



Briefadvies

Scheepvaartdecreet

Briefadvies van 28 januari 2021 over het ontwerp Scheepvaartdecreet

Datum van goedkeuring 28/01/2021

Volgnummer 2021 | 004

Coördinator + e-mailadres Wim Van Gils, wim.van.gils@minaraad.be

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Lydia Peeters,
Vlaams minister van Mobiliteit en
Openbare Werken
Koning Albert II-laan 20
1000 Brussel

Uw bericht van

21 december 2020

Uw kenmerk

//

Datum

28 januari 2021

Ons kenmerk

01/L25/2021/0042

Contact

wim.van.gils@minaraad.be

Telefoon

0491 15 42 00

Mevrouw de minister,

Op 21 december 2020 ontving de Minaraad de adviesvraag inzake het ontwerp van Scheepvaartdecreet, met adviestermijn van een maand. Vanwege het kerstreces werd een verlenging van de adviestermijn met één week toegestaan. Met dit briefadvies formuleert de Raad zijn aanbevelingen in dit verband.

Verduidelijkingen

De Raad beveelt aan om het **toepassingsgebied duidelijker te definiëren**. De gebruikte definitie in art. 2 stelt dat binnenwateren: “openbare wateren in het Vlaamse Gewest zijn die voor de scheepvaart kunnen worden gebruikt”. Dit roept vragen op over het toepassing op de waterlopen die niet bevaarbaar zijn, maar wel onder het beheer van De Vlaamse Waterweg vallen. Het sluit ook slecht aan bij de gebruikte definitie in de wet onbevaarbare waterlopen, die er vanuit gaat dat de bevaarbare waterlopen afgebakend zijn door de Vlaamse Regering¹. De Raad merkt ook op dat verder in het decreet veelvuldig de term “waterweg” wordt gebruikt, een term die niet gedefinieerd is. **De Raad adviseert om het toepassingsgebied te koppelen aan een aanduiding door de Vlaamse Regering en om een consistent gebruik van termen aan te houden in het decreet.**

De Raad vraagt om de reikwijdte van art. 19 te preciseren. De memorie van toelichting vermeldt bij dit artikel *“het aanbrengen van leidingen voor nutsvoorzieningen etc. - wordt gedeeltelijk geregeld in de bestaande afzonderlijke Vlaamse regelgeving (...) .De privaatieve ingebruikneming van domeingoederen blijft in principe buiten het bereik van het Scheepvaartdecreet.”*

De Raad vraagt om te verduidelijken wat “in principe” in de praktijk betekent, en om de rechten en plichten die door dit decreet zouden volgen uit de ligging van nutsleidingen op domeinen langs waterwegen (zowel langsligging als kruising) uit te klaren.

De Raad vraagt daarnaast om de term “oevererf” te definiëren. De bepalingen in de artikels 20 tot en met 22 laten immers een verre gaande afbakening toe, wat voor rechtsonzekerheid zorgt voor

¹ Wet op de onbevaarbare waterlopen, Artikel 1. Onbevaarbare waterlopen: de rivieren en beken **welke door de regering niet bij de bevaarbare waterlopen gerangschikt zijn**, stroomafwaarts van het punt waarop hun waterbekken ten minste 100 hectare bedraagt. Dit punt wordt de oorsprong van de waterloop genoemd. Waterlopen, geïnclassificeerd met toepassing van artikel 4 en artikel 4bis, worden geacht deel uit te maken van de onbevaarbare waterlopen;

de huidige landeigenaars en – gebruikers. De Raad vraagt om te verduidelijken wat de implicaties zijn voor het huidige gebruik (in veel gevallen landbouw) en om de in artikel 22 voorziene billijke vergoeding niet te beperken tot de eigenaars, maar ook de gebruikers desgevallend te vergoeden. **De Raad vraagt om te motiveren wat de doelstelling en meerwaarde is van de afbakening van het “watergebonden gebied”.** De huidige definitie lijkt als doel te hebben om de Vlaamse Waterweg zeggenschap te geven over het beheer en de exploitatie van deze gronden, zonder dat de Vlaamse Waterweg hier eigendoms- of gebruiksrechten op heeft verworven. De Raad vraagt om het nut en noodzaak hiervoor te motiveren, dan wel de bepaling te beperken tot de watergebonden gronden, zoals bedoeld in art. 4 van het decreet van 2 april 2004². Indien de bepaling wordt behouden, vraagt de Raad om een billijke regeling te garanderen ter compensatie van de huidige rechten van de eigenaars en gebruikers.

