

het wijzigingsdecreet op de wet onbevaarbare waterlopen

Ontwerp van decreet tot wijziging van de Wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, meer bepaald de wijziging van de classificatie en andere diverse wijzigingen

Datum van goedkeuring	12 september 2013
Volgnummer	2013 039
Coördinator + e-mailadres	Ir. Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Dossierbeschrijving	5
Aanbevelingen	8
Referentielijst	12

Krachtlijnen

Het ontwerpdecreet kan bijdragen tot efficiëntieverhoging, optimalisatie van de inzet van deskundigheid en ervaring en het behoud van de betrokkenheid van de lokale actoren. Niettemin verhelpt het ontwerpdecreet de versnippering van de bevoegdheden in het waterbeheer en de zogenaamde "verkokering" die de samenwerking binnen en tussen beleidsdomeinen verhindert niet. Daarvoor zijn de voorliggende wijzigingen te beperkt. Om versnippering, verkokering en tegenstrijdigheden in het beleid te voorkomen, vraagt de Raad dat onderzocht zou worden hoe één integrerend kader inzake waterbeheer en waterbeleid op de sporen kan gezet worden waarin de verschillende wetgevingen worden geïntegreerd, afgestemd en gemoderniseerd.

Het ontwerp Verzameldecreet stelt de invoering van het begrip "*private gracht van algemeen belang*" voor. Dit instrument kan een middel zijn dat op het terrein toelaat om op een meer gerichte manier het fijnmazig grachtenstelsel te beheren voor o.a. het vasthouden van water, het mijden van wateroverlast en droogte. Dezelfde argumenten gelden echter ook voor de publieke oud-geklasseerde waterlopen. Waarom wordt voor deze geen gelijkwaardig instrument ingevoerd?

Het verzameldecreet schept geen duidelijkheid over het statuut van en de ermee verbonden rechten en plichten voor die grachten en over de criteria om het statuut te verkrijgen. De Raad vraagt duidelijkheid over dit statuut en over de wijze waarop aangelanden en gebruikers zullen betrokken worden bij de mogelijke overname en de mogelijkheden tot beroep.

Overeenkomstig het DIW krijgen bekkenbesturen een taak in het voorstellen van een adequate bevoegdheidsverdeling van waterwegen en onbevaarbare waterlopen. In het Witboek Interne Staatshervorming werd echter geen vermelding gemaakt van die taak. Bij het voorliggende voorstel tot herinschaling van de waterlopen werden de bekkenbesturen ook niet betrokken. De Raad vraagt zich af of dit wijst op een veranderende visie over de rol van de bekkenbesturen?

De Raad vraagt afstemming tussen de lopende initiatieven: de herinschaling van waterlopen, de invoering van het instrument "*grachten van algemeen belang*" en het opmaken van een gemeentelijk hemelwaterplan.

Met betrekking tot de overdracht van waterlopen van gemeenten naar provincies vraagt de Raad dat de provincies de nodige budgettaire maatregelen treffen om de continuïteit van het beheer te verzekeren.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	24 juni 2013
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, art.11.2.1, §2, 1°
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	
Overlegcommissie	Werkcommissie Milieuhygiëne
Vergaderingen: soort + datum	20 augustus en 3 september 2013

Bij de adviesvraag werden volgende documenten toegevoegd:

- De beslissingsfiche van de Vlaamse Regering (VR/2013 2106 DOC.636),
- De Nota aan de leden van de Vlaamse Regering,
- Het ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, meer bepaald de wijziging van de classificatie en andere diverse wijzigingen,
- De Memorie van Toelichting,
- Het advies van 7 mei 2013 van de Inspectie van Financiën,
- Het begrotingsakkoord van 14 juni 2013.

Het advies kan ten vroegste in de geplande zitting van 12 september 2013 van de Minaraad vastgesteld worden.

Dossierbeschrijving

- [1] De aanzet voor de wijziging van diverse bepalingen van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen bevindt zich in doorbraak 63 uit het Witboek Interne Staatshervorming¹. Deze doorbraak beoogt een efficiënt beheer en stelt als principe dat voor elke onbevaarbare waterloop moet nagegaan worden welk bestuur beleidsmatig het best is uitgerust om het beheer ervan aan te sturen.

De rangschikking van de onbevaarbare waterlopen in drie categorieën blijft behouden, maar de inschaling wordt herbekeken in samenspraak met de betrokken besturen en diensten en aan de hand van beheergebonden en beleidsgerichte maatstaven. Zo wil men afstemming tussen de vereiste deskundigheid en ervaring en de plaatselijke betrokkenheid en wil men bestaande anomalieën wegwerken.

- [2] In uitvoering van doorbraak 63 werd de inschaling van de onbevaarbare waterlopen in 2011 en 2012 bekeken door de betrokken besturen en diensten. De conclusies werden verwerkt in de mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 (VR 2012 2112 MED.0598). Er was gebleken dat maatwerk noodzakelijk is en dat een beperkt aantal noodzakelijke wijzigingen aan de wet op de onbevaarbare waterlopen aangewezen is:

- de verruiming van de criteria voor de klassering van waterlopen,
- de mogelijkheid om waterlopen naar een hogere of lagere categorie over te brengen wanneer daarover een akkoord bestaat tussen de huidige en toekomstige waterbeheerder,
- de gevallen waarin een openbaar onderzoek nodig is te beperken tot die waarin dit een meerwaarde biedt. Zo wordt voorgesteld om het openbaar onderzoek af te schaffen voor:
 - procedures tot wijziging van de categorisering van waterlopen, gezien de minieme impact voor aangelanden, en
 - voor machtigingen, gezien het ontbreken van een meerwaarde daarvan door de integratie van deze machtiging in de stedenbouwkundige vergunning,
- de terminologie van de wet aan te passen zodat overeenstemming bereikt wordt met de bevoegdheidsverdeling door de defederalisering van het waterbeleid en de noodzakelijke aanpassingen voortvloeiend uit de gehanteerde definities in het Gemeente- en Provinciedecreet.

¹ Vlaamse Regering, Witboek Interne Staatshervorming, Brussel, 8 april 2011, (VR 2011 0804 DOC0316), p.139/146.

- [3] Het ontwerp van decreet beoogt efficiëntieverhoging, vereenvoudiging, optimalisatie van de inzet van deskundigheid en ervaring en het behoud van de betrokkenheid van de lokale actoren.

De criteria voor de klassering van waterlopen worden verruimd door in art. 1 van de Wet, in de definitie van "onbevaarbare waterlopen", te verduidelijken dat de waterlopen die via art. 4 en art. 4bis gerangschikt worden als onbevaarbare waterlopen, ook onder die noemer vallen. Tevens wordt een definitie van "kunstmatige waterloop" toegevoegd.

Omwille van de transparantie van die verruiming wordt de rangschikking van de onbevaarbare waterlopen in art. 2 van de Wet beperkt tot de standaardrangschikking. Om kleinere en kunstmatige waterlopen als onbevaarbare waterlopen te rangschikken wordt een vernieuwd art. 4 §1 en een nieuw art. 4bis §1 in de Wet ingevoerd.

De mogelijkheid om onbevaarbare waterlopen naar een hogere of lagere categorie over te brengen worden voorzien in het vernieuwde art. 4 §2 en in het nieuwe art. 4bis §§2 tot 4. Conform paragraaf 2 kan de Vlaamse Regering overgaan tot het verhogen van de categorie op basis van redenen en na een adviesprocedure, zoals in de huidige Wet art. 4, §2 is voorzien. Conform paragraaf 3 kan de Vlaamse Regering de categorie verhogen of verlagen omwille van "*beter, efficiënter en coherenter beheer*" (Memorie van Toelichting) mits het akkoord van de betrokken waterbeheerders.

Om het openbaar onderzoek te beperken tot de gevallen waar het een meerwaarde heeft, wordt een onderscheid gemaakt tussen "*buitengewone werken van verbetering of van wijziging*" en "*geheel of gedeeltelijk afschaffen of er nieuwe aanleggen*" naar aanleiding van buitengewone werken door bijstelling van art. 10 §2 en invoering van art. 10 § 3. Via de invoering van een vernieuwd art. 14 §2, tweede lid is voor buitengewone werken enkel een advies nodig en hoeft geen machtiging meer.

Door de integratie van de machtiging in de stedenbouwkundige vergunning kan het openbaar onderzoek voor machtigingen afgeschaft worden. Met betrekking tot de rangschikking van onbevaarbare waterlopen heeft een openbaar onderzoek enkel nut als niet-gerangschikte waterlopen aan de orde zijn. Enkel voor deze waterlopen moet immers rekening gehouden worden met mogelijke impact voor aangelanden op erfdienstbaarheden. Dit alles leidt tot een veel beperktere lijst van beslissingen die vooraf moeten worden gegaan door een openbaar onderzoek (gewijzigd art. 19).

De doorwerking van de Wet in het werkingsgebied van polders en wateringen blijft geregeld door art. 18. In polders en wateringen is de Wet van toepassing voor waterlopen van de eerste categorie, en hij doet geen afbreuk aan hun reglementen voor de andere waterlopen. Ze kunnen ook het genot van de toepassing van de wet verkrijgen voor de classificering van

de waterlopen in hun werkingsgebied (en de verdeling van de kosten voor de gewone werken). Indien ze het genot verkregen hebben wordt hun advies gevraagd voor de toepassing van art. 4 en art. 4bis §§1, 2 en 4 Voor de toepassing van art. 4bis §3 is hun akkoord nodig.

Terminologische wijzigingen om de Wet in overeenstemming te brengen met recente wetgeving zijn van toepassing voor onder meer het nieuwe Provinciedecreet (wijziging aan art.3, §1, art. 5, art. 8, art. 9, art. 11, art. 13, art. 14, art. 17, art. 18, art. 19), het Gemeentedecreet (art. 19), de Bijzonder wet tot hervorming van de instellingen (wijzigingen aan art. 5, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 11, art. 13, art. 14, art. 16, art. 17, art. 20, art. 21, art. 22), het decreet van 23 maart 2012² (wijziging aan art. 12), het Decreet Algemene Bepalingen inzake milieubeleid (art. 16)

De vernieuwde en nieuwe artikelen zijn inzake terminologie uiteraard ook bijgesteld op basis van de recente wetgeving (art. 4, art. 4bis).

² Decreet tot wijziging van de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen, van de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, wat betreft de integratie van toestemmingen en machtigingen in de stedenbouwkundige vergunningverlening en tot wijziging van het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen, wat betreft de regeling betreffende de achteruitbouwstrook en de nog niet gerealiseerde rooilijn, B.S. 20 april 2012, p. 24531 e.v.

Aanbevelingen

- [4] De Raad meent dat het ontwerpdecreet effectief kan bijdragen tot efficiëntieverhoging, optimalisatie van de inzet van deskundigheid en ervaring en het behoud van de betrokkenheid van de lokale actoren. De Minaraad stelt niettemin vast dat met dit ontwerpdecreet geenszins wordt verholpen aan één van de fundamentele problemen van het waterbeheer in Vlaanderen, namelijk de versnippering van de bevoegdheden in het waterbeheer en de zogenaamde “verkokering” die de samenwerking binnen en tussen beleidsdomeinen verhindert. Zo is er nood aan integratie en afstemming tussen de verschillende waterbeheerders onderling en gebiedsgerichte integratie afstemming over de beleidsdomeinen heen.

De Minaraad stelde reeds eerder³ vast dat de overheid nog niet in staat is gebleken om, inzake oppervlaktewaterbeheer, de kwaliteits- en kwantiteitsproblemen sluitend te managen, niettegenstaande de veelheid aan instellingen die er zich mee inlaat.

In hetzelfde advies en aansluitend daarbij constateerde de Minaraad dat het Witboek Interne Staatshervorming geen concrete beslissingen of doorbraken bevat inzake waterbeleid, die beantwoorden aan het voorheen gestelde basisopzet, met name het reduceren van het aantal voor een problematiek relevante bevoegdheidsniveaus tot twee, en het zorgen voor voldoende participatie.

De Raad meent dat de voorliggende wijzigingen te beperkt zijn om deze problematiek op te lossen. Er dient ook op gewezen dat bijvoorbeeld de mogelijkheid tot de wijziging van categorie van een onbevaarbare waterloop deze problematiek nog complexer maakt én dat ook de uitvoering complexer wordt op het terrein.

- [5] Het ontwerp van wijzigingsdecreet is zeer omvangrijk met tal van belangrijke en ook kleine wijzigingen. De Inspectie van Financiën merkt op dat een kans gemist lijkt om een eigen Vlaams decreet uit te werken. De Raad vraagt, ook gelet op de in dit advies vermelde bemerkingen, dat onderzocht wordt hoe één integrerend kader inzake waterbeheer en waterbeleid op de sporen kan gezet worden waarin de verschillende wetgevingen worden geïntegreerd, afgestemd en gemoderniseerd. Hiermee zou men met een einde kunnen maken aan de versnippering, de verkokering en tegenstrijdigheid op sommige vlakken en meer duidelijkheid verschaffen voor iedereen. Zo is er een duidelijk spanningsveld tussen bv. artikel 6 van de wet onbevaarbare waterlopen omtrent “gewone ruimings-, onderhouds- en

³ Minaraad, Advies van 5 juli 2011 over het Witboek interne staatshervorming (2011|40).

herstellingswerken" en de doelstellingen uit het decreet integraal waterbeleid (artikel 5).

- [6] De Raad verwijst hier ook naar de intentie om het begrip "*private gracht van algemeen belang*" in te voeren in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging via het Verzameldecreet⁴.

De Raad erkent het belang van een goed onderhouden grachtenstelsel in het kader van de kwantiteitsproblematiek. Een meer gericht beheer van het fijnmazige grachtenstelsel is namelijk van belang voor het vasthouden van water en het vermijden van wateroverlast en droogte. De invoering van het begrip "*private gracht van algemeen belang*" kan een instrument zijn dat op het terrein toelaat om op een meer gerichte manier het fijnmazige grachtenstelsel te beheren.

Omdat dezelfde argumenten van toepassing zijn op de publieke oudgeklasseerde waterlopen vraagt de Raad zich af waarom voor deze grachten geen "*gracht van algemeen belang*" wordt ingevoerd.

Er is in het ontwerp van het Verzameldecreet niet bepaald welk statuut wordt gegeven aan deze *grachten van algemeen belang*. Er zijn evenmin criteria vastgelegd die bepalen wanneer grachten het vermelde statuut en de ermee verbonden rechten en plichten kunnen krijgen. Dit kan leiden tot onduidelijkheid op het terrein voor de aangelanden en gebruikers. De Raad vraagt duidelijkheid over dit statuut en over de wijze waarop aangelanden en gebruikers zullen betrokken worden bij de mogelijke overname en de mogelijkheden tot beroep.

Het voorgestelde instrument verhoogt echter de versnippering en het complexe karakter van de regelgeving doordat het begrip wordt opgenomen in een andere wet dan de wet op onbevaarbare waterlopen en een nieuw statuut voor waterlopen wordt gecreëerd.

- [7] Het is voor de Raad ook niet meer duidelijk welke rol de bekkenbesturen nu al of in de toekomst zullen spelen. Volgens art. 27, §2, 8 van het decreet integraal waterbeleid heeft het bekkenbestuur onder meer tot taak: "*het voorstellen van een adequate bevoegdheidsverdeling van de waterwegen en de onbevaarbare waterlopen om een meer geïntegreerd, logisch samenhangend en efficiënter beheer te realiseren*". In zijn advies over het Witboek (2011|40, zie voetnoot 3) stelde de Raad reeds: "*Omdat het Witboek Interne Staatshervorming zich niet uitspreekt betreffende het integraal waterbeleid, is het niet duidelijk hoe men de inhoud en betekenis moet evalueren van het beleidsvoornemen om [] de indeling en inschaling*

⁴ Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, artikelen 6 en 7.

van de waterlopen te gaan herbekijken." Dienaangaande verwezen de Raad naar de taak van het bekkenbestuur in deze.

De Raad stelt vast dat de verschillende mogelijkheden voor herinschaling van onbevaarbare waterlopen werden uitgewerkt in overleg met VVSG en VVP (zie Memorie van Toelichting), zonder dat de bekkenbesturen daarbij betrokken werden, laat staan het initiatief zouden getrokken hebben. De Raad vraagt zich ook af of het niet vermelden van de bekkenbesturen bij Doorbraak 63 van het Witboek en het niet betrekken van de bekkenbesturen bij de herinschaling, wijst op een veranderende visie over de rol van de bekkenbesturen, in vergelijking met die vermeld in het decreet integraal waterbeleid. In elk geval vindt de Minaraad het eigenaardig dat de betrokkenheid van de bekkenbesturen bij de procedure nergens expliciet vermeld wordt.

- [8] De term "algemeen nut" wordt gebruikt en omschreven in het vernieuwde art. 4 §1 van de Wet om de deputatie de bevoegdheid te geven om (kunstmatige) waterlopen te rangschikken enz. Dezelfde term komt ook terug in art. 4bis §§1 en 4 om de Vlaamse Regering toe te laten om de rangschikking van een kunstmatige waterloop in te stellen of op te heffen.

Daartegenover staat art. 4bis §2 waardoor de Vlaamse Regering de categorie van een onbevaarbare waterloop kan verhogen om redenen, waarvan de drie eerste voldoen aan de omschrijving "algemeen nut". Dit is echter niet vermeld en bovendien is de formulering van de redenen anders dan in het voorstel voor art. 4§1. Bij deze redenen is "opstuwing" vermeld, maar komt dit niet voor bij de redenen van "algemeen nut". De Raad vraagt zich af of hier geen afstemming wenselijk zou zijn.

- [9] De Raad stelt vast dat de CIW een methodiek uitwerkt voor de opmaak van een gemeentelijk hemelwaterplan⁵. Voor het realiseren van de doelstellingen van een hemelwaterplan is het statuut van waterlopen en grachten belangrijk. Omgekeerd zal het hemelwaterplan impact hebben op het statuut van de waterlopen en grachten. De Raad vraagt afstemming tussen al deze initiatieven.

- [10] In de nota aan de Vlaamse Regering wordt een inschatting gemaakt van de impact op de lokale besturen. Er wordt gesteld dat bij volledige overdracht van alle derde categorie waterlopen de gemeentebesturen ongeveer 26 miljoen euro per jaar zullen besparen op investeringen en onderhoud. De provinciebesturen zullen een meerkost hebben van 2,2 miljoen euro aan personeel. Over de uitgaven aan onderhoud en investeringen door de provincies wordt geen uitspraak gedaan. De Raad vraagt dat de provincies de

⁵ Zie bijvoorbeeld CIW nieuwsbrief - jaargang 10 - nummer 4 - augustus 2013, Basismethodiek voor opstellen hemelwaterplan goedgekeurd

nodige budgettaire maatregelen treffen om voldoende continuïteit te verzekeren inzake onderhoud en investeringen aan waterlopen die worden overgedragen van de gemeente naar de provincie.

Referentielijst

Minaraad, Advies van 5 juli 2011 over het Witboek interne staatshervorming (2011|40).