen (Artikel 2, 14° van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending.)

⁸⁷ Beslissing van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 houdende goedkeuring van het voorontwerp van grijswaterbesluit.

⁸⁸ De bijkomende middelen nodig voor de subsidiëring dienden gedeeltelijk te komen uit een verhoging van de grondwaterheffing in de projectzone; deze verhoging moest ook zorgen voor een verkleining van het prijsverschil tussen de grondwaterprijs en de grijswaterprijs.

⁸⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 houdende het toekennen van een gewestbijdrage aan grijswaterleveranciers voor de uitbouw van grijswatercircuits ter bescherming van kwetsbare watervoerende lagen. Dit besluit verengde het toepassingsgebied tot grijswaterprojecten (grijswater wordt omschreven als een onderdeel van het tweedecircuitwater, namelijk oppervlaktewater, hemelwater of het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties, al dan niet na extra behandeling), terwijl het programmadecreet het had over het ruimere begrip *tweedecircuitwater*. Het besluit sloot zo uit dat water zou worden geproduceerd op basis van grondwater. Anderzijds definieerde het besluit *grijswater* ruimer dan in de internationale literatuur, waar het over gerecycleerd water gaat niet bestemd voor menselijke consumptie.

⁹⁰ Kwetsbare watervoerende lagen zijn alle grondwaterlichamen in een kwantitatief ontoereikende toestand.

⁹¹ Afnemers zijn de exploitanten in het bezit van een af te bouwen grondwatervergunning.

⁹² Volgens de Vlaamse Regering was het oorspronkelijk besluit gericht op industriële bedrijven. Om die reden verstrekte het beleidsdomein Economie geen subsidies aan landbouwprojecten. Met deze aanpassing werd ook Landbouw en Visserij betrokken bij het grijswaterbesluit.

⁹³ Beschikking van de Europese Commissie C(2004)1356fin van 2 juni 2004 betreffende de Belgische steunmaatregel N443/2003 voor grijswatercircuits. De VMM werkt aan een evaluatie van het besluit met het oog op een mogelijke verlenging van of alternatief voor de maatregel.

tuurlijke watervoorraden in de Sokkel beschermd en hersteld worden en zouden de afnemers waterzekerheid hebben. Er werd van meet af aan uitgegaan van een proefproject op kleine schaal in Waregem, dat aan een aantal bedrijven met een aanzienlijk Sokkelwatergebruik een alternatief zou bieden. De beleidsvoorbereidende studies betroffen uitsluitend West-Vlaanderen⁹⁴. Het grijswaterbesluit is niet afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten, zoals het Vlaams Investeringsfonds voor Landbouw of de ecologiepremie.

Vervolgens werd het grijswaterbesluit zo geconcipeerd dat afnemers in ruil voor een gegarandeerde afname van grijswater van de drinkwatermaatschappijen en de afbouw van hun grondwatervergunning, waterzekerheid, een gunsttarief – een prijs die hoger zou zijn dan die van grondwater maar lager dan die van drinkwater – en een vermindering van de administratieve lasten verkregen doordat de afnemers de bestaande grondwatervergunningen afbouwen.

Uitvoering van het grijswaterbesluit

In de periode 2004-2013 werden negen projectvoorstellen ingediend (tabel 11). Twee daarvan (Waregem en Tienen) zijn goedgekeurd – via opname in vier investeringsprogramma's – en uitgevoerd. De Vlaamse overheid heeft tot eind 2013 in totaal 4.828.008 euro uitgegeven aan beide grijswaterprojecten⁹⁵, verdeeld over de kredieten van de beleidsdomeinen Leefmilieu en Economie⁹⁶. De aanmelding aan de Europese Commissie stelde nochtans een budget van 60 miljoen euro over tien jaar tijd (2004-2013) in het vooruitzicht.

Tabel 11 – Ingediende grijswaterprojecten

Datum aanvraag	Grijswater-leverancier	Locatie project	Opname in investeringsprogramma (IP)	Gewestbijdrage (in euro)
30.11.2004	De Watergroep	Waterproductiecentrum De Gavers – Waregem	IP 2005 van 17.11.2005 Waregem – Fase 1 voor 1.400.000 euro IP 2006 van 31.03.2006 Waregem – Fase 2 voor 1.400.000 euro (later aangepast naar 1.999.092 euro) IP 2007 van 18.12.2007 Waregem – Fase 3 voor 921.062 euro	1.400.000 1.844.995 908.268
29.11.2004	Gemeentelijk waterbedrijf Knokke-Heist	Duinbergen	Niet weerhouden voor IP 2005	–
23.05.2005	Regie waterdienst van Oudenaarde	Oudenaarde	Niet weerhouden voor IP 2006	–
03.06.2005	De Watergroep	SPANO NV te Oostrozebeke	Niet weerhouden voor IP 2006	–
31.05.2007	De Watergroep	Westhoek	Niet weerhouden voor IP 2008	–
25.05.2007	Intercommunale Waterleidingmaatschappij van Veurne-Ambacht	Waterproductiecentrum Sint-André te Koksijde	Niet weerhouden voor IP 2008	–
31.05.2007	De Watergroep	Citrique Belge NV te Tienen	IP 2008 van 24.10.2007 voor 673.680 euro	674.745
27.05.2008	Antwerpse Waterwerken	BASF te Antwerpen	Niet weerhouden voor IP 2009	–
2010	De Watergroep	Westhoek	Niet weerhouden voor IP 2011	–
Totaal				4.828.008

