

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten

Samenvatting

Dit besluit voert het instrument peilbeheer in. Het doel van dit instrument is om via een onderbouwd en juridisch verankerd peilbeheer verdroging aan te pakken, het water zoveel als mogelijk vast te houden, wateroverlast tegen te gaan en dit rekening houdende met de noden vanuit het landgebruik in het betreffende gebied. Het besluit wordt opgemaakt in uitvoering van de Blue Deal en het Vlaams klimaatadaptatieplan.

Naast de bepaling van de taakstelling voor het peilbeheer, de procedure voor de opmaak, de goedkeuring en de evaluatie van het peilbesluit voorziet het uitvoeringsbesluit ook de uitbreiding van de handhavende instanties voor het peilbeheer.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

De uitwerking van een instrument voor peilbeheer kadert binnen het beleidsdomein Omgeving, het beleidsveld leefmilieu en waterbeleid en binnen de volgende doelstellingen van de Beleidsnota Omgeving 2019-2024:

- SD 5. ACTIEF OP HET TERREIN OM IMPACT TE VERGROTEN
- OD 2. Optimaliseren waterbeheer van de onbevaarbare waterlopen

De uitwerking van een instrument voor peilbeheer geeft uitvoering aan de Blue Deal en het Vlaams klimaatadaptatieplan. Deze bevatten acties om de verdroging in Vlaanderen aan te pakken, waaronder de ontwikkeling van een instrument peilbeheer.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorliggende besluit heeft een gunstig advies gekregen van de Inspectie van Financiën namelijk advies JV/2022 4843 d.d. 29/11/2022.

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2022/457 van 13 december 2022.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het voorliggende besluit voert het instrument peilbeheer in. Doel is om via een onderbouwd en juridisch verankerd peilbeheer verdroging aan te pakken en het water zoveel als mogelijk vast te houden rekening houdende met de noden vanuit het landgebruik in het betreffende gebied.

Het peilbeheer is de verantwoordelijkheid van de bevoegde waterbeheerder. De waterbeheerder staat in voor de peilinstellingen aan de pompgemalen en de stuwen. Tot heden is er in Vlaanderen geen instrument om dit peilbeheer juridisch te verankeren. In een aantal gebieden werden er wel afspraken gemaakt tussen de waterbeheerders en de betrokken partners in het gebied. Een duidelijke procedure om deze peilafspraken uit te werken en deze juridisch te verankeren ontbreekt. In veel gevallen zal een peilbesluit aanvullend zijn aan de inzet van andere instrumenten in een gebied. Mogelijke voorbeelden hiervan zijn een landinrichtingsproject of de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. De uitwerking van het instrument peilbeheer is sterk geïnspireerd op de aanpak die in Nederland al jarenlang succesvol toegepast wordt.

Artikel 21 van de wet op de onbevaarbare waterlopen dat werd ingevoegd in 2019, bepaalt dat het instrument peilbeheer een onderdeel is van het algemeen reglement op de onbevaarbare waterlopen. Dit besluit geeft dan ook verdere invulling aan het algemeen reglement dat op basis van artikel 21 door de Vlaamse Regering moet opgemaakt worden.

Het peilbeheer is voornamelijk van belang in vlakke gebieden waarbij de werking van pompgemalen en stuwen bepalend is voor het peil dat in een gebied wordt gerealiseerd. In vrij afwaterende waterlopen is het peilbeheer minder regelbaar. Vooral de hellingsgraad en het verhang, het debiet, de inrichting en het beheer van de waterlopen (meandering, inrichting/demping drainagegrachten, maaibeheer,...) bepaalt in deze waterlopen het peil.

De waterbeheerders krijgen de bevoegdheid om het peilbesluit voor te bereiden. De waterbeheerder doet dit op participatieve wijze samen met de betrokken actoren en gebruikers in het gebied. Hierbij moet in eerste instantie een oriëntatienota opgemaakt worden waarin informatie over het gevoerde peilbeheer, de actueel ingestelde peilregeling en peilzones, de peilinstellingen van de regelbare constructies op waterlopen en grachten, de relevante wetgeving en de geïdentificeerde taakstellingen gebundeld wordt. Over deze oriëntatienota wordt advies gevraagd aan onder meer gemeentebesturen en de betrokken administraties.

