



Advies op eigen initiatief

WATERTOETS

Minaraad, 5 juli 2011 (nr. 2011|32)

SERV, 6 juli 2011

Contactpersoon Minaraad: Dirk Uyttendaele

Contactpersoon SERV: Annick Lamote

Inhoud

Inhoud	1
Krachtlijnen	3
1. Inleiding	5
2. De watertoets, een instrument van het integraal waterbeleid	5
3. Knelpuntenanalyse	6
3.1 Conceptuele problemen met het instrument.....	6
3.1.1 Een negatieve watertoets is te vermijden	6
3.1.2 Knelpunten met adviezen	6
3.1.2.1 Advies: soms niet gevraagd, soms gevraagd aan verkeerde instanties	6
3.1.2.2 Kwaliteit adviezen zeer uiteenlopend.....	7
3.1.2.3 Inconsequente doorwerking adviezen in vergunningen	7
3.1.3 Waterparagrafen meestal voldoende gemotiveerd, maar soms gebruik van verouderde standaardparagrafen	7
3.1.4 Doorwerking watertoets planniveau op vergunningsniveau	7
3.1.5 Te weinig controle op naleving vergunning	8
3.2 Instrumentele beperkingen van het instrument.....	8
3.2.1 Niet alle heil van de watertoets verwachten	8
3.2.2 Informatieplicht te beperkt	8
3.2.3 Nood aan meer opleidingen en handleidingen	8
3.2.3.1 Over waterbeheer en de instrumenten daarvoor	8
3.2.3.2 Over het omgaan met schadelijke effecten.....	9
3.2.4 Nood aan afstemming met het ruimtelijke ordeningsbeleid.....	9
3.2.5 Nood aan mechanismen voor schadevergoeding	9
4. Aanbevelingen	10
4.1 Verbetering van het instrument.....	10
4.1.1 Pak problemen op het geëigende niveau aan	10
4.1.2 Proactief rekening houden met de impact op het watersysteem	11
4.1.3 Watertoets blijft ook na aanpassing MER-regelgeving belangrijk.....	11

4.1.4 Vaststelling schadelijke effecten: MB niet het geschikte instrument.....	11
4.1.5 Actualiseer de kaarten van de overstromingsgevoelige gebieden zo snel mogelijk.....	12
4.1.6 Verhoog kwaliteit van de adviezen	12
4.1.7 Werk standaardparagrafen uit	13
4.1.8 Besteed aandacht aan de handhaving van de vergunningsvoorwaarden uit de watertoets...	13
4.2 Flankerend beleid	13
4.2.1 Leg informatieplicht op bij verkoop in overstromingsgevoelig gebied.....	13
4.2.2 Voorzie integrale aanpak in prioritair aan te duiden gebieden.....	14
4.2.3 Voorzie schaderegeling en voorkom speculatie	14

KRACHTLIJNEN

Naar aanleiding van hun gezamenlijk advies van april 2011 over het watertoetsbesluit wilden Minaraad en SERV nog andere elementen van de watertoets aankaarten. De raden hadden daarvoor echter niet de tijd binnen de gelimiteerde adviesvraagprocedure. Vandaar dat zij beslisten om op eigen initiatief een aanvullend advies uit te brengen.

De raden bekeken in eerste instantie de diverse knelpunten en baseerden zich daarvoor op verschillende bronnen en de eigen ervaringen van de betrokkenen. Alle stappen van de procedure werden bekeken, vanaf de aanvraag, het al dan niet vragen van een advies, het advies, de waterparagraaf en de vergunning, inclusief de doorwerking van adviezen daarin, tot het naleven van de vergunning en het concept tot uitvoering van plannen.

In hun aanbevelingen stellen de raden dat de problemen voor het watersysteem op het geëigende niveau moeten aangepakt worden. Tijdens de planopmaak dient de verantwoordelijke overheid na te gaan welk niveau de maatregelen kostenefficiënter kan regelen. Duidelijkheid die gecreëerd is op planniveau zal het werk voor de administratie op vergunningsniveau verlichten en zal duidelijke richtlijnen verschaffen aan de initiatiefnemer. Naarmate het planniveau lager wordt, kunnen de richtlijnen verfijnd worden.