⁹⁴ Leiedal (2001). Haalbaarheidsstudie distributie van proceswater in het arrondissement Kortrijk; GOM West-Vlaanderen (2004). Alternatieven voor diep grondwater in West-Vlaanderen; GOM West-Vlaanderen (2007). Duurzaam waterbeheer in de Westhoek en de regio Roeselare-Tielt.

⁹⁵ De laatste betalingen voor Tienen vonden plaats in 2011; die voor Waregem in 2013.

⁹⁶ Het beleidsdomein Landbouw en Visserij (Vlaams Investeringsfonds) schreef bij gebrek aan goedgekeurde projecten in de sector Landbouw geen kredieten in voor grijswaterprojecten.

Het Rekenhof toetste de acht overgelegde projectvoorstellen op de correcte uitvoering van de voorgeschreven procedures⁹⁷. Het deed daarbij de volgende vaststellingen:

- Alle projectaanvragen gingen uit van een drinkwatermaatschappij en betroffen investeringskosten voor betoelaagbare werken. Alle dossiers waren tijdig ingediend voor het beoogde investeringsprogramma.
- De helft van de aanvragen was onvolledig⁹⁸. Zij specificerden bijvoorbeeld niet de grondwaterlaag, de grondwaterlichamen of de beschikbare en afgenomen volumes⁹⁹.
- Het dossierbeheer van de projectaanvragen was onzorgvuldig en onvolledig. Door ontbrekende stukken bleek uit verscheidene dossiers niet of de aanvragen aan de formele vereisten voldeden. Onvolledige aanvragen waren geen reden om projecten af te keuren.
- De bevoegde administraties¹⁰⁰ legden geen enkel voorstel van investeringsprogramma tijdig aan de ministers voor. De Inspectie van Financiën was het telkens eens met het voorstel van de administratie. Telkens werd slechts één project positief geadviseerd¹⁰¹. De meeste dossiers bevatten geen kennisgeving aan de begunstigden na de beslissing.

De formele criteria voor de opmaak van het investeringsprogramma zijn in afnemende volgorde van belang:

- 1° de mate waarin het project bijdraagt tot de substantiële reductie van de waterwinningen in de kwetsbare watervoerende lagen;
- 2° de geboden garanties voor de afname van het grijswater op middellange en lange termijn;
- 3° de effectiviteit van de geplande investering;
- 4° de bedrijfseconomische impact van het project voor de afnemers;
- 5° de bedrijfseconomische impact van het project voor de grijswaterleverancier.

Geen van de voorstellen van de administratie aan de Inspectie van Financiën hield met al deze criteria rekening. Bovendien paste de administratie de criteria niet uniform en consequent toe bij de beoordeling van de aanvragen.

Gevalstudie van het project Waregem

Het project voor de levering van proceswater voor de textielindustrie in de regio Waregem was het duurste en meest complexe van de twee goedgekeurde projecten. De betrokken bedrijven zouden in ruil voor de afname van grijswater hun grondwaterwinningen in de kwantitatief bedreigde grondwaterlichamen in het Sokkelsysteem volledig afbouwen.

⁹⁷ De principeaanvraag van 2010 voor het project Westhoek – Vervanging van water uit het Landeniaan is niet bezorgd aan het Rekenhof en dus niet getoetst. De VMM adviseerde positief terwijl het departement Landbouw en Visserij diverse bedenkingen had. Het project werd niet goedgekeurd door de Inspectie van Financiën.

⁹⁸ Tienen, Oostrozebeke, Duinbergen en Westhoek.

⁹⁹ Alleen Tienen en Oudenaarde vermeldden het grondwaterlichaam. In Waregem was het duidelijk dat het over de Sokkel ging.

¹⁰⁰ In het besluit *entiteiten* genoemd. Zij stellen de voorstellen van investeringsprogramma op en leggen ze voor aan de Inspectie van Financiën. Samen vormen ze een ambtelijke werkgroep.

¹⁰¹ De voorstellen van jaarlijkse investeringsprogramma's van de administratie aan de Inspectie van Financiën handelden over meerdere projecten; er werd telkens maar één project geselecteerd.