Rekening houdende met de ontvangen adviezen wordt dan het ontwerp van peilbesluit opgemaakt. Dit peilbesluit omvat:

- (1) de peilregeling voor de peilzones in het gebied die gevat worden door het peilbesluit rekening houdende met de taakstellingen,
- (2) een peilkaart met daarop de begrenzing van het gebied waarop het peilbesluit betrekking heeft en met de peilzones waarin de verschillende peilregelingen gelden die met het besluit ingesteld worden en
- (3) een toelichting bij het besluit.

Als dat nodig is, moet een passende beoordeling en VEN-toets opgemaakt worden of moet een mer-procedure gevoerd worden.

Over het ontwerp van peilbesluit wordt een openbaar onderzoek gevoerd en wordt advies gevraagd aan onder meer gemeentebesturen en de betrokken administraties. Na de verwerking hiervan moet de waterbeheerder het ontwerp van peilbesluit aan de minister overmaken die het besluit goedkeurt. Een periodieke evaluatie van het peilbesluit is voorzien. Wanneer een bijstelling

van het peilbesluit nodig blijkt wordt dezelfde procedure als voor de opmaak van het ontwerp van peilbesluit doorlopen.

Naast de bepaling van de taakstelling voor het peilbeheer, de procedure voor de opmaak, de goedkeuring en de evaluatie van het peilbesluit voorziet het uitvoeringsbesluit ook de uitbreiding van de handhavende instanties bevoegd voor de handhaving van het peilbeheer op de onbevaarbare waterlopen en publieke grachten.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 en 2

De VMM, de provincies en de gemeentes zijn aangeduid als handhavende instanties voor de bepalingen in de wet onbevaarbare waterlopen. Voor de handhaving van het peilbeheer is het wenselijk dat ook andere instanties dan de waterbeheerders die de peilbesluiten opmaken en toepassen handhavende bevoegdheden hebben, gezien met die peilbesluiten uiteenlopende doelstellingen nagestreefd worden. Het is daarom wenselijk om ook de personeelsleden van de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving en het Agentschap voor Natuur en Bos deze handhavingsbevoegdheid te geven.

Artikel 3

Dit artikel omvat een aantal nieuwe definities die toegevoegd worden aan het uitvoeringsbesluit op de wet onbevaarbare waterlopen. Deze definities zijn belangrijk om het peilbeheer duidelijk te regelen.

Artikel 4

Ontworpen artikel 26/1

In dit artikel worden de taakstellingen bepaald die minimaal met het peilbesluit bewaakt en gerealiseerd moeten worden. Vanwege verschillende belangen die met een peilbesluit worden behartigd, zal het gekozen peil vaak verschillende functies dienen. De waterbeheerder houdt bij het peilbeheer rekening met onder andere de taakstellingen inzake milieu, natuur, landschap, economie en waterveiligheid die er bestaan in de peilzones.

Het is logisch dat het peilbeheer de milieudoelstellingen voor het watersysteem moet verzekeren. Het peilbeheer heeft onder meer een grote impact op verzilting. Inzake natuur moeten de peilvereisten voor de beschermde gebieden vanuit het natuurbeleid verzekerd worden. Naast de speciale beschermingszones (zoals gedefinieerd in het uitvoeringsbesluit) en de gebieden van het Vlaamse Ecologisch Netwerk zijn dit ook de goedgekeurde natuurbeheerplannen type 2, 3 of 4 en de waterrijke gebieden van internationale betekenis. Het is belangrijk bij de peilinstellingen ook rekening te houden met de doelstellingen inzake landschap. Het is evident dat ook de peilbehoeften die noodzakelijk zijn voor de duurzame economische uitbating op de percelen in het betreffende gebied een belangrijke element zijn. Tot slot moet rekening gehouden worden met de veiligheid van de vergunde of vergund geachte gebouwen en infrastructuur buiten afgebakende overstromingsgebieden. In uitvoering van artikel 4.1.1 VCRO en artikel 4.2.2 §2 VCRO geldt dit ook voor gebouwen en infrastructuur waarvoor een meldingsakte is verkregen.

Het is belangrijk dat bij de opmaak van de oriëntatienota deze taakstellingen bepaald worden op basis van de bestaande wetgeving, de bestemmingsplannen, afbakeningen in het kader van het natuurbeleid,... De doelstelling is om het peilbeheer zo goed als mogelijk in te vullen rekening houdende met de beleidskeuzes die voor elk gebied gemaakt werden.

Het is duidelijk dat de peilregeling goed gemotiveerd moet worden. De voorbije jaren werd heel wat kennis ontwikkeld om de peilregelingen onderbouwd in te vullen. Zo werden voor een aantal

gebieden (o.a. Oudlandpolder, Leopoldkanaal) studies voor de bepaling van het Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) opgestart. Deze studies zorgen voor de nodige onderbouwing van het peilbeheer van zowel landbouw- als natuurzones. Via het project "Peilimpact" wordt door het ILVO verder werk gemaakt van de onderbouwing van de impact van vernatting op landbouwpercelen. Het is belangrijk dat bij de bepaling van de taakstelling en de peilregeling deze beschikbare kennis maximaal aangewend wordt.

Ontworpen artikel 26/2

De waterbeheerder neemt de nodige initiatieven om tegen 1 januari 2027 te kunnen beschikken over een goedgekeurd peilbesluit voor alle gebieden waar het oppervlaktewaterpeil kunstmatig geregeld wordt én waar natuur, landbouw en andere functies specifieke eisen stellen aan het peilbeheer. De Vlaamse regering kan de timing bijstellen mocht blijken dat een verlenging van deze termijn noodzakelijk is om goed onderbouwde peilbesluiten op te maken.

De waterbeheerder is de verantwoordelijke voor de voorbereiding van het peilbesluit, want het is de waterbeheerder die verantwoordelijk is voor het effectieve peilbeheer. Gezien er in 1 gebied veelal meerdere waterbeheerders zullen zijn, is de mogelijkheid voorzien dat waterbeheerders kunnen samenwerken bij de opmaak van een peilbesluit. Het is aan de betrokken waterbeheerders om de nodige initiatieven te nemen om peilbesluiten voor te bereiden.

Het is daarbij aangewezen dat de waterbeheerders hierbij overleggen met de landgebruikers in een gebied en de betrokken actoren. Indien de waterbeheerders geen of niet tijdig initiatief nemen, kan de minister als dat noodzakelijk is om de doelstellingen van het integraal waterbeleid of het natuurbeleid te realiseren, de gebieden en de onbevaarbare waterlopen en grachten aanduiden waarvoor de aangeduide waterbeheerder(s) verplicht is een peilbesluit op te maken.

Dit peilbesluit omvat:

- de peilregeling voor de peilzones in het gebied die gevat worden door het peilbesluit rekening houdende met de taakstellingen;
- een peilkaart met daarop de begrenzing van het gebied waarop het peilbesluit betrekking heeft en met de peilzones waarin de verschillende peilregelingen gelden die met het besluit ingesteld worden;
- een toelichting bij het besluit.

Deze toelichting is een belangrijk document en moet goed gemotiveerd worden. Zeer belangrijk zijn de geïdentificeerde taakstellingen die in het gebied gerealiseerd moeten worden. Deze taakstellingen moeten gebaseerd zijn op de in het betrokken gebied relevante wetgeving. Cruciaal is natuurlijk de grondige motivering van de peilregeling waarbij rekening gehouden wordt met de verschillende (maatschappelijke) belangen in het gebied én de peilinstellingen voor de regelbare constructies die ingezet zullen worden om de peilregeling te realiseren. Met regelbare constructies worden constructies op waterlopen en grachten bedoeld zoals pompgemalen, stuwen,... Om een goede evaluatie van het peilbesluit mogelijk te maken is het belangrijk dat er voldoende meetpunten in het gebied beschikbaar zijn om de peilregeling te monitoren. Indien een project-MER noodzakelijk is moeten de gegevens over de milieueffectrapportage, zoals vermeld in artikel 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 ook in de toelichting opgenomen worden.