De meerwaarde van de multifunctionele benadering

In het voorstel van decreet wordt gesteld dat de waterwegen een functie hebben als scheepvaartweg en dat dit gebruik voor de scheepvaart *voorrang heeft op andere activiteiten* (art. 13). Deze benadering gaat in tegen het decreet integraal waterbeleid, waarin wordt uitgegaan van een multifunctioneel gebruik en waarin de diensten en agentschappen die afhangen van het Vlaamse Gewest wordt opgedragen om een *integrale afweging van de diverse functies binnen een watersysteem te maken en de onderlinge verbanden te ontwikkelen*³. De Raad wijst erop dat de expliciete toekenning van functies aan waterlichamen onderdeel uitmaakte van het decreet integraal waterbeleid, maar in 2012 werd geschrapt, omdat de meerwaarde ervan ontbrak en er onduidelijkheid bestaat over de juridische gevolgen van functietoekenningen. Daarom, stelde de wetgever toen: *“wordt zoveel mogelijk voor multifunctionaliteit gekozen, waarbij economische, sociale en ecologische functies integraal worden afgewogen. De finale toetssteen is de draagkracht van het watersysteem”*⁴.

De Raad meent dat de meerwaarde van de multifunctionele benadering ook blijkt uit de feiten. De bevaarbare waterlopen hebben zonder twijfel een belangrijke transportfunctie, maar zijn ook erg belangrijk voor een aantal andere functies. Zo zijn deze waterlopen cruciaal voor de waterbevoorrading⁵ en adviseerde de Raad om die reden eerder al om het beheer van de waterlopen volwaardig op te nemen in het strategisch plan watervoorziening⁶. De Raad wijst daarnaast op de functie om wateroverlast te voorkomen en op de belangrijke ecologische functie van de bevaarbare waterwegen, waarvan sommige een internationale bescherming genieten.

De integrale afweging van die functies levert volgens de Raad ook het meeste maatschappelijke baten op. Uit de berekeningen die tot op heden zijn gemaakt voor de uitwerking van een reactief afwegingskader voor prioritair watergebruik tijdens waterschaarste, blijkt dat het niet kostenefficiënt zou zijn om de scheepvaartfunctie in tijden van waterschaarste voorrang te geven op andere watergebruiken – dit gebeurt ook niet in de praktijk. Ook tijdens periodes van veel neerslag wordt de scheepvaart waar nodig stilgelegd⁷. Daarnaast is de meerwaarde van het ontwikkelen van onderlinge verbanden goed geïllustreerd door de aanpak en de resultaten van

² Decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht.

³ Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, Art 1.2.1 en art. 1.2.2.

⁴ [Memorie van toelichting bij Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.](#)

⁵ Uitwerking van een reactief afwegingskader voor prioritair watergebruik tijdens waterschaarste; Tussentijds synthesrapport, p 208 e.v.

⁶ [Advies 2020| 008 betreffende het strategisch plan watervoorziening](#), § “Verbreed de scope van het strategisch plan watervoorziening”

⁷ Zie bv. https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20131107_00828726

het geactualiseerde SIGMA-plan. Tenslotte heeft ook de scheepvaart veel te winnen bij een multifunctionele benadering van het waterbeleid, omdat dit kan zorgen voor een betere waterhuishouding en dus voor minder scheepvaartbeperkingen. **De Raad vraagt dan ook te verduidelijken welke meerwaarde wordt verwacht van de bepaling in art. 13 in het licht van de bepalingen in het DIW en de huidige praktijk, en welke de juridische gevolgen zijn.**

Onderbouw en toets de aanduiding in klassen

In artikel 12 wordt bepaald dat, de Vlaamse Regering voor elke waterweg de waterwegklasse vaststelt, waarna de waterwegbeheerder “*de nodige maatregelen treft opdat het verkeer van de schepen ten minste overeenkomstig de vastgestelde waterwegklasse kan worden verzekerd*”. (artikel 14). De aanduiding werkt ook door in artikels 10 (beperking van aansprakelijkheid) en 44 (*geen schip mag zich op de waterweg begeven indien de afmetingen ervan of van zijn lading niet beantwoorden aan de waterwegklasse*).

De keuze van deze klasse kan echter grote gevolgen, hebben, indien de vooropgestelde klasse afwijkt van de huidige situatie. Voor de overheid kunnen er dan aanzienlijke financiële gevolgen zijn in de vorm van kosten voor investeringen en onderhoud. Ook voor de omgeving kunnen de gevolgen aanzienlijk zijn (ruimtelijk, impact op natuur) en tenslotte kan er ook directe of indirecte impact zijn op andere sectoren (bv. via een veranderende waterbeschikbaarheid). **De Raad meent dan ook dat deze aanduiding grondig dient onderbouwd te worden en onderworpen aan een openbaar onderzoek.**

Captatievergoedingen: schrap artikel 41 uit het voorstel ...

Artikel 41 vervangt de bestaande decretale regelgeving over de bedragen die verschuldigd zijn voor een watervang. Volgens de memorie van toelichting zijn de bepalingen “geïnspireerd” door de bestaande regeling, maar de Raad stelt niettemin vast dat er grote verschillen zijn. Vooreerst verdwijnen de decretaal vastgelegde tarieven voor heel Vlaanderen. In de plaats komt een maximum tarief dat, indien het zou worden toegepast, een aanzienlijke verhoging van de waterprijs voor veel bedrijven zou inhouden⁸. De Raad stelt verder vast dat de korting voor drinkwaterbedrijven zonder motivering verdwijnt en dat de korting voor het terugstorten onzeker wordt en later bepaald moet worden. De sociale, economische en ecologische effecten van deze maatregel zijn niet in beeld gebracht en er heeft geen overleg over plaats gevonden met de belanghebbenden. Volgens de Raad is deze aanpak geen voorbeeld van behoorlijk bestuur, de Raad vraagt dan ook om het artikel uit het voorstel te schrappen en de volgende aanpak te volgen:

...,zorg voor een afstemming en onderbouwing van het waterprijsbeleid, ...

De Raad heeft in het advies over de derde waterbeleidsnota (samen met SERV en SALV) gewezen op de noodzaak om het waterprijsbeleid te stroomlijnen, omdat prijswijzigingen van één waterbron een (mogelijk ongewenst) effect kunnen hebben op de vraag naar andere waterbronnen. De Raad vraagt daarom om een overkoepelende afstemming op te zetten tussen het beleid inzake grondwaterheffingen, captatievergoedingen en drinkwaterprijzen en daarbij na te gaan of de motivering voor verschillen inzake de toepassing van de kostenterugwinning, volledig en actueel is, en te verzekeren dat het geheel van (prijs)prikkels “adequaat” is – en bv. niet leidt tot ongewenste verschuivingen in watergebruik⁹. De Raad meent dat een grondig debat noodzakelijk is over de hoogte van de tarieven, de tariefstructuur en eventuele sociale of

⁸ Uit een snelle bevraging van VOKA blijkt dat bedrijven aangeven dat de extra bijdragen per jaar in absolute cijfers tussen 25k€ en 115 milj € zouden kunnen liggen.

⁹ [Advies 2019 – 009](#), § 76

economische correcties, en vraagt dat daarbij de gevraagde afstemming met het grondwaterheffingenbeleid en drinkwaterprijsbeleid wordt gemaakt.

De Raad vraagt om dat debat te onderbouwen door de ecologische, economische en sociale impact van nieuwe voorstellen in te schatten door onder andere na te gaan:

- Wat de impact is voor bedrijven, o.a. door een gedegen economische impactanalyse uit te voeren alsook een benchmark met de buurlanden.
- Wat de impact is voor de bedrijven die overschakelden of zouden willen overschakelen van drinkwater of grondwater naar oppervlaktewater.
- Wat de impact is op reeds gedane of geplande investeringen in het kader van de groene transitie (circulair watergebruik, klimaatneutraliteit, warmtepompen...).
- Wat de ecologische en economische impact is van het veranderen van de regels over teruglozing en of deze regeling niet kan verbeterd worden.
- Wat de sociale gevolgen zijn van een eventuele aanpassing van de tarieven voor de drinkwatermaatschappijen.
- Welke tariefstructuur en hoogte wenselijk is vanuit ecologisch perspectief, invulling gevend aan de bepalingen uit artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water aangaande kostenterugwinning (inclusief milieu- en hulpbronkosten), en “adequate prikkels”.

De Raad vraagt uitdrukkelijk om de belanghebbenden te betrekken bij deze onderbouwing en meent dat over het finale voorstel ook terug om advies dient gevraagd te worden.

... en integreer deze bepalingen daarna in het waterwetboek.

De Minaraad en SERV adviseerden eerder al om de bepalingen over de captatie van oppervlaktewater van waterwegen, kanalen en havens onder te brengen in titel IV “Financiële instrumenten ter regulering en financiering van het integraal waterbeheer” in het waterwetboek. Ze wezen op de noodzaak om de afstemming te bevorderen tussen de verschillende financiële instrumenten gericht op het gebruik van drinkwater, grondwater en oppervlaktewater en dit in functie van het bereiken van de waterkwantiteitsdoelstellingen¹⁰.

De Raad vraagt dan ook uitdrukkelijk om, nadat de hierboven gevraagde afstemming en onderbouwing is gebeurd, de bepalingen aan te passen en te integreren in het waterwetboek.

De Raad meent daarbij dat de tarieven en tariefstructuren voor het capteren, best decretaal worden vastgelegd, zoal ook de tariefstructuren en tarieven voor de heffing grondwater per decreet zijn vastgelegd¹¹, en de tariefstructuur en de regulering van de drinkwaterprijs¹².

De Raad vindt het immers belangrijk dat de tariefstructuur gelijk is in heel Vlaanderen.

De Raad meent dat zowel de forfaitaire bijdragen en de bedragen per m³ automatisch jaarlijks dienen geïndexeerd te worden.

De Raad vraagt tenslotte om te motiveren waarom de vergunninghouders die onder de toepassing vallen van de wet van 20 juni 1855 inzake de irrigaties in de Kempen, een ander – lager – tarief dienen te betalen. De Raad meent dat het, gezien de leeftijd van deze wet en om redenen van gelijk speelveld, aangewezen is om hier een uitdoofregeling voor te voorzien.

De aansturing van het reactief beleid inzake waterschaarste

In het advies over het besluit onbevaarbare waterlopen (samen met SALV)¹³, stelde de Raad al vast dat het procedure voor reactief optreden voor onbevaarbare waterlopen, verschilt van deze voorzien voor drinkwater. Inzake drinkwater kunnen de minister, gouverneur of burgemeester

¹⁰ [2017/ 005 Gezamenlijk briefadvies over het Machtigingsdecreet coördinatie en codificatie Waterwetboek.](#)

¹¹ Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 Art. 4.2.3.1

¹² Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, art. 4.4.1

¹³ [Advies 2020-014](#)

beperkingen opleggen, na advies van de VMM. Voor de onbevaarbare waterlopen kunnen enkel de gouverneurs beperkingen opleggen, op voorstel van de CIW of van een waterbeheerder¹⁴.

Volgens voorliggend voorstel is de regeling bij de bevaarbare waterlopen nog anders: enkel de waterbeheerders kunnen captatieverboden opleggen. De modaliteiten hiervoor kunnen worden vastgelegd door de Vlaamse Regering.

De Raad stelt vast dat de beslissing over het reactief beleid voor de drie gevallen dus verschillend verloopt, wat de coördinatie en de “eenheid van commando” in crisissituaties niet ten goede komt. **De Raad meent dat het noodzakelijk is om de adviesfunctie van de CIW en de coördinerende rol van de gouverneurs te verankeren** in het decreet of een uitvoeringsbesluit.

De Raad herinnert aan de vraag om ook het drinkwaterbesluit in die zin aan te passen en herhaalt ook in deze context de vraag naar een **performant (digitaal) systeem** voor het beheren van de captaties, bij voorkeur één systeem voor captaties uit onbevaarbare en bevaarbare waterlopen, en een goede opvolging ervan. Ze herhaalt ook de vraag naar een **evaluatie** van het gehele reactief beleid na de zomer van 2022.¹⁵

De Raad vraagt tenslotte om na een haalbare overgangsperiode een verplichting in te voeren om de **watermeters** bij de captaties verplicht **digitaal** te maken, omdat de versnelde digitalisering veel baten zou kunnen opleveren bij deze waterbron, waar de afnemers niet zo talrijk zijn en de volumes relatief groot¹⁶. Daarbij dient een praktisch haalbare oplossing gevonden te worden voor de meting van teruglozing, daar een bedrijf soms meerdere lozingspunten gebruikt of de lozingspijpen onder de grond gelegen zijn.

Met vriendelijke groeten,

i.o. voor Piet Vanden Abeele,
Voorzitter 2021

¹⁴ Besluit onbevaarbare waterlopen, art 30 §3

¹⁵ idem

¹⁶ [Advies 20-425 over de digitale watermeters \(met SERV\)](#)