

Advies

Besluit over het peilbeheer

Advies over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten

Datum van goedkeuring voor de drie adviesraden: **6/02/2023**

Volgnummer voor Minaraad: 2023 | 004

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

Co-auteur + e-mailadres: Annick Lamote, alamote@serv.be
Wouter Vanacker, wvanacker@serv.be
Contactpersoon SALV: kcarels@serv.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Procesbeschrijving.....	3
Beschrijving	4
Advies	5
1 Verbeter de onderbouwing en doorwerking van de waterkwantiteitsdoelstellingen	5
2 Onderbouw de taakstellingen	7
3 Appreciatie van de voorgestelde processen.....	8
4 Aanbevelingen bij de implementatie.....	8
Bijlage: eerdere advisering over waterkwantiteitsdoelstellingen	12
Bibliografie	15

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	6 januari 2023
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister voor omgeving
Rechtsgrond van het advies	Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, artikel 11.2.1., §1, 6°; Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaaleconomische Raad van Vlaanderen, artikel 11, §2, 3°. Decreet van 6 juli 2007, houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij, artikel 4, §1, 6°.
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	SALV en SERV
Overlegcommissie	Water
Betrokken experts	Dhr. Maarten Everaert (kabinet minister Demir) en dhr. Koen Martens (VMM)
Vergaderingen: soort + datum	Toelichting op 12/01/2023, werkgroep op 19/01/2023 en 30/01/2023

De adviesvraag over het besluit van de Vlaamse Regering over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten, werd aan de SALV, SERV en Minaraad gesteld op 6 januari 2023. Op 12 januari gaven Maarten Everaert (kabinet van minister Zuhal Demir) en Koen Martens (namens de VMM) een toelichting. De raden danken beiden hartelijk hiervoor.

Aansluitend op de toelichting, besloten de raden om dit advies gezamenlijk op te maken. Op 19 en 30 januari besprak de werkgroep water het advies, waarna het werd goedgekeurd via een schriftelijke procedure.

Beschrijving

- [1] **Invoering van het instrument ‘peilbeheer’.** Dit besluit voert het instrument ‘peilbeheer’ in voor *“alle gebieden waar het oppervlaktewaterpeil kunstmatig geregeld wordt én waar natuur, landbouw en andere functies specifieke eisen stellen aan het peilbeheer”*. De definitie van peilbeheer is *“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 constructies op waterlopen of grachten door een waterbeheerder”*¹.

Door een onderbouwd en juridisch verankerd peilbeheer wil de Vlaamse Regering verdroging aanpakken door het water zoveel als mogelijk vast te houden. Tegelijk wil het beheer ook wateroverlast tegengaan en hierbij rekening houden met de noden vanuit het landgebruik in het betreffende gebied.

- [2] **Samenhang met de ‘grondwatertrein’.** De instelling van het instrument peilbeheer hangt samen met een wijziging van VLAREM in de zogenaamde ‘grondwatertrein’. In de wijzigingen aan VLAREM worden de subrubrieken 53.10, 2° en 3° opgeheven en ondergebracht in een nieuwe rubriek 65, die de indeling regelt van droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden. In deze rubriek worden projecten die vallen onder een peilbesluit, uitgezonderd van de vergunningsplicht². Deze verschuiving wordt gemotiveerd doordat *“de sectorale voorwaarden van hoofdstuk 5.53 van titel II van VLAREM niet bedoeld zijn voor dergelijke projecten”*³. Daarnaast moeten deze wijzigingen een antwoord bieden op een aantal recente rechtszaken en klachten over de plicht om droogleggingsprojecten te onderwerpen aan een MER en een passende beoordeling⁴.

- [3] **Uitbreiding van handhavende instanties.** 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. Het besluit wordt opgemaakt in uitvoering van de Blue Deal en het Vlaams klimaatadaptatieplan.

¹ Art. 3 en 4 van het voorliggend besluit

² Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft, pagina 48

³ Nota een de Vlaamse Regering bij dit besluit, pagina 33

⁴ Zie onder andere de [klachten bij de Omgevingsinspecties wegens illegale drooglegging](#)

Advies

1 Verbeter de onderbouwing en doorwerking van de waterkwantiteitsdoelstellingen

- [4] **Een goede kwantitatieve toestand van watersystemen is een gemeenschappelijk belang.** In hun advies over de derde stroomgebiedsbeheerplannen benadrukten de raden dat het bereiken van een ‘goede toestand’⁵ een gemeenschappelijk belang is. Een betere waterkwaliteit, zowel fysicochemisch als ecologisch, én een betere kwantitatieve toestand van oppervlakte- en grondwater leveren belangrijke voordelen op voor de hele maatschappij. Een goede toestand van onze watersystemen zorgt voor waterbevoorradingszekerheid, beschermt ons tegen overstromingen en waterschaarste en komt de biodiversiteit ten goede. Het is met dat belang voor ogen dat de raden de huidige waterkwantiteitsregelgeving bekijken.
- [5] **De raden steunen het opmaken van peilbesluiten.** De raden vinden het positief dat eindelijk concrete stappen vooruit worden gezet die zullen leiden tot onderbouwde en overlegde doelstellingen voor het kwantitatief beheer in een deel van de waterlopen. Ze menen dat dit noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water, en om beter proactieve maatregelen te kunnen treffen om schade door watertekorten en wateroverlast voor alle betrokken sectoren maximaal te vermijden (zie ook de bijlage bij dit advies). Dat hierbij ook een grotere transparantie zal komen over het gevoerde waterbeheer is voor de raden een belangrijk positief punt.
- [6] **Verbeter de samenhang in het regelgevend kader**⁶. De raden stellen vast dat de regelgeving inzake waterkwantiteitsbeheer weinig consistent is uitgewerkt. De waterkwantiteitsdoelstellingen zoals die in 2010 in het decreet werden beschreven, hebben nooit een invulling gekend zoals indertijd werd aangekondigd, via de procedure uit het DABM. De doelstellingen werden enkel op Vlaams niveau ingevuld, en op een manier die zo beschrijvend is, dat er geen directe doorwerking van (mogelijk) is. Verder is er geen verband gelegd tussen deze doelstellingen en het reactief afwegingskader droogte, en ook in voorliggend dossier is de relatie tussen de ‘taakstellingen’ en de doelstellingen onduidelijk (zie §14). Door de invoering van peilbeheer zouden er voor sommige, maar niet alle, onbevaarbare waterlopen kwantitatieve en bindende doelstellingen worden opgemaakt, terwijl voor de andere waterlopen hiervoor geen initiatieven gekend zijn. De raden dringen dan ook aan op meer éénvoudigheid en consistentie in het regelgevend kader.
- [7] **Ontwikkel de noodzakelijke indicatoren voor landbouw en natuur.** De afgelopen jaren is belangrijke vooruitgang geboekt in de opbouw van kennis over waterkwantiteit, en in de door de raden gevraagde transparantie. Dat werk dient echter verder gezet te worden,

⁵ Het bereiken van de “goede ecologische toestand” of het “goed ecologisch potentieel” is de belangrijkste doelstelling van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG)

⁶ Een uitgebreidere bespreking van het regelgevend kader en eerdere advisering daarover, is terug te vinden in de bijlage bij dit advies.

om invulling te kunnen geven aan de verschillende maatschappelijke vereisten van kwantitatief waterbeheer. Zeer concreet vragen de raden om op korte termijn de e-flows⁷ uit te werken, zoals reeds herhaaldelijk gevraagd én aangekondigd, teneinde invulling te kunnen geven aan de kwantitatieve aspecten van de ecologische doelstellingen uit de kaderrichtlijn water (met inbegrip van de Natura 2000 doelstellingen).

Daarnaast menen de raden dat er meer informatie nodig is om nodige kwantitatieve indicatoren voor de landbouw te ontwikkelen (zie §15).

- [8] **Maak werk van de nodige wetsintegratie:** de raden herhalen hierbij ook hun oproep om verder werk te maken van de noodzakelijke wetsintegratie. In deze context verwijzen ze naar de vraag om de wet op de onbevaarbare waterlopen te integreren in het waterwetboek, samen met delen van het scheepvaartdecreet⁸.
- [9] **Verduidelijk de relatie met andere initiatieven rond waterschaarste en wateroverlast.** De afgelopen jaren zijn er verschillende beleidsinitiatieven genomen om de schade door overstromingen en watertekorten terug te dringen. De raden vragen om de verbanden tussen deze initiatieven te verduidelijken. Naar aanleiding van deze adviesvraag vragen ze om te duiden wat de relatie is tussen de peilbesluiten en de hemelwater- en droogteplannen, die alle gemeenten dienen op te maken, hoe de verhouding is tussen de peilbesluiten en het afwegingskader droogte en hoe de relatie moet gezien worden met het aangekondigde Strategisch Plan Watervoorziening⁹.
- [10] **Verduidelijk de scope van het instrument peilbeheer.** De raden vragen om de definitie van “peilbeheer” te verduidelijken, zodat helder wordt waar het instrument wel en niet ingezet zal worden. Volgens de raden is het instrument niet inzetbaar in gebieden waar de opstuwning door watermolens gebeurt, of voor kortstondige opstuwning in gecontroleerde overstromingsgebieden.
- [11] **Verduidelijk welke instrumenten zullen ingezet worden in andere gebieden.** De raden begrijpen dat het instrument peilbeheer in de huidige vorm niet toepasbaar is op gebieden waar er geen regelbare constructies zijn. De raden vragen daarom om te verduidelijken welke instrumenten zullen ingezet worden in andere gebieden. Grachten en beken zorgen op de meeste plaatsen via gravitaire weg voor ontwatering van gebieden. Waterbeheerders hebben een belangrijke impact op de debieten en waterhoogtes door vaste stuwen en drempels, door de inrichting van de waterloop zelf (profiel, diepte) en door het beheer, (waterplantenbeheer, ruwheid van de bedding, ...). Die keuzes hebben effecten op landbouw- en natuurgebieden, overstromingsrisico's en watertekorten.
- [12] **De raden behandelen de bijhorende wijziging in VLAREM in het advies over de grondwatertrein.** Het peilbesluit dient samen gelezen te worden met de voorgestelde wijzigingen aan de indeling van droogleggingsprojecten in de Grondwatertrein (zie §3).

⁷ Zie European Commission, (2016), voor een duiding van het begrip binnen de implementatie van de kaderrichtlijn water.

⁸ MINARAAD, SALV en SERV (2017)

⁹ MINARAAD (2020)

Het is daarbij opvallend dat in de VLAREM wijziging de regeling wordt beperkt tot gebieden onder de invloed van regelbare constructies. De raden gaan hier verder op in in het advies over de VlareM grondwatertrein.

2 Onderbouw de taakstellingen

[13] **Verduidelijk de link tussen de taakstellingen en de milieukwantiteitsdoelstellingen.** In het voorliggende voorstel dienen de waterbeheerders “taakstellingen” te identificeren om hun peilbesluiten op te baseren¹⁰. Deze taakstellingen zijn niet gedefinieerd in dit besluit, noch elders. In het waterwetboek is de figuur van milieukwantiteitsdoelstellingen opgenomen¹¹, waarnaar verwezen wordt in de rechtsgrond voor het voorliggende besluit. De raden vragen om te verduidelijken wat het verband is tussen de taakstellingen en deze milieukwantiteitsdoelstellingen.

[14] **Maak de taakstellingen concreet en kwantitatief op basis van een wetenschappelijke onderbouwing.** De raden menen dat de taakstellingen in het besluit te vaag zijn, en te open geformuleerd. In lijn met hun eerdere aanbevelingen, vragen ze om deze taakstellingen kwantitatief te concretiseren. Om deze kwantificering te onderbouwen, bestaat al heel wat informatie.

Over de relatie tussen (grond)waterstanden en **ecologische doelstellingen** is op Vlaams niveau heel wat info beschikbaar. De raden vragen dan ook dat in de oriëntatienota en het peilbesluit de “gemiddelde grondwaterstanden” (GGs)¹² voor de relevante habitattypes worden opgenomen, alsook de bestaande kennis omtrent de e-flows¹³ die noodzakelijk zijn om de “goede ecologische toestand” of -potentieel te bereiken¹⁴. Deze informatie is immers essentieel om te kunnen beoordelen of Vlaanderen aan de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water en de NATURA 2000 richtlijnen voldoet.

De randvoorwaarden voor de “vermindering van de potentiële negatieve gevolgen van **overstromingen** buiten de afgebakende overstromingsgebieden voor de vergunde of vergund geachte **gebouwen en infrastructuur**¹⁵” zijn in veel gevallen bekend of kunnen gemodelleerd worden. Ook deze informatie is essentieel in het licht van de verplichtingen uit de Overstromingsrichtlijn.

Het is echter moeilijker om de impact van peilen op de **landbouwteelten** in beeld te brengen. Voor landbouwteelten is er op Vlaams niveau nog onvoldoende kennis over wat de impact van een stijgend grondwaterpeil op een aantal veel voorkomende teelten is. Het ILVO heeft daarrond momenteel een onderzoeksproject PEILIMPACT lopen. Het is

¹⁰ Zie de nieuw in te voeren artikels 26/1§2 en 26/2 §1

¹¹ Waterwetboek, artikel 1.7.2.1.1

¹² Van Calster H. *et al* (2019)

¹³ Zie bv. Buysse D., *et al* (2020)

¹⁴ Het bereiken van de “goede ecologische toestand” en het “goed ecologisch potentieel” is de belangrijkste doelstelling van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG)

¹⁵ Zie de definitie van overstromingsrisicobeheerdoelstellingen, waterwetboek Artikel 1.7.2.1.1. §5

belangrijk dat waterbeheerders voldoende kennis hebben van dergelijke studies om de juiste analyse te kunnen maken. Voor de helderheid vragen de raden om “landbouw” apart te vermelden in art. 26/1. §2.

Tenslotte vragen de raden om, waar relevant, ook een taakstelling voor **bosbouw** mee te nemen in het proces

3 Appreciatie van de voorgestelde processen

- [15] **Positieve appreciatie van de voorgestelde processen...** De raden steunen de grote lijnen van de aanpak die wordt voorzien in het voorliggende besluit. Het is logisch dat de waterbeheerders de verantwoordelijkheid krijgen voor de opmaak van de peilbesluiten en dat de minister instaat voor de goedkeuring ervan. Ook het proces, dat vertrekt van transparantie over het huidige peilbeheer en zorgt voor ruime participatie, vinden de raden positief.

De duidelijke verbanden met de MER-regelgeving en de passende beoordeling zijn noodzakelijk en zorgen er mee voor dat maatwerk mogelijk wordt op basis van de kenmerken van het betrokken gebied.

De raden volgen de redenering dat een verbreding van het toezicht aan de orde is, waardoor ook de personeelsleden van de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving en het Agentschap voor Natuur en Bos een handhavingsbevoegdheid inzake de peilbesluiten zouden krijgen.

- [16] **... maar grote vragen bij de aanwezige capaciteit en de voorgestelde timing.** Toch hebben de raden bedenkingen, omwille van twee redenen. Vooreerst is er de vraag of alle betrokken waterbeheerders wel de kennis en capaciteit hebben om de voorgestelde aanpak tot een goed einde te brengen. Daarnaast is er de vraag of dit mogelijk is binnen het vooropgezette tijdsplan.

De raden formuleren daarom de volgende aanbevelingen inzake de implementatie.

4 Aanbevelingen bij de implementatie

- [17] **Beslis over de rationalisering in het waterbeheer.** De raden vrezen dat niet alle betrokken waterbeheerders voldoende kennis en ervaring in huis hebben voor de voorgestelde aanpak. Los van de menskracht (zie hieronder), gaat het om de vraag of zij in staat zijn om én de inhoudelijke onderbouwing (modellering) goed uit te voeren én het participatieproces naar behoren te realiseren. De raden hebben eerder gewezen op de problemen inzake de versnippering van het waterbeheer¹⁶ en herinneren aan de intentie in het reggeerakkoord om over de rationalisering van het landschap van de onbevaarbare

¹⁶ MINARAAD, SALV en SERV (2019) §103

waterlopen binnen hydrografisch logische gehelen¹⁷, dat hiervoor een oplossing zou bieden. Ze dringen dan ook aan op een beslissing in dit dossier.

- [18] **Zorg voor voldoende mensen en middelen om de timing voor de opmaak te kunnen respecteren.** In gebieden waar reeds afspraken rond peilbeheer bestaan, heeft de opmaak ervan veel tijd gevraagd voor studiewerk en overleg. De raden menen dan ook dat het voorgestelde tijdsfad ambitieus is – tegelijkertijd is het ook noodzakelijk, want op te vatten als een inhaalbeweging van een oefening die reeds in 2009 had moeten starten (zie § 27). Ze vragen om te verzekeren dat er voldoende mensen en middelen ter beschikking zijn om de noodzakelijke studies en participatieprocessen te kunnen uitvoeren. Dit aspect lijkt vandaag onderschat. De raming van de voorziene middelen op Vlaams niveau is beperkt tot middelen voor studiewerk in een 20-tal gebieden¹⁸. De stelling dat het “logisch is dat de provincies als bevoegde beheerders hiervoor de nodige capaciteit voorzien”¹⁹ gaat nogal vlot voorbij aan de financiële uitdagingen voor deze besturen, waarvan immers ook een duurzaam financieel beleid wordt verwacht. Tenslotte is het merkwaardig dat in het hele dossier niet gesproken wordt over de polders en wateringen. De raden doen hier geen uitspraken over hoe die middelen best gevonden kunnen worden²⁰.
- [19] **Verduidelijk de procedure in het geval meerdere waterbeheerders betrokken zijn.** Gezien het krappe tijdsfad, menen de raden dat best snel afspraken worden gemaakt over de procedure in geval meerdere waterloopbeheerders betrokken zijn. Daardoor kan de overheid vermijden dat veel tijd verloren zou gaan met discussies over kosten en taakverdeling.
- [20] **Garandeer ook de uitvoeringscapaciteit.** Gezien de krappe timing steunen de raden de aanpak waarbij de maatregelen gefaseerd kunnen worden ingevoerd via een actieplan (art. 26/3 §4). Ze vragen echter ook hier om te verzekeren dat er voldoende middelen zijn voor de uitvoering van de maatregelen²¹. De raden vragen om tijdens de voorbereiding van het peilbesluit sterk in te zetten op de verkenning van oplossingsrichtingen, en de inschatting van de effecten daarvan op de verschillende taakstellingen.
- [21] **Verzekeer de kwaliteit van de beoogde participatieprocessen.** Voor de raden is het essentieel dat de aangekondigde participatieprocessen kwaliteitsvol verlopen en dat alle betrokken actoren daarbij evenwichtig aan bod komen. Ze verwijzen naar het advies over de derde waterbeleidsnota, waarin ze aan de hand van de “participatiecirkel” hun aandachtspunten hebben gedeut voor de vier pijlers voor een geslaagd proces: inzicht, tijd, vertrouwen en capaciteit²².

¹⁷ Vlaams Regeerakkoord, p 229

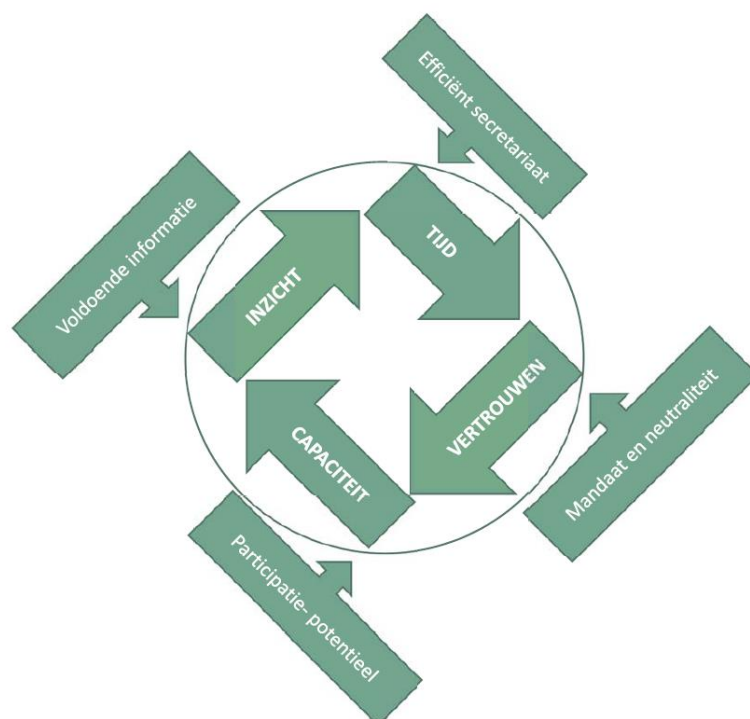
¹⁸ De nota van IF spreekt over een raming van 2 miljoen euro gespreid over vier jaar

¹⁹ Nota aan de Vlaamse regering bij dit ontwerp, p.6

²⁰ Voor een bespreking van de financiering van het waterbeleid, zie MINARAAD, SALV en SERV (2021)

²¹ Zie ook MINARAAD, SALV en SERV (2021), §134

²² MINARAAD, SALV en SERV (2019), §1-8



Figuur 1: de participatiecirkel

De raden menen dat voor deze processen gebruik gemaakt kan worden van bestaande structuren, voor zover die kunnen voldoen aan deze randvoorwaarden. Ze vragen om te overwegen om, naar analogie met de praktijk in de ruimtelijke ordening, te werken met een procesnota.

- [22] **Maak op korte termijn duidelijk in welke gebieden besluiten dienen te worden opgemaakt.** Het besluit is niet éénduidig over waar er peilbesluiten dienen te worden opgemaakt, en bepaalt dat de minister (ten allen tijde) kan bepalen dat voor een gebied een besluit dient te worden opgemaakt. De raden begrijpen dat dit nodig kan zijn, maar menen dat de onduidelijkheid die daaruit voortvloeit, ongewenst is voor zowel de landgebruikers als de waterbeheerders. De raden vragen dan ook om op korte termijn een lijst op te maken van gebieden waarvoor besluiten dienen te worden opgemaakt voor 2027.
- [23] **Bouw, waar mogelijk, verder op gemaakte afspraken.** De nota vermeldt dat in een aantal gebieden reeds afspraken zijn gemaakt tussen de waterbeheerders en de betrokken partners. Aan deze afspraken zijn soms grote inspanningen vooraf gegaan van zowel de overheden als de actoren. De raden vragen om op die afspraken verder te werken, indien de onderbouwing en het voorafgaande participatieproject van voldoende kwaliteit zijn, zodat de afspraken een correcte invulling geven aan de doelstellingen van dit besluit.
- [24] **Verzeker de link met het beheer van de bevaarbare waterlopen.** Het waterpeil in veel gebieden is niet alleen afhankelijk van de instelling van de constructies in het gebied, maar hangt ook samen met de vraag hoeveel water wordt aangevoerd vanuit - of afgevoerd naar - de bevaarbare waterlopen. De raden vragen dan ook om de participatie van de

beheerders van die waterlopen in die gebieden aan de opmaak van het besluit te verzekeren, én dat het peilbesluit ook voor hen bindend wordt.

[25] **Verduidelijk hoe de compensaties voor waardevermindering of opbrengstderving zijn geregeld.** De nota aan de Vlaamse Regering vernoemt grondverwerving, grondruil, etc. als instrumenten om uitvoering te geven aan bepaalde delen van peilbesluiten. De inzet van die instrumenten kan gepaard gaan met flankerend beleid zoals kapitaalschade en gebruikerscompensatie. De raden vragen om te verduidelijken hoe deze instrumenten zullen ingezet worden.

[26] **Zorg voor meer informatie in de oriëntatienota.** De raden vragen om in de oriëntatie de elementen op te nemen die een goede systeemanalyse mogelijk maken. Concreet vragen ze om volgende informatie bijkomend op te nemen:

- een overzicht van de verbindingen met de bevaarbare waterlopen;
- een overzicht van de waterbalans van het gebied, met de gekende bronnen van water en onttrekkingen;
- een overzicht van de bodemkaart, gezien het grote belang van de bodemgesteldheid op de impact van peilbeheer op het grondwater. De raden vragen daarbij bijzonder aandacht voor het behoud en herstel van veengebieden, onder andere in het licht van de uitdaging om de LULUCF doelstellingen te bereiken²³.

[27] **Verduidelijk hoe de afwegingen zullen gebeuren.** Voor de raden is duidelijk dat in veel gevallen een afweging tussen de verschillende doelstellingen noodzakelijk is. De raden pleiten ervoor om in alle geval de ecologisch, economische en sociale effecten van de beoogde beslissingen zo goed mogelijk in beeld te brengen, en vragen om te verduidelijken hoe zal worden omgegaan met die gevallen waar tegengestelde belangen spelen.

²³ MINARAAD, SERV EN SALV (2018), § 6.4

Bijlage: eerdere advisering over waterkwantiteitsdoelstellingen

De nood aan milieukwantiteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater. De raden dringen al veertien jaar aan op betere onderbouwing en transparante doelstellingen voor het kwantitatief waterbeheer. Reeds in 2009 vroegen de raden de opmaak van waterbalansen, als basis voor het waterkwantiteitsbeleid²⁴. Het Decreet Integraal Waterbeleid introduceerde in 2010 het begrip milieukwantiteitsdoelstelling bij de implementatie van de Overstromingsrichtlijn. De milieukwantiteitsdoelstellingen dienen te worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 2.2.2 van het DABM en omvatten onder meer de overstromingsrisicobeheerdoelstellingen²⁵. De raden verwelkomden deze aanpak, en wezen er tegelijk op dat de Kaderrichtlijn Water impliceert dat de doelstellingen die verband houden met de ecologische doelstellingen reeds hadden moeten vastgesteld worden eind 2009. De raden vroegen dan ook om hier dringend werk van te maken. Voor de overige aspecten van de milieukwantiteitsdoelstellingen, onderschreven ze het voorstel om deze vast te stellen in de tweede stroomgebiedbeheerplannen (2015) en een periode van 6 jaar aan te houden voor de realisatie (2021). De raden drongen aan om tijdig te beginnen met de voorbereiding en om de doelgroepen hierbij te betrekken²⁶.

In 2013 herhaalden de raden hun vraag naar de opmaak van waterbalansen, wezen ze op de gebrekkige **kennis** over, en **monitoring** van, oppervlaktewaterkwantiteit, en vroegen ze, in lijn met het Europese beleid, om het ecologisch verantwoord debiet (ook gekend als de **e-flow**) vast te leggen²⁷.

In de **tweede stroomgebiedsbeheerplannen** werden de aangekondigde doelstellingen uitgeschreven in algemene bewoordingen, en voor heel Vlaanderen (§ 3.1.6.2 en 3.1.6.3). Paragraaf 3.2.2.3 beschrijft de overstromingsrisicobeoordeling en de kwantitatieve toestandbeoordeling voor de aspecten “waterbeheersing en veiligheid”; “ecologie” en “watervoorziening”. Onder de titel “watertekort” werden het aspect “scheepvaart” en “watervoorziening” behandeld.

Doelstellingen overstromingen en droogte in VLAREM. In 2016 werd in Vlarem opgenomen hoe de overstromingsrisicobeheerdoelstellingen en oppervlaktewatertekortbeheerdoelstellingen dienen te worden bepaald²⁸. De doelstellingen kregen een invulling op basis van criteria, vermeld in bijlage 2.3.6 van VLAREM. Bij de invoering hiervan verwelkomden de raden deze uitwerking van een oppervlaktewaterkwantiteitbeleid in Vlaanderen en de verankering in Vlarem II ervan. Tegelijk wezen ze erop dat het kader dat voorgelegd werd, onvoldoende ontwikkeld was om alle sectorale behoeften correct te kunnen afwegen, wezen ze op het ontbreken van data en indicatoren voor de onderbouwing van de doelstellingen, en stelden ze een aantal acties voor om hieraan te remediëren²⁹.

²⁴ MINARAAD, SERV en SALV (2009)

²⁵ Waterwetboek, Art. 1.7.2.1.1

²⁶ MINARAAD en SERV (2010)

²⁷ MINARAAD, SERV en SALV (2013)

²⁸ Vlarem I, Artikel 2.3.6.5.

²⁹ MINARAAD, SALV en SERV (2015), krachtlijnen

In 2018 drongen de raden aan op een **integratie** van de wet op de onbevaarbare waterlopen in het waterwetboek en wezen daarbij op het spanningsveld tussen een aantal bepalingen in deze wet en de doelstellingen uit het decreet integraal waterbeleid. De raden vroegen toen nogmaals om prioritair werk te maken van de milieukwantiteitsdoelstellingen³⁰.

In 2019 concludeerden de raden, dat de aanbevelingen uit 2016 en 2018 weinig opvolging hadden gekregen, waardoor nog steeds een aantal fundamentele voor het beleid ontbraken of alleszins niet beschikbaar waren voor de actoren. Er bleek wel gewerkt aan droogte-indicatoren in het kader van het crisisbeheer, maar de indicatoren gekoppeld aan de beheerdoelstellingen in VLAREM, die zouden moeten leiden tot proactieve acties, waren nog steeds niet uitgewerkt, noch overlegd. De raden vroegen om een doortastende **inhaalbeweging** om de bestaande **data en modellen** inzake waterbeschikbaarheid publiek te maken. Daarnaast herhaalden ze hun vraag om **duidelijkheid** over de kwantitatieve doelstellingen, in het bijzonder voor de verdeling van oppervlaktewater tussen rivieren en kunstmatige waterlopen, en dit **niet alleen in crisisperiodes**³¹. In 2020³² werd de vraag naar wetsintegratie en in 2021³³ de vraag naar onderbouwde en overlegde doelstellingen, nog eens herhaald.

In de **derde stroomgebiedsbeheerplannen** zijn generieke oppervlaktewaterdoelstellingen opgenomen voor heel Vlaanderen in § 3.1.7. De kwantitatieve toestandsbeoordeling is opgenomen in § 3.2.2.2 “Toestandsbeoordeling overstromingsrisico”, op basis van indicatoren voor de aspecten ‘waterbeheersing en veiligheid’, ‘scheepvaart’, ‘ecologie’ en ‘watervoorziening’. In § 3.2.2.2.2 “Waterschaarste” (p 78 in hoofdstuk 3) wordt de watertekortbeoordeling en de kwantitatieve toestandsbeoordeling samen gevat op niveau van Vlaanderen voor de aspecten “waterbeheersing en veiligheid” en “scheepvaart”. In de bekkenspecifieke delen is meer informatie opgenomen over de overstromingsrisico’s voor de aspecten ‘waterbeheersing en veiligheid’ en ‘ecologie’.

Hetzelfde plan (p 82) kondigt aan dat voor waterschaarste het aspect **ecologie** in de toekomst zal beoordeeld worden via de beoordeling van het ecohydrologisch regime, ook gekend als de **e-flow**. De beoordeling hiervan wordt uitgewerkt ter ondersteuning van de toestandsbeoordeling voor hydromorfologie en de biologische kwaliteitselementen en dus niet als een op zichzelf staande rapportering of beoordeling.

In 2020 wees de SERV nogmaals op het belang van waterbalansen om inzicht te geven in de waterbeschikbaarheid en de watervraag. De raad benadrukte daarbij de nood aan meer en betere data en wees onder andere op de toen lopende voorbereiding van het reactief afwegingskader³⁴.

Belangrijke delen van de door de raden gevraagde informatie kwamen inderdaad ter beschikking door de opmaak van **het reactief afwegingskader voor prioritair watergebruik** tijdens waterschaarste³⁵. Dit afwegingskader ondersteunt beleidsbeslissingen tijdens periodes van extreme

³⁰ Onder andere MINARAAD en SALV (2018) en MINARAAD, SALV en SERV (2017), §7 en 9

³¹ MINARAAD, SALV en SERV (2019), §68, 82 en 132

³² MINARAAD en SALV (2020)

³³ MINARAAD, SALV en SERV (2021), §98 en 99

³⁴ SERV (2020)

³⁵ https://www.vmm.be/water/projecten/afwegingskader-prioritair-watergebruik-tijdens-droogte/afwegingskader-2021/vrag-samenvatting_tw.pdf

droogte en dreigende of effectieve waterschaarste. Doel daarbij is om de kans op waterschaarste en de socio-economische en ecologische gevolgen ervan te beperken. Het kader bevat gebiedsgerichte indicatoren, informatie over de waterbalans, lijsten van mogelijke acties en maatregelen, impactindicatoren, principes en randvoorwaarden bij de afweging. Het kader bevat echter geen link met de milieukwantiteitsdoelstellingen uit het waterwetboek.

Bibliografie

- Buyse D., Van Wichelen J., Verschelde P., De Reu J., Westra T., Vermeersch S., Coeck J. (2020). *Ontwikkeling van potentiële maatlatten voor de beoordeling van ecologische afvoerregimes (Eflows) in onbevaarbare oppervlaktewateren. Grote beken (Kempen)*. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2020 (42). DOI: doi.org/10.21436/inbor.19208751
- European Commission, (2016), *Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive*. Guidance document No 31, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/775712>
- MINARAAD, SALV en SERV (2009), [Advies over de eerste stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas.](#)
- MINARAAD, SERV (2010) , [Advies 2010/04 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet integraal waterbeleid met het oog op de omzetting van de Europese overstromingsrichtlijn.](#)
- MINARAAD, SALV en SERV (2013), [Advies 2013/28 over de tweede waterbeleidsnota](#)
- MINARAAD, SALV en SERV (2015), [Advies 2015/024 over het Besluit beheerdoelstellingen voor oppervlaktewaterkwantiteit](#)
- MINARAAD, SALV en SERV (2017), [Briefadvies 2017/ 005 Machtigingsdecreet coördinatie en codificatie waterwetboek](#)
- MINARAAD en SALV (2018), [Advies 2018/018 over het verzameldecreet](#)
- MINARAAD, SERV EN SALV (2018), [Advies 2018/24 over Vlaams klimaatbeleidsplan en energiebeleidsplan 2021-2030](#)
- MINARAAD, SALV en SERV (2019), [Advies 019/009 over de derde waterbeleidsnota.](#)
- MINARAAD (2020), [Advies 020/008 over het Strategisch plan watervoorziening](#)
- SERV (2020), [Aanbevelingen voor slim en circulair watergebruik.](#)
- MINARAAD, SALV (2020), [Advies 2020-014 over het besluit organisatie onbevaarbare waterlopen](#)
- MINARAAD (2021), [Advies 2021/004 over het ontwerp scheepvaartdecreet](#)
- MINARAAD, SALV en SERV (2021), [Advies 2021/007 over de derde stroomgebiedbeheerplannen.](#)
- Van Calster H., Cools N., De Keersmaecker L., Denys L., Herr C., Leyssen A., Provoost S., Vanderhaeghe F., Vandevorde B., Wouters J. en M. Raman(2019), *Gunstige abiotische bereiken voor vegetatietypes in Vlaanderen*. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2020 (44).DOI: doi.org/10.21436/inbor.19362510D