Het dossieronderzoek gaf aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- De doelgroep van het project is omwille van de rendabiliteit gaandeweg uitgebreid van drie bedrijven met een groot waterverbruik (meer dan 85.000 m³/jaar) naar 36 bedrijven, waarvan de meesten met een kleiner verbruik. De oorspronkelijke afnemers ontvingen water op maat, feitelijk water van drinkwaterkwaliteit verdeeld via het bestaande drinkwaterleiding-net dat bijkomend onthard werd. Omwille van de exploitatiekosten werd geopteerd om de kleinere verbruikers (minder dan 40.000 m³/jaar) onbehandeld water te leveren. Het project evolueerde zo naar gewone drinkwatervoorziening, wat niet strookt met de definitie van grijswater. Dit dossier hanteerde de productie van water van drinkwaterkwaliteit niet als grond voor afwijzing, in tegenstelling tot andere ingediende projecten.
- Een gedeelte van het grijswater dat De Watergroep aan sommige afnemers aanbood kwam uit grondwaterlagen, al dan niet bedreigd¹⁰², ook al sluit de definitie van grijswater uit dat grondwater gebruikt wordt voor de productie van grijswater. De Watergroep stelt dat de verminderde grondwaterwinningen van bedrijven in de Sokkel dankzij de bijkomende productie van oppervlaktewater in het waterproductiecentrum is gecompenseerd en dat de vereiste waterbalans in evenwicht is op het niveau van de provincie West-Vlaanderen¹⁰³. Door de ingevoerde een-op-eenrelatie tussen de afname van grijswater en de afbouw van de vergunning in 2010 zou een project met een waterbalans op het niveau van de provincie niet meer worden goedgekeurd.

5.2 Resultaten van het grijswaterbesluit

De opvolging van het grijswaterbesluit kwam voornamelijk aan bod in interne opvolgingsrapporten van de afdeling Operationeel Waterbeheer en in de jaarrapporten over de uitvoering van de beheersovereenkomst van de VMM vanaf 2011. Aangezien de goedkeuring van de Europese Commissie in juni 2004 gold voor tien jaar, startte de VMM een evaluatie van het grijswaterbesluit in 2013. Het ging niet om een evaluatie van de effectiviteit¹⁰⁴ maar om een bevraging van knelpunten en wensen bij de belanghebbenden¹⁰⁵. Hieruit blijkt dat het besluit te weinig succes kent doordat: de leveranciers enkel drinkwatermaatschappijen mogen zijn; de contracten te rigide zijn en onvoldoende rekening houden met de diversiteit aan (landbouw)bedrijven; de scope te beperkt is; de prijs van het grijswater niet concurrentieel genoeg is; de procedures te traag en te complex zijn (onder meer door de betrokkenheid van drie beleidsdomeinen); de afnemers verplicht zijn tot de afbouw van hun grondwatervergunning waardoor nieuwe bedrijven of bedrijven die reeds hebben afgebouwd niet aan bod komen; en doordat het subsidie-instrument onvoldoende kadert binnen een globale visie inzake ondersteuning en waterschaarstebeleid. De VMM werkt thans aan een nieuw voorstel. In een aantal grondwatersysteemspecifieke delen van de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021¹⁰⁶ is sprake van volgende mogelijke piste: het wettelijk verplichten van de grijswaterleveranciers

¹⁰² De Carboonkalk is een onderdeel van de Sokkel, waarvan drie van de vier grondwaterlichamen buiten Vlaanderen liggen. De Watergroep respecteert daarbij zijn grondwatervergunning en de afspraken met Wallonië over de op te pompen volumes in deze laag (samenwerkingsovereenkomst van 2 juni 1997).

¹⁰³ Brieven van De Watergroep aan de VMM van 30 november 2007 en aan het Rekenhof van 22 juli 2014.

¹⁰⁴ Een evaluatie van de effectiviteit vergt, zowel voor de goedgekeurde als voor de afgekeurde grijswaterprojecten, informatie over de initiële toestand, de evolutie van de grondwatervergunning, de afname van grijswater, en de prijs per m³ grijswater en grondwater.

¹⁰⁵ In de eerste helft van 2013 interviewde de VMM negen belanghebbenden: andere Vlaamse en provinciale administraties, landbouwverenigingen, federaties van industriële sectoren en drinkwatermaatschappijen.

¹⁰⁶ Grondwatersysteemspecifiek deel – Sokkelsysteem, p. 68.

om de levering van leidingwater aan economische actoren in kwetsbare gebieden aan een aantrekkelijk tarief te verzekeren in ruil voor een financiële compensatie.

Impact op de vergunningen en het grondwaterverbruik in Waregem en Tienen

In 2007¹⁰⁷ hadden de toen 26 bedrijven van het project Waregem een grondwatervergunning van 2.223.180 m³ per jaar en engageerden ze zich tot een afname van 1.326.355 m³ grijswater. In principe zou het gebruik van grijswater de afname van grondwater dus met 40% of 896.825 m³ verminderen. Volgens gegevens van de dienst Lokaal Waterbeheer omvatte het grijswaterproject Waregem 36 bedrijven in 2013. De afbouw van de grondwatervergunningen startte al vóór de grijswaterlevering. Het vergunde debiet van deze bedrijven bedroeg in 2005-2006 1.961.380 m³, tegenover 2.157.880 m³ in 2000 (-9,11%). Het restdebiet voor deze bedrijven bedroeg 241.519 m³. Dat kwam neer op een afbouw van de vergunningen met 1.719.861 m³ of 87,69% ten opzichte van 2005, of met 1.916.361 m³ of 88,81% ten opzichte van het jaar 2000¹⁰⁸. Deze afbouw van de grondwatervergunning was groter dan de voorziene hoeveelheid grijswater (1.217.125 m³ gegarandeerd jaarvolume en 1.573.700 m³ voorbehouden jaarvolume). Hoewel het Vlaams Gewest mede subsidieert, heeft de VMM geen zicht op de prijs die De Watergroep de deelnemende bedrijven voor grijswater aanrekent.

Tegen de doelstellingen van het decreet en het grijswaterbesluit gebeurde de afbouw van de grondwaterwinning voor het project Tienen in een grondwaterlichaam in kwantitatieve goede toestand. De VMM en de Watergroep stellen dat de verminderde grondwaterwinning in dit waterlichaam de toestand van een ernaast liggend waterlichaam in slechte toestand verbeterde. In de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2121 is onder meer om die reden een achtste beoordelingscriterium voorgesteld. Voor het project in Tienen daalde de vergunning vanaf 2009 met 79%, van 3.750.000 m³ tot 800.000 m³ per jaar. Het effectief onttrokken grondwaterdebiet vertoonde al een dalende trend sinds 2000, lang voor de projectgoedkeuring. Het debiet opgepompt grondwater overschreed in 2010 en in 2011 overigens de vergunde limiet. Op grond van dossiergegevens zou het project aanvankelijk 1.460.000 m³ grijswater per jaar afnemen en de grondwatervergunning met 1.700.000 m³ afbouwen. De weinige cijfers in het dossier vermelden een grijswaterafname van 194.680 m³ in het laatste kwartaal van 2009 en van 175.095 m³ in het eerste kwartaal van 2010. Geëxtrapoleerd op jaarbasis geeft dat 554.663 m³ per jaar, wat maar ruim een derde is van de aangekondigde hoeveelheid. De VMM heeft geen gegevens over de grijswaterprijzen van de drinkwatermaatschappijen.

De maximale impact van het grijswaterbesluit kan op basis van de afgebouwde vergunningen voor beide goedgekeurde projecten samen geschat worden op een besparing van 4.669.861 m³ grondwaterwinning per jaar. Dat is 1,1% van de totale vergunde hoeveelheid in 2012, waarvan het grootste deel in grondwaterlichamen in goede toestand (project Tienen). Voor grondwaterlichamen in ontoereikende toestand was er een vermindering van 1,8%¹⁰⁹. De kosten van 4.828.008 euro voor de gewestbijdrage zijn hooguit voor 3,6% verhaald via de meerinkomsten van de heffing.

¹⁰⁷ Definitieve aanvraag voor de toekenning van een gewestbijdrage van 60% voor fase 3 van het project in Waregem (brief van 3 juli 2007).

¹⁰⁸ In de Sokkel bedroeg de afbouw van de vergunningen in 2012 40,6% ten opzichte van 2006 en 55,8% ten opzichte van 2000.

¹⁰⁹ Besparing in Waregem van 1.719.861 m³ op een vergunning van 95,595 miljoen in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand in 2012.

Impact van het grijswaterbesluit op het prijsverschil tussen grijswater en grondwater

Het initiële grijswaterbesluit volstond niet voor de afstemming van de prijs van het grondwater op die van het grijswater. Zo vereiste het grijswaterbesluit van de indieners van een grijswaterproject niet dat zij informatie moesten geven over hun waterprijzen en de impact van de gewestbijdrage daarop. Met uitzondering van het project Waregem, dat een verkoopprijs van 50 eurocent per m³ grijswater vooropstelde, vermeldden de ingediende projecten deze informatie dan ook niet in hun aanvraag. De VMM heeft bijgevolg alleen inzage in de aangerekende grondwaterprijzen, niet in de grijswaterprijzen. Artikel 5 van het in 2010 aangepaste grijswaterbesluit heeft de leveranciers ertoe verplicht informatie te verschaffen over de kostprijs van het aangeboden grijswater. Zo kan de prijsafstemming in eventuele toekomstige projecten gerealiseerd worden.

5.3 Deelconclusies

Het grijswaterbesluit wilde de opstart van projecten van tweedecircuitwater aanmoedigen om waterwinningen in kwetsbare watervoerende lagen te reduceren en de kloof tussen de prijs van grijswater en grondwater te verminderen. Het besluit was voornamelijk ingegeven door de acute waterschaarste in het Sokkelsysteem. De voorbereidende studies betroffen uitsluitend West-Vlaanderen en het besluit is niet afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten.

Het grijswaterbesluit kende een beperkt succes. In de periode 2004-2013 zijn negen projectvoorstellen ingediend. Hiervan zijn er twee goedgekeurd: Waregem en Tienen. Van de aan de Europese Commissie aangekondigde 60 miljoen euro voor grijswaterprojecten werd minder dan 5 miljoen euro besteed.

Zowel de beoordeling van de projectaanvragen als het dossierbeheer gebeurden onzorgvuldig. De voorstellen van investeringsprogramma van de administratie aan de minister hielden niet met alle wettelijke criteria rekening en deze criteria werden niet altijd uniform en consequent toegepast. De VMM heeft ook onvoldoende informatie over de evolutie van de grijswaterafname en over de aangerekende grijswaterprijzen.

Beide goedgekeurde projecten strookten bovendien niet volledig met de regelgeving. Het project in Waregem was zo opgezet dat de productie van grijswater – in feite water van drinkwaterkwaliteit, al dan niet bijkomend behandeld – gecompenseerd wordt door de totale afbouw door de bedrijven van hun grondwaterwinningen in de kwantitatief bedreigde grondwaterlichamen van de Sokkel. Hierdoor is er op bedrijfsniveau niet altijd de later vereiste een-op-eenrelatie tussen het ontvangen van grijswater en de afbouw van de grondwatervergunning. Bovendien is een deel van het aangeboden grijswater afkomstig van grondwater. Het project heeft evenwel gezorgd voor een substantiële afbouw van de vergunningen van de deelnemende bedrijven in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand van de Sokkel.

In Tienen daalde de grondwatervergunning aanzienlijk maar de afbouw van de grondwaterwinning gebeurde in tegenspraak met het grijswaterbesluit in een grondwaterlichaam in kwantitatieve goede toestand. Dat zou evenwel een gunstig effect hebben op het ernaast liggend waterlichaam in kwantitatief onvoldoende toestand. Om die reden bevatten de ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 een bijkomend beoordelingscriterium dat peilt naar deze indirecte impact.

Algemene conclusies

Hoofdstuk

6

De Europese kaderrichtlijn Water van 2000 – vertaald in het decreet Integraal Waterbeleid van 2003 – stelde een goede kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen tegen 2015 voorop (eventueel uitstelbaar tot 2021 of 2027). Vlaanderen voerde de vereiste maatregelen onvolledig en traag uit en heeft voor de meeste grondwaterlichamen al uitstel tot 2021 voorzien. De kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam moet bepaald worden aan de hand van zeven technische criteria. Volgens de Vlaamse overheid waren 14 van de 42 grondwaterlichamen in 2010 kwantitatief ontoereikend, dit op basis van slechts twee toetsingscriteria. Volgens de toestandsbepaling in 2014 met vijf criteria en met data van 2012 zijn dat er nog 8. De VMM volgt de evolutie van de toestand op, maar informatie hierover per grondwaterlichaam is niet beschikbaar. Een afbouwscenario bestaat alleen voor het sterkst bedreigde Sokkelsysteem. Een gebiedspecifiek vergunningenbeleid voor alle bedreigde grondwaterlichamen zal pas opstarten met het tweede stroomgebiedbeheerplan 2016-2021.

VLAREM regelt de grondwatervergunningen. De reglementering stuurt het gebruik van grondwater op het niveau van grondwaterlagen in plaats van grondwaterlichamen en geldt niet voor alle gebruikers. Het beleid is juridisch onvoldoende verankerd en houdt risico's in voor de afdwingbaarheid door de bevoegde instanties en voor de rechtszekerheid van de aanvragers. VLAREM voorziet mogelijke beperkingen – zoals de looptijd, het vergunde debiet of bijzondere voorwaarden – en de nodige adviezen, maar de uitwerking ervan wordt met uitzondering van het Sokkelsysteem overgelaten aan de advies- en vergunningverlenende instanties. De uitvoering vindt locatie- en situatiespecifiek plaats en is weinig transparant. De ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 voorzien wel in een specifiek beleid voor probleemgebieden in grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand.

De heffing op grondwaterwinning is tussen 1997 en 2014 geleidelijk aangepast aan de toestand van de grondwaterlichamen. De heffing berust in eerste instantie op de gebruikersgroep. Aanvullend spelen sinds 2002 het verbruikte volume en sinds 2006 gebiedsfactoren van de winningen een rol. Voor winningen tussen 500 en 30.000 m³ in freatische lagen geldt het goedkoopste tarief. De drinkwatermaatschappijen betalen een hoger forfaitair tarief. Alleen voor winningen tussen 500 en 30.000 m³ in afgesloten lagen en voor grootverbruikers (>30.000 m³) stijgt de heffing naargelang het totale volume en de gebiedsfactor en differentieert het beleid dus naargelang de toestand van de grondwaterlichamen. Voor hen benadert de heffing voor winningen met gebiedsfactor 1 die van de drinkwatermaatschappijen ten laatste vanaf 2016.

Een rechtstreekse evaluatie van de impact van het vergunningen- en heffingenbeleid op het verbruik en op de toestand van de grondwaterlichamen is nog niet mogelijk. De heffingsgebieden kunnen niet altijd aan een grondwaterlichaam worden toegewezen, waardoor de verbruiksgegevens niet op dat niveau kunnen worden geconsolideerd. Ook is de heffingendatabank niet afgestemd op de vergunningendatabank. De vergunde debieten daalden met 21,7% tussen 2000 en 2012. Na 2006 was de afbouw sterker in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand dan in goede toestand. De grootste relatieve afbouw vond plaats in het Sokkelsysteem; in de grondwatersystemen zonder expliciet beleid was de afbouw aanzienlijk lager. De vergunde debieten daalden in absolute termen het sterkst in de industrie, bij de drinkwatermaatschappijen en vervolgens in de handel en diensten. Procentueel was de daling het sterkst bij de handel en diensten en de industrie, en in mindere mate bij de drinkwatermaatschappijen. In de landbouw namen de vergunde debieten toe. Op basis van de heffingsgegevens is er tussen 2006 en 2011 14,4% minder grondwater verbruikt (exclusief drinkwatermaatschappijen), meer dan de daling van de vergunde debieten met 6,3% in dezelfde periode. Het verbruik

daalde sterker in de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand. Het ontradingsbeleid had resultaat in de Sokkel, maar voor de andere grondwatersystemen waren de resultaten onduidelijk. In het heffingsjaar 2012 brachten de heffingen 23,09 miljoen euro op, waarvan 57,4% van de drinkwatermaatschappijen, 26,9% van de industrie, 12,4% van de landbouw en 3,2% van de handel en diensten. Van 2001 tot 2007 was de heffing zowel financierend als sturend – met 60,1% extra ontvangsten niettegenstaande 7% minder verbruik. Na 2006 werd ze vooral sturend ingezet: de gebiedsfactoren, jaarlijkse heffingstoename en indexering zetten mee aan tot 7,4% minder grondwaterverbruik in 2012 terwijl de heffing 0,8% meer ontvangsten opleverde.

Het grijswaterbesluit moest voor alternatieve waterbevoorrading zorgen en de prijzen van grijswater en grondwater concurrentieel maken. De voorgenomen afstemming van de heffing op de grijswaterprijs steunde op ramingen en de beoogde gelijkschakeling van de prijs kon voor geen enkel bedrijf gerealiseerd worden. Het besluit was afgestemd op de acute waterschaarste in het Sokkelsysteem en kende een beperkt succes. Er werden slechts twee projecten goedgekeurd (Waregem en Tienen). Zowel de beoordeling van de acht projectaanvragen als het dossierbeheer waren onzorgvuldig. De twee goedgekeurde projecten strookten bovendien niet volledig met de regelgeving. Het project in Waregem levert grijswater van drinkkwaliteit en deels onttrokken aan grondwater, maar realiseerde wel een aanzienlijke afbouw van winningen in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand in de Sokkel; het project in Tienen bouwde de winningen af in een grondwaterlichaam in goede toestand. VMM heeft geen zicht op de evolutie van de afname van grijswater, noch op de grijswaterprijzen. Het Rekenhof concludeert dat, met uitzondering van de Sokkel, het grijswaterbesluit nauwelijks heeft bijgedragen tot het herstel van grondwaterlichamen in een kwantitatief ontoereikende toestand.

Aanbevelingen

Hoofdstuk



Aan de minister bevoegd voor Omgeving en aan de Vlaamse Regering beveelt het Rekenhof aan:

1. Met het oog op de tijdige realisatie van de doelstellingen van het Europees en Vlaams waterbeleid, het vergunningen- en heffingenbeleid verder te differentiëren in functie van de toestand van de grondwaterlichamen in alle grondwatersystemen.
2. De heffingengebieden zo te bepalen dat een eenduidige consolidatie op het niveau van de grondwaterlichamen mogelijk is. Dat moet leiden tot een gericht heffingenbeleid en een betere evaluatie van de impact van de heffing op het verbruik en de toestand van de grondwaterlichamen.
3. Het grondwatervergunningenbeleid beter te verankeren in regelgeving. Dat zal de afdwingbaarheid door de vergunningverleners en de rechtszekerheid voor de aanvragers bevorderen.
4. Te overwegen om bij de berekening van de heffing uit te gaan van de plaats en het volume van het verbruik in plaats van de gebruikersgroep, opdat de heffing de gebruikers gericht zou sturen naar een lager verbruik en naar minder verbruik in grondwaterlichamen in ontoereikende toestand. De vaststelling van de heffing vergt een realistische onderbouwing.

Aan de VMM beveelt het Rekenhof aan:

5. De uitvoering van de maatregelen om de grondwaterlichamen in een kwantitatief goede toestand te krijgen permanent op te volgen en periodiek bij te sturen. Zij dient de toestand van de grondwaterlichamen daarbij correct te bepalen en de resultaten regelmatig te rapporteren.
6. Het vergunningenbeleid transparanter uit te voeren door duidelijke richtlijnen. Een aanzet hiertoe is al vervat in de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021. Een systematische opvolging van meldingen, aanvragen, adviezen en vergunningen door de VMM moet verantwoording op het niveau van de grondwaterlichamen beter mogelijk maken.
7. Werk te maken van een koppeling van de huidige databanken, opdat evaluaties mogelijk worden van het vergunningen- en heffingenbeleid, het verbruik van de verschillende soorten water en de impact op de grondwaterlichamen.
8. Te onderzoeken in welke mate het grijswaterbesluit een toegevoegde waarde levert tegenover andere ondersteuningsinstrumenten of vergelijkbare instrumenten in andere beleidsdomeinen (bijvoorbeeld de ecologiepremie of de steunmaatregelen voor de landbouw). Een eventuele hervorming van het grijswaterbesluit of de integratie ervan in andere instrumenten moet expliciet gekoppeld zijn aan de impact op het herstel van de grondwaterlichamen in ontoereikende toestand en moet gebruikersvriendelijk zijn.

Reactie van de minister

Hoofdstuk

8

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw heeft op 28 oktober 2014 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage). Zij heeft de aanbevelingen grotendeels onderschreven. Een deel ervan is ondertussen opgenomen in de ontwerpen van stroomgebiedbeheerplannen voor de periode 2016-2021 of in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019. Zowel de aanbevelingen aan de minister, als die aan de VMM kwamen in haar antwoord aan bod.

De minister stelde dat de aanbevolen verdere differentiatie van het vergunningen- en heffingenbeleid opgenomen is in de voorstellen van herstelprogramma's voor grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand. Een verdere verankering van dit gedifferentieerd, gebiedsgericht beleid in de regelgeving zal worden onderzocht. Een eenduidige afstemming tussen heffingsgebieden en grondwaterlichamen en een herziening van de vaststelling van de heffing wordt in het vooruitzicht gesteld vanaf 2018 middels een herziening van het grondwaterdecreet.

Wat de aanbevelingen aan de VMM betreft, wees de minister op de nagenoeg permanente opvolging van de grondwaterpeilen en van de evolutie van de grondwatervergunningen. De opvolging van de kwantitatieve toestand moet op twee niveaus gebeuren. Enerzijds zal de bestaande freatische grondwaterstandsindicator worden uitgebreid en zal er een studie worden opgestart voor de ontwikkeling van een indicator voor de gespannen grondwaterlagen. Het Rekenhof pleit alvast voor grondwaterstandsindicatoren met geconsolideerde informatie op grondwaterlichaamniveau. Anderzijds worden een volledige toestandsbeoordeling van de grondwaterlichamen en mogelijke bijsturing van het beleid gekoppeld aan de zesjaarlijkse cyclus van de stroomgebiedbeheerplannen.

De minister verwacht een transparanter vergunningenbeleid door de invoering van de herstelprogramma's. De koppeling van bestaande databanken en de ontwikkeling van een watergebruiksdatabank zullen de opvolging van meldingen en vergunningen op grondwaterlichaamniveau mogelijk maken. Dat zal de beleidsvoorbereiding en -rapportering ten goede komen.

Tot slot zullen de meerwaarden en mogelijke alternatieven voor het grijswaterbesluit verder worden onderzocht.

Bijlage

Antwoord van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

28 oktober 2014

Betreft: Audit van de bescherming en het herstel van de grondwatervoorraden

Geachte heer Desomer,

Uit het ontwerpverslag van de audit « Bescherming en herstel van de grondwatervoorraden » blijkt dat het gekoppeld grondwatervergunningen- en heffingenbeleid van de laatste jaren vruchten heeft afgeworpen. Daarnaast is ook aangetoond dat het grijswaterbesluit, ondanks het beperkt aantal dossiers een positieve impact heeft gehad op het grondwater van het Sokkelsysteem. Dit geïntegreerd beleid heeft, zoals beschreven in het ontwerp van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen, geleid tot een goede kwantitatieve toestand van 34 grondwaterlichamen, 6 meer dan in de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen.

De voorlopige aanbevelingen worden grotendeels onderschreven. Verschillende aanbevelingen zijn reeds opgenomen in het ontwerp van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen, momenteel in openbaar onderzoek, of het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019.

Aanbevelingen aan de minister

Een verdere differentiatie van het vergunningen- en heffingenbeleid in functie van de toestand van de grondwaterlichamen (aanbeveling 1) is opgenomen in de herstelprogramma's voor grondwaterlichamen in kwantitatief ontoereikende toestand, voorgesteld in de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021. Deze differentiatie behelst een gebiedsgerichte aanpak binnen de grondwaterlichamen waarbij rekening gehouden wordt met de specifieke oorzaken van de ontoereikende kwantitatieve toestand van het betrokken grondwaterlichaam. Dit betekent dat het grondwatervergunningen- en heffingenbeleid gebiedsgericht nog meer gedifferentieerd zal worden. Op welke manier dit verder verankerd kan worden in de regelgeving (aanbeveling 3), zal na de goedkeuring van de stroomgebiedbeheerplannen en het ontwerpbesluit betreffende de omgevingsvergunning onderzocht worden.

Een eenduidige afstemming tussen heffingsgebieden en grondwaterlichamen (aanbeveling 2) en een herziening van de vaststelling van de heffing (aanbeveling 4) is voorzien vanaf 2018. Dit zal gebeuren aan de hand van een herziening van het grondwaterdecreet. De aanbevelingen van het Rekenhof zullen mee onderzocht worden bij de uitwerking van het aangepaste decreet.

Aanbevelingen aan de VMM

De opvolging van de kwantitatieve toestand van het grondwater (aanbeveling 5) gebeurt quasi permanent door de maandelijkse peilmetingen in het primair grondwatermeetnet van de VMM. Bovendien wordt via de Databank Ondergrond Vlaanderen (DOV) de evolutie van de grondwatervergunningen permanent up-to-date gehouden (wat uniek is in Europa). Een regelmatige evaluatie van de toestand van de kwantiteit van het grondwater moet gebeuren op twee niveaus. Enerzijds moet aan de hand van grondwaterstandsindicatoren de evolutie van

de stijghoogtes per grondwaterlichaam opgevolgd worden. De huidige maandelijkse freatische grondwaterstandsindicator vormt hiervoor de basis. Momenteel wordt gewerkt aan een uitbreiding van die freatische grondwaterstandsindicator. Daarnaast zal binnenkort een studie opgestart worden voor de ontwikkeling van een grondwaterstandsindicator voor gespannen grondwaterlagen. Deze zal, gelet op het feit dat de recente neerslag quasi geen rol speelt bij de gespannen grondwaterlichamen, minder frequent toegepast worden. Anderzijds wordt een volledige toestandsbeoordeling van de grondwaterlichamen gekoppeld aan de zesjaarlijkse cyclus van de stroomgebiedbeheerplannen. Deze timing is, gelet op de trage responstijden, voldoende. Op dat ogenblik wordt het grondwaterbeleid bijgestuurd. Meer periodiek bijsturen van het grondwaterbeleid zou alleen maar meer rechtsonzekerheid creëren.

Een transparanter vergunningenbeleid (aanbeveling 6) wordt ingesteld door het invoeren van de herstelprogramma's zoals voorzien in het ontwerp van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen (zie ook aanbeveling 1). Meldingen en vergunningen zullen blijvend via DOV worden opgevolgd, waarbij de koppeling met de grondwaterlichamen zal verzekerd worden.

Een koppeling van de huidige databanken (aanbeveling 7) is inderdaad noodzakelijk en nuttig. De VMM zal een watergebruiksdatabank ontwikkelen ter ondersteuning van milieubeleidsvoorbereidende activiteiten, rapportering en MIRA. Een functionele analyse hieromtrent is gestart en zal gefaseerd uitgevoerd worden.

Het onderzoek naar de meerwaarde van en/of een alternatief voor het grijswaterbesluit (aanbeveling 8) is opgenomen in het Vlaams regeerakkoord 2014-2019.

Tot slot wens ik te benadrukken dat het Vlaams grondwaterbeleid blijvend streeft naar een kwalitatief en kwantitatief behoud van de zoetwaterreserves om een duurzame voorziening van drinkwater en proceswater aan een redelijke prijs te garanderen. De aanbevelingen van het Rekenhof worden reeds grotendeels meegenomen in het toekomstig grondwaterbeleid. Waar nodig zullen ze het voorwerp uitmaken van nader onderzoek bij het uitwerken van nieuwe aspecten van het grondwaterbeleid.

Hoogachtend,

Joke Schauvliege

Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be