De initiatiefnemers moeten volgens de raden proactief rekening kunnen houden met de impact op het watersysteem. Opdat zij zich bewust zouden zijn van het feit dat hun project in overstromingsgevoelig gebied is gelegen, stellen de raden voor dat op het aanvraagformulier van de stedenbouwkundige vergunning daarvoor een aan te vinken vak voorzien wordt. Op hetzelfde formulier zou het mogelijk moeten zijn om in een "open veld" op beknopte wijze aan te geven hoe er rekening werd gehouden met de impact op het watersysteem.

Essentieel voor een goede watertoets is het vaststellen van schadelijke effecten, hoe deze vermeden, beperkt, hersteld of gecompenseerd kunnen worden. Dat is echter niet zomaar eenduidig in algemene regels te vatten. Het is daarom belangrijk dat die kennis beschikbaar is bij de advies- en vergunningsverleners. Daarom stellen de raden voor dat eerst werk wordt gemaakt van een handleiding en een internetinstrument om schadelijke effecten vast te stellen en ze te vermijden.

Voor de transparantie en de rechtszekerheid voor de vergunningsaanvragers vragen de raden dat dezelfde basiskaart met overstromingsgevoelige gebieden zou gebruikt worden door alle overheden. Nieuwe externe informatie bij lokale besturen dient zo snel mogelijk in de basiskaart geïntegreerd te worden.

Uiteraard vragen de raden dat de adviezen van een egaal hoog niveau zijn. De raden onderschrijven ook de CIW-aanbeveling dat er bijkomende richtlijnen nodig zijn voor het formuleren van adviezen. Bij een ongunstig advies vragen de raden dat de adviesverlener zijn ongunstig advies goed motiveert zodat de aanvrager zijn project kan aanpassen opdat het wel kan doorgaan. Ook van de vergunningsverlener vragen de raden motivering in de verschillende situaties, zowel waarom hij zich het advies eigen maakt als waarom hij het advies (gedeeltelijk) niet volgt.

De handhaving van de vergunningsvoorwaarden die via de watertoets worden opgelegd, worden best via de stedenbouwkundige en milieuhandhaving verankerd. Opdat de handhaving van de watertoetsvoorwaarden voldoende aandacht zou krijgen, moet in het plan van aanpak van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening meer aandacht besteed worden aan het uitvoeren van de maatregelen om te voldoen aan de watertoets.

In het flankerend beleid benadrukken de raden het belang van informatie. Zij zien bij de verkoop van grond een informatieplicht over de al dan niet ligging in overstromingsgebied en een folder met laagdrempelige informatie over de consequenties van een aankoop van onroerend goed in overstromingsgevoelig gebied.

Volgens de raden moeten op korte termijn prioritaire gebieden aangeduid worden waar het risico op schade aan bestaande of geplande bebouwing aanzienlijk is. Voor deze gebieden dient een geïntegreerde aanpak uitgewerkt te worden met de inzet van verschillende maatregelen. Wanneer blijkt dat bestemmingswijzigingen deel uitmaken van de meest optimale mix van maatregelen en gelet op het uitgangspunt dat de problemen moeten aangepakt worden op het geëigende niveau, kan de waterproblematiek de aanleiding zijn om hiervoor een RUP-procedure op te starten. Dit kan betekenen dat gebieden worden aangeduid die van belang zijn voor waterberging of waterbescherming en waar schade aan (geplande) bebouwing niet voorkomen kan worden.

Wanneer een harde bestemming omwille van de watertoets niet gerealiseerd kan worden, dan verwachten de raden een planologische bestemmingswijziging met de mogelijkheid om de planschade in te zetten. Die procedure sleept soms lang aan. Wanneer uit de watertoets blijkt dat een perceel nooit mag bebouwd worden, dan is er ook de mogelijkheid om een erfdienstbaarheid tot openbaar nut op te leggen. Omgekeerd moet de aanvrager van een vergunning op een perceel waarvoor de facto een bouwverbod opgelegd wordt, de gelegenheid krijgen om het instellen van een erfdienstbaarheid tot openbaar nut op te eisen. Het gebruik van het instrument impliceert een verankering in het DIW. De vergoeding voor bouwverbod door erfdienstbaarheid moet inhoudelijk en financieel analoog zijn met de planschade. Er is ook nog de mogelijkheid van de planologische ruil als instrument van schaderegeling, waarbij overheden eigen gronden in de ruiloperatie betrekken.

1. Inleiding

De Minaraad en de SERV brachten op respectievelijk 28 en 29 april 2011 een gezamenlijk advies uit over het ontwerpbesluit watertoets.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om gelijktijdig de elementen uit het debat over de watertoets in het Vlaams Parlement en de nieuwe evaluatie van het instrument na de overstroming van november 2010 mee te nemen in het advies. Dat bleek echter, wegens het uitlopen van de beschikbaarheid van de definitieve documenten over beide vermelde initiatieven, niet haalbaar.

Op 14 april ging een druk bijgewoonde en zeer informatieve hoorzitting door met dhr. Filip Raymaekers, Voorzitter van de CIW Werkgroep Watertoets en mevr. Sofie Herman van het CIW Secretariaat. Naast een uiteenzetting over het ontwerpbesluit watertoets werd tijdens deze hoorzitting een voorlopige stand van zaken over de beide initiatieven wel al toegelicht.

De aanleiding voor de beide initiatieven lag in de nieuwe wateroverlast van midden november 2010, waarbij bleek dat ook een aantal recent nieuw gebouwde woningen overstromden, ondanks de breed verspreide verwachting dat de watertoets die nieuwe wateroverlast zou voorkomen. De overstromingen grepen plaats op het moment dat een evaluatie van de watertoets, die gepland was in de regeringsverklaring van 13 juli 2009 en in de beleidsnota leefmilieu 2009, in de eindfase was gekomen. Dat proces werd daarom verder afgewerkt en was de basis van het voorstel tot bijstelling van het besluit. De nieuwe overstromingen leidden tot een aantal nieuwe vragen. In het Vlaams Parlement werd in het actualiteitendebat van 17 november 2010 gerefereerd naar de watertoets. Uiteindelijk vroeg het Vlaams Parlement aan de Vlaamse Regering om de watertoets n.a.v. de nieuwe watersnood bijkomend te evalueren en desgevallend aan te passen. Die taak werd uitgevoerd door de CIW, die het definitieve evaluatierapport goedkeurde op 12 mei 2011.

In dezelfde periode organiseerde het Vlaams Parlement hoorzittingen over waterbeheer en –overlast binnen de Verenigde Commissies voor Leefmilieu. Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed en voor Mobiliteit en Openbare Werken. Hierin kwam ook de toepassing van de watertoets aan bod. De conclusies van het Vlaams Parlement konden echter niet worden meegenomen bij de afwegingen voor het voorliggende advies.

Naast de documenten m.b.t. het debat en de evaluatie, steunden de raden het voorliggende advies ook op andere documenten die zijn opgenomen in een literatuurlijst.

2. De watertoets, een instrument van het integraal waterbeleid

Op 18 juli 2003 werd het decreet betreffende het integraal waterbeleid goedgekeurd. Het decreet beoogt de Europese kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG) te implementeren. Het wil op basis van een geïntegreerde watersysteembenadering een antwoord bieden op een aantal prangende maatschappelijke problemen, zoals de strijd tegen wateroverlast en overstromingen, de verbetering van de waterkwaliteit en de vrijwaring van de watervoorraden. Voor de realisatie van deze doelstellingen worden een aantal nieuwe instrumenten ingevoerd. De watertoets wordt daarbij aangewezen als één van de sterkste instrumenten.

De watertoets is een belangrijk instrument om preventief wateroverlast en overstromingsrisico's te voorkomen. De watertoets doet de overheden die vergunningen afleveren of plannen goedkeuren bewuster omgaan met de impact ervan op het watersysteem.

De watertoets heeft een ruim beschermingsbereik, niet enkel waterkwantiteit, maar ook waterkwaliteitsproblemen, watergebonden natuur en zelfs klimaateffecten worden in beschouwing genomen. Die laatste effecten zullen de overstromingsproblematiek in de toekomst alleen maar scherper stellen. De watertoets is dus ook inzetbaar in het adaptatiebeleid.

De watertoets heeft enkel betrekking op de schadelijke effecten veroorzaakt door het project waarvoor hij is opgemaakt, hij dient bijgevolg om toekomstige problemen te voorkomen. De watertoets kan dus niet remediërend ingezet worden om bestaande, historische problemen op te vangen.

3. Knelpuntenanalyse

3.1 Conceptuele problemen met het instrument

De raden bekijken hiervoor alle stappen in de procedure, van de aanvraag, het al dan niet vragen van een advies, het advies, de waterparagraaf en de vergunning (en de doorwerking van de adviezen hierin) tot het naleven van de vergunning en van het concept tot de uitvoering van plannen.

3.1.1 Een negatieve watertoets is te vermijden

Bij de aanvraag van sommige stedenbouwkundige vergunningen (of milieuvergunningen) waarvoor de m.e.r.-plicht niet geldt, is de vergunningverlenende overheid verplicht om een watertoets uit te voeren. Een negatieve watertoets die leidt tot het weigeren van de vergunning en het herindienen van het dossier, geeft aanleiding tot administratieve last en leidt tot onnodig tijdverlies en kosten voor de aanvrager. Dit is te vermijden wanneer de initiatiefnemer proactief rekening zou kunnen houden met de watertoets. Maar de informatie om dat te doen is onvoldoende ontsloten en de instrumenten om het resultaat van de watertoets te voorspellen ontbreken. In het concept van de aanvraagdossiers wordt daardoor vaak geen rekening gehouden met alternatieven of met compenserende maatregelen die wateroverlast voorkomen voor het eigen perceel maar ook voor de omgeving.

3.1.2 Knelpunten met adviezen¹

3.1.2.1 Advies: soms niet gevraagd, soms gevraagd aan verkeerde instanties

De CIW stelde uit de screening van vergunningsaanvragen vast dat voor sommige dossiers (27% op 290 gescreende vergunningsaanvragen) geen advies werd gevraagd als dat nodig was volgens het uitvoeringsbesluit. Gemeenten gebruiken het bestaande internet instrument om te bepalen of een advies over de watertoets moet gevraagd worden vaak niet omdat ze de internetapplicatie te omslachtig en te tijdrovend vinden. Andere redenen voor het niet vragen van een advies zijn het gebruik van eigen kaarten met overstromingsgevoelige gebieden, de beperking van de adviesvraag tot projecten grenzend aan een waterloop, de inschatting van de noodzaak op basis van terreinkennis en projecten gelegen in goedgekeurde verkavelingen (zie verder).

¹ Om zich grondig te informeren over de mogelijke watersysteemschade van een vergunning, plan of programma, kan de beslissingnemende overheid advies vragen aan de betrokken waterbeheerder(s). De waterbeheerders zijn diensten van de Vlaamse overheid, de provincies, de gemeenten, de polders en de wateringen die verantwoordelijk zijn voor het beheer en onderhoud van waterlopen of grondwater. In hun advies kunnen zij aanbevelingen formuleren om de geplande initiatieven bij te sturen met als doel het vermijden, beperken, herstellen of compenseren van verwachte schade.

Er zijn talrijke adviesinstanties betrokken bij de advisering over vergunningen. Niet zelden worden niet de juiste instanties aangesproken om een advies uit te brengen, soms worden instanties over het hoofd gezien of onnodig om advies gevraagd. De redenen daarvoor overlappen met de redenen waarom soms geen advies wordt gevraagd.

3.1.2.2 Kwaliteit adviezen zeer uiteenlopend

De verleende adviezen van de waterbeheerders (inclusief de gemeenten) zijn kwalitatief vaak zeer uiteenlopend. Kwalitatief mindere adviezen worden veroorzaakt door een gebrek aan menskracht, door een gebrek aan (globale) kennis van het watersysteem bij de adviesverlener enz. In sommige gevallen vindt men ook niet-realistische of te algemeen geformuleerde voorwaarden in de adviezen. Bovendien zijn adviezen van verschillende waterbeheerders soms tegenstrijdig, o.a. door een andere invalshoek. Tegenstrijdigheid is er soms ook met de voorwaarden in verkavelingsvergunningen.

3.1.2.3 Inconsequente doorwerking adviezen in vergunningen

De verwerking van de adviezen verschilt ook afhankelijk van de vergunningverlener en van het dossier. Volgens de CIW worden ongunstige of voorwaardelijk gunstige adviezen in 80% van de gevallen gevolgd. Een reden om dat niet te doen is soms dat gemeenten niet willen ingaan tegen (tegenstrijdige) voorwaarden van verkavelingsvergunningen.

Indien elementen uit het advies weerhouden worden, gebeurt dat niet altijd consequent op dezelfde wijze. Soms beperkt de vergunningverlener zich tot een verwijzing naar het advies in bijlage en soms neemt de vergunningverlener de (weerhouden delen van de) adviezen over in de vergunningsvoorwaarden. De mate waarin de eigen beoordeling in het advies doorweegt is zeer verschillend voor beide manieren.

De CIW stelde ook vast dat in de opvolging in ca. 35% van de dossiers geen kennisgeving over de uiteindelijke beslissing aan de adviesverlener werd medegedeeld.

De CIW heeft ook vastgesteld dat het verschil tussen gemeenten niet noodzakelijk te maken heeft met de grootte van de gemeente.

3.1.3 Waterparagrafen meestal voldoende gemotiveerd, maar soms gebruik van verouderde standaardparagrafen

Volgens de CIW is in de vergunning meestal een waterparagraaf opgenomen, in ongeveer drie kwart van de gevallen is die ook voldoende gemotiveerd. Vaak gebruiken de gemeenten de standaardparagraaf die door het beleidsdomein RWO is opgesteld, soms gebruikt men verouderde standaardparagrafen.

3.1.4 Doorwerking watertoets planniveau op vergunningsniveau

Het uitvoeren van de watertoets moet in rekening gebracht worden bij nieuwe ruimtelijke plannen en kan impact hebben op het grafisch plan en op de stedenbouwkundige voorschriften voor de functies in het gebied. De meeste maatregelen op planniveau hebben betrekking op meerdere percelen (bv. buffergrachten doorheen meerder percelen). De maatregelen kunnen ook kwantitatieve voorwaarden bevatten (bv. het volume en de oppervlakte bergingscapaciteit voor water).

3.1.5 Te weinig controle op naleving vergunning

Het grote probleem is het naleven van de vergunningsvoorwaarden op het terrein. De gemeenten blijken geen zicht te hebben op het naleven van de vergunningsvoorwaarden. Er blijkt een groot gebrek aan controle. Via een steekproef stelde de CIW in haar evaluatie² vast dat slechts in 2,4% van de dossiers expliciet is opgenomen dat er een controle op het terrein werd uitgevoerd. Controles op het terrein worden meestal uitgevoerd naar aanleiding van een klacht, of worden beperkt tot de grotere projecten en tot een aantal aspecten vastgelegd in de vergunning.

3.2 Instrumentele beperkingen van het instrument

3.2.1 Niet alle heil van de watertoets verwachten

De watertoets is een zeer belangrijk instrument dat echter niet alle problemen met waterbeheer kan regelen zoals het voorkomen van overstromingen en het geven van ruimte aan water:

- De watertoets is een passief instrument dat pas door de overheid wordt uitgevoerd nadat een vergunning wordt aangevraagd of een planinitiatief wordt genomen. Het instrument is bijgevolg niet geschikt om een proactief en oplossingsgericht waterbeleid te voeren;
- De watertoets bij een vergunningsaanvraag heeft enkel betrekking op de schadelijke effecten veroorzaakt door een project. De watertoets kan dus niet remediërend ingezet worden om bestaande problemen op te vangen;
- Ten slotte ontbreken voor de aanvrager de nodige informatie en de geschikte instrumenten om de gevolgen van een watertoets te voorspellen³ en hiermee proactief rekening te houden bij de opmaak van zijn plan) en er is ook geen informatieplicht.

3.2.2 Informatieplicht te beperkt

Bij de verkoop van percelen is de hydrologische toestand geen belangrijk element. Juridisch is er enkel de verplichting om informatie te verstrekken over het feit of het onroerend goed in een risicogebied is gelegen. Nochtans kan de kennis van de hydrologische toestand voor de koper van groot belang zijn omdat het de gewenste bouw mogelijkheden kan beperken, tot bijkomende kosten kan leiden of zelfs oorzaak kan zijn van een voorlopig of definitief bouwverbod.

3.2.3 Nood aan meer opleidingen en handleidingen

3.2.3.1 Over waterbeheer en de instrumenten daarvoor

Het opmaken van adviezen, het uitwerken van vergunningsvoorwaarden, het ontwerpen van projecten in overstromingsgevoelige gebieden of algemener van projecten met een belangrijke impact op de waterhuishouding van het gebied vergen allemaal een goed inzicht in alle aspecten van het

² Bijlage, 2.2.7 Toepassing van de voorwaarden op het terrein, p.5

³ zie ook 3.1.1 Een negatieve watertoets is te vermijden

waterbeheer en in het uitvoeren van een watertoets in het bijzonder. Opleidingen of handleidingen daarvoor zijn niet voor alle relevante doelgroepen beschikbaar.

3.2.3.2 Over het omgaan met schadelijke effecten

De minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid zal op voordracht van de CIW richtlijnen uitvaardigen voor het vaststellen van de schadelijke effecten (Ontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006, artikel 3). De Nota aan de leden van de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit voegt daar echter aan toe: *“Via richtlijnen die de minister zal uitvaardigen op voordracht van de CIW, kan de vergunningverlener nagaan hoe deze schadelijke effecten vastgesteld en vermeden, beperkt, hersteld of gecompenseerd kunnen worden.”*

Het is niet duidelijk of de aankondiging van dit initiatief voorafgegaan is door een overweging om (ook) te werken via een handleiding met goede methodieken om optimaal om te gaan met schadelijke effecten. Het is duidelijk dat hier ook de link kan gelegd worden naar 3.2.3.1 Over waterbeheer en de instrumenten daarvoor.

3.2.4 Nood aan afstemming met het ruimtelijke ordeningsbeleid

Tot dusver is er ook te weinig afstemming met de adviesverlening in het kader van de ruimtelijke ordening. Dat is zo op het vlak van de te consulteren adviesinstanties, het opnemen van de voorwaarden uit de watertoets in de vergunningsvoorschriften en de planschade bij bouwverbod.

De waterbeheerplannen kunnen overstromingsgebieden afbakenen waarop een voorkeepsrecht rust (DIW, art.12) en ze kunnen in overstromingsgebieden de realisatie van de bestemmingsvoorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen verhinderen (DIW, art.42 §1). De bestemming blijft echter in belangrijke mate bepalen of er al dan niet kan worden gebouwd, of er al dan niet bepaalde (voor het watersysteem schadelijke) handelingen kunnen plaatsvinden en of er al dan niet waterbeheersingsprojecten kunnen ontwikkeld worden.

3.2.5 Nood aan mechanismen voor schadevergoeding

Uit de CIW-evaluatie blijkt dat gemeenten vaak niet bereid zijn om vergunningen omwille van de watertoets te weigeren. Die trend is groter als het project binnen een BPA of goedgekeurde verkaveling ligt. De gemeenten vrezen (volgens de CIW vaak ten onrechte⁴) dat ze zullen moeten instaan voor de planschade of een andere vergoeding. Sommige gemeenten dekken zich in door naast de negatieve watertoets ook nog andere argumenten te zoeken.

De terughoudendheid van de gemeenten heeft te maken met het feit dat er geen regeling is die voldoende snel in werking treedt (bv. de procedure van de herbestemming duurt jaren, zie verder). Dat is maatschappelijk niet te verantwoorden. Als gevolg daarvan is er voor degenen die de kosten moeten dragen ook onvoldoende inzicht over de omvang van die kosten. Het ontbreken van een goed instrument voor en goede informatie over schadevergoeding verhindert bijgevolg de toepassing van de watertoets op het terrein.

⁴ Evaluatie watertoets – Resultaten praktijkonderzoek in 14 gemeenten, eindconclusies en aanbevelingen (nota van de werkgroep Watertoets), CIW 38/12.05.2011/pt. 8.1 bijlage 1, p.4/6.

Er zijn wel een aantal instrumenten beschikbaar die het probleem nu reeds gedeeltelijk kunnen aanpakken:

- Verwerving ten gevolge de afbakening van een **oeverzzone of overstromingsgebied**. Overeenkomstig art.17 van het DIW kan de eigenaar van een onroerend goed van de tot aankoop verplichte entiteit, de verwerving daarvan eisen indien hij aantoont dat, ten gevolge van de afbakening van een oeverzzone of overstromingsgebied waarbinnen dit onroerend goed is gelegen, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt. De tot aankