

Datum: 13 april 2023

Advies Vereniging Vlaamse Provincies inzake het Voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten

De Vlaamse Regering maakt momenteel werk van een Besluit inzake het peilbeheer op de onbevaarbare waterlopen en grachten. Het doel van dit instrument is om via een onderbouwd en juridisch verankerd peilbeheer de verdroging aan te pakken, het water zoveel als mogelijk vast te houden en wateroverlast tegen te gaan, rekening houdend met de noden vanuit het landgebruik in het betreffende gebied.

De Vlaamse Vereniging van Provincies is sterk voorstander van een goed instrument om peilbeheer juridisch te verankeren. Provincies hebben immers reeds jaren ervaring met het opstellen van peilafspraken. Er is echter grote bezorgdheid over de weerhouden definitie van peilbeheer. Deze definitie laat bijzonder veel ruimte voor interpretatie en zorgt hiermee voor bijkomende rechtsonzekerheid. Daarnaast zijn er ook bezorgdheden over de betrokkenheid van de bevaarbare waterlopen, het flankerend beleid, de tijdslimiet en de voorziene middelen.

Context

Naar aanleiding van klachten rond de werking van de pompgemalen in Geel (Zegge) en Berlare (Aubroeck) nam de Vlaamse overheid het (gewijzigde) standpunt in dat pompgemalen wel degelijk een omgevingsvergunning nodig hebben. Het gaat dan specifiek over rubriek 53.10 van de VLAREM I, dat indertijd ingevoerd werd naar aanleiding van de Europese MER-wetgeving rond 'droogleggingsprojecten voor landbouw'. VZW Dryade heeft dat standpunt vervolgens aangegrepen om een zaak te maken van alle pompgemalen over heel Vlaanderen. Deze klacht is tot op heden zonder verder gevolg gebleven.

Naar aanleiding daarvan werden 2 sporen rond aanpassing van de wetgeving opgestart.

Het 1^{ste} spoor betreft het onderbrengen van de MER-plichtige droogleggingsprojecten voor landbouw binnen een aparte VLAREM-rubriek 65. Daarbij wordt een droogleggingsproject gedefinieerd als "*ingrepen aan of de inzet van ondergrondse of bovengrondse regelbare constructies om een seizoensgebonden of permanente peilverlaging te realiseren*", waarbij een uitzondering geldt voor projecten met peilbesluit of elders ingedeelde drainages. De VVP zal de werkzaamheden rond de grondwatertrein waarvan deze wijziging deel uitmaakt verder opvolgen, met het oog op voldoende transparantie en rechtszekerheid.

Deze nota focust zich op het 2^{de} spoor, met name het Besluit inzake het peilbeheer. Binnen de CIW werd daartoe in de zomer van 2021 een projectgroep opgericht, waar 2 ontwerp teksten voorgelegd werden. In het najaar van 2022 werd het Vlaams Klimaatactieplan gepubliceerd, waarin nieuwe wetgeving rond peilbeheer werd aangekondigd. Op 23 december 2022 keurde de Vlaamse Regering voor een 1ste maal het voorontwerp van besluit over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten goed. Deze tekst werd voorgelegd aan de adviesraden. Na de advisering volgde een 2^{de} goedkeuring door de Vlaamse Regering op 3 maart 2023. De VVP stelde echter vast dat de teksten substantieel werden aangepast.

1. Definitie peilbeheer

In het 2^{de} ontwerp van het BVR wordt het peilbeheer gedefinieerd als *“het uitoefenen van invloed op de waterstanden van het oppervlaktewater en onrechtstreeks ook op de grondwaterstanden in een afgebakend gebied door het peil van de onbevaarbare waterlopen en grachten te sturen via regelbare en vaste constructies of via de inrichting en het beheer van waterlopen en grachten door een waterbeheerder”* (art. 3, 11°).

Deze definitie verschilt fundamenteel van de initiële definitie door de toevoeging van “vaste” constructies en “via inrichting en beheer”. Deze definitie laat bijzonder veel ruimte voor interpretatie:

- Wat is een “regelbare” constructie? Pompen, klepstuwen of schuiven, maar ook noodgemalen en in- en uitstroomconstructies op GOG’s?
- Welke “vaste” constructie komen in aanmerking? Valt een vispassage of een duiker daaronder?
- Wat met de inrichting van de waterloop, bijvoorbeeld de aanleg van een winterbed?
- Het beheer van de waterloop is zo mogelijk nog ruimer. Ook het maaien en ruimen kan een invloed hebben op het waterpeil, maar het kan toch niet de bedoeling zijn dat de manier en het tijdstip van maaien vallen onder een peilbesluit?

Een definitie die zoveel ruimte voor interpretatie laat, creëert uiteraard onzekerheid. De vrees bestaat dat dit zal aangegrepen worden om zelfs het dagelijkse beheer van waterlopen te juridiseren.

2. Taakstelling waterbeheerders

In het voorgestelde artikel 26/2, §1 wordt bepaald dat: *“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.”* Dat betekent dat vanaf 1 januari 2027 het beheer, de inrichting en de bouw van infrastructuur waarbij het waterpeil beïnvloed wordt en meerdere functies aanwezig zijn (langs weerszijden of op het traject van de waterloop), zonder peilbesluit niet meer mogelijk zal zijn. Daarmee schiet men het oorspronkelijk doel van een juridisch verankerd systeem voor peilbeheer, voorbij.

In de begeleidende nota van de Vlaamse Regering staat er weliswaar dat *“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. In dergelijke waterlopen fluctueert het peil veel sterker en kan er veel minder een gedetailleerd streefpeil vastgelegd worden.”* Maar deze duiding sluit de nood aan peilbeheer in meer hellende gebieden niet uit en kan dus niet helpen bij de interpretatie van waar een peilbesluit opgesteld moet worden. Overigens wordt de term ‘kunstmatig’ niet gedefinieerd. In gewone taal wordt daaronder verstaan “door menselijk, moedwillig ingrijpen tot stand gekomen” of nog “niet volgens de natuur”. Ook hier is er dus veel ruimte voor interpretatie.

3. Vier fundamentele opmerkingen

Ten eerste heeft dit BVR geen betrekking op de bevaarbare waterlopen, aangezien het ingebed is in de Wet op de Onbevaarbare Waterlopen. In de nota van de Vlaamse Regering staat er weliswaar dat de verbindingen met de bevaarbare waterwegen en de impact van deze verbindingen op het peilbeheer geduid moeten worden. In het BVR staat er bovendien dat er een overzicht van de verbindingen met de bevaarbare waterwegen opgenomen moet worden (Art. 26/2. §1, tweede lid, 4° b), maar het peilbesluit is dus niet bindend voor De Vlaamse Waterweg. Er zijn dus geen duidelijke verantwoordelijkheden uitgewerkt.

Ten tweede werd er geen rechtsgrond voor flankerend beleid voorzien. Er zijn geen compensaties voor waardeverminderingen of opbrengstdervingen door evt. veranderingen in het peilbeheer. Volgens de nota van de Vlaamse Regering is daar een apart proces voor nodig (bv. landinrichting).

Ten derde vindt de VVP het merkwaardig dat voor een dergelijke moeilijke materie die streeft naar evenwichten tussen sectoren, er geen georganiseerd administratief beroep voorzien wordt.

Tot slot, maar niet in het minst, zijn er grote vraagtekens rond de voorziene middelen. Uit ervaring weten we dat de opmaak van een peilbesluit een langdurig en uiterst gecompliceerd proces is. Er is daarnaast tijd nodig om data te verzamelen en te interpreteren maar ook om tot een vergelijk te komen tussen de verschillende omliggende functies. Bovendien is de tijd (bijzonder) kort. De nota van de Vlaamse Regering stelt kortweg dat het *“logisch is dat de waterbeheerders (provincie, gemeente, polder of watering) hiervoor de nodige capaciteit voorzien.”* De opmaak en uitvoering van zulke peilbesluiten kon echter nog niet opgenomen worden in de begroting, echter wordt er van de lokale besturen ook een gezond financieel beleid verwacht.

Namens de Vereniging Vlaamse Provincies,

Jan De Haes
Gedeputeerde provincie Antwerpen
Voorzitter Beleidscommissie Water VVP

Anton De Ryckere
Algemeen Directeur VVP