De waterbeheerders moeten in het gebied hun regelbare constructies bedienen conform de bepalingen van het goedgekeurde peilbesluit. Een peilbesluit is bijgevolg bindend voor de betrokken waterbeheerder(s). Ook de eigenaars en gebruikers van de onroerende goederen gelegen in het gebied waarop het peilbesluit betrekking heeft mogen geen acties ondernemen die in strijd zijn met het peilbesluit. Dit zal onder meer verduidelijkt worden in de omzendbrief watertoets. Het is logisch dat bij de onttrekking van water uit onbevaarbare waterlopen de vastgelegde peilregeling gerespecteerd moet worden.

Ontworpen artikel 26/3

De eerste stap voor de opmaak van een peilbesluit is de opmaak van een oriëntatienota. In deze nota wordt alle info verzameld die noodzakelijk is om een goed peilbesluit op te maken. Deze nota wordt participatief opgemaakt samen met de betrokken actoren en gebruikers in het gebied. De oriëntatienota bevat info over:

- de actueel ingestelde peilregeling,
 - de aanwezige regelbare constructies op de onbevaarbare waterlopen en grachten om de actuele peilregeling te realiseren en de gehanteerde peilinstellingen van deze regelbare constructies,
 - de voor het peilbeheer in het betrokken gebied relevante wetgeving,
 - de geïdentificeerde taakstellingen,
 - en een kaart met daarop de begrenzing van het gebied waarvoor men een peilbesluit wil opmaken.
- In voorkomend geval moet ook de aanmelding voor het voorgenomen project-milieu-effectrapport, vermeld in artikel 4.3.4., §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, in deze oriëntatienota opgenomen worden.

Het ligt voor de hand dat deze oriëntatienota opgemaakt wordt in overleg met de betrokken actoren in het gebied. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van bestaande overlegorganen of gebiedscoalities. Indien een peilbesluit opgemaakt wordt in het kader van een bestaand project zoals een landinrichtingsproject is het logisch dat de overlegstructuren van het project ingezet worden. Het is echter niet wenselijk om hier een vast stramien voor op te stellen.

Over deze oriëntatienota wordt advies gevraagd aan de betrokken gemeentes, provincies, andere waterbeheerders in het gebied en de betrokken administraties. In voorkomend geval wordt ook advies gevraagd aan de afdeling bevoegd voor milieueffectrapportage. Wanneer het peilbesluit van toepassing zal zijn op waterlopen die gebruikt worden voor de onttrekking van water voor de productie van water bestemd voor menselijke consumptie wordt eveneens advies gevraagd aan de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk, gezien het peilbesluit een impact kan hebben op de onttrekking van water voor de productie van leidingwater. Ook aan de CIW wordt advies gevraagd. De verwachting is dat de VMM in veel gebieden (mede-)initiatiefnemer zal zijn bij de uitwerking van een peilbesluit. Als de VMM één van de initiatiefnemers is, is conform het watertoetsbesluit de CIW de bevoegde adviesinstantie. Voor projecten met een grensoverschrijdende impact wordt ook het aanpalend gewest of lidstaat van de Europese Unie om advies gevraagd.

Op basis van de ontvangen adviezen past de waterbeheerder de oriëntatienota aan en maakt het ontwerp peilbesluit op. Het is evident dat de waterbeheerder(s) over dit ontwerp van peilbesluit het nodige overleg voorziet met de betrokken actoren in het gebied. Het ontwerp peilbesluit omvat een ontwerp van peilregeling, een peilkaart en een toelichting bij het besluit. In voorkomend geval wordt een overzicht toegevoegd van de knelpunten die met de bestaande inrichting van het gebied en/of met de bestaande regelbare constructies niet of niet geheel opgelost kunnen worden. In deze gevallen wordt een actieplan opgemaakt om te remediëren aan de knelpunten. De knelpunten worden opgelijst vanuit de gemotiveerde afweging van de taakstellingen inzake milieu, natuur, landschap, economie en waterveiligheid. De socio-economische impact wordt bekeken, waarbij het scenario niet-actie en de maatschappelijke gevolgen worden meegenomen. Dit kan de plaatsing van bijkomende regelbare constructies of de aanleg van bijkomende waterlopen om hydrologisch isolatie te realiseren zijn, maar ook bijvoorbeeld grondverwerving of grondruil. Het peilbesluit kan bepalen dat bepaalde peilregelingen in peilzones maar van kracht worden na de implementatie van bepaalde acties.

In voorkomend geval moet ook een passende beoordeling of VEN-toets opgemaakt. Op basis van het MER-besluit kan ook noodzakelijk zijn een mer-procedure te voeren. Waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden is opgenomen in bijlage 2 en 3 van het MER-besluit én kunnen bijgevolg van toepassing zijn bij opmaak van een peilbesluit.

Over het ontwerp van peilbesluit wordt een openbaar onderzoek georganiseerd en wordt terug advies gevraagd aan de betrokken instanties. Daarna past de waterbeheerder het ontwerp peilbesluit aan rekening houdende met de ontvangen adviezen en de resultaten van het openbaar onderzoek. Het bijgewerkt ontwerp van peilbesluit wordt aan de minister bezorgd. De minister keurt het peilbesluit op gemotiveerde wijze finaal goed of af.

Ontworpen artikel 26/4

Een zesjaarlijkse evaluatie is voorzien. Deze evaluatie is onder meer belangrijk om na te gaan of de afgesproken peilregeling correct toegepast werd, of de afgesproken acties tijdig uitgevoerd werden en of de peilregeling voor het gewenste grondwaterregime zorgt. Evaluaties kunnen ook belangrijk zijn omwille van wijzigende omstandigheden.

De waterbeheerder voert deze evaluatie uit. Over deze evaluatie wordt een advies gevraagd aan de adviesinstanties. Indien uit de evaluatie blijkt dat een bijstelling van het peilbesluit nodig is, moet een herwerking van het peilbesluit opgemaakt worden. Bij een herwerking is het niet nodig een oriëntatienota op te maken, maar moet wel de procedure voor de opmaak van een ontwerp van peilbesluit gevolgd worden.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Voor de opmaak van peilbesluiten zullen onderbouwende studies zoals GGOR opgestart moeten worden. De inschatting is dat dit minimaal voor een 20-tal gebieden waar VMM één van de waterbeheerders is noodzakelijk zal zijn. De geraamde kostprijs hiervan wordt geraamd op €50.000 voor kleinere gebieden tot €200.000 per studie voor grote, complexe gebieden. De totale kostprijs wordt geraamd op €2.000.000 gespreid over 4 jaar. De budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare budgetten.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Voor de voorbereiding van de peilbesluiten moeten de nodige personeelsleden voorzien worden. Dit zal opgevangen worden binnen het bestaande personeelskader.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De impact op de gemeentes zal beperkt zijn gezien maar een beperkt aantal gemeentes verantwoordelijk zijn voor het beheer van onbevaarbare waterlopen. De organisatie van het openbaar onderzoek voor een ontwerp van peilbesluit is een beperkte belasting. De provincies zullen verantwoordelijk zijn voor de opmaak van heel wat peilbesluiten voor de waterlopen waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Het is logisch dat de provincies als bevoegde beheerders van de onbevaarbare waterlopen hiervoor de nodige capaciteit voorzien.

4 VERDER TRAJECT

Het ontwerp van besluit wordt voorgelegd aan de SERV/SALV/Minaraad voor advies.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over het peilbeheer op de onbevaarbare waterlopen en grachten;

2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

te gelasten over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies binnen een termijn van 30 dagen van de SERV, SALV en MINA-raad in te winnen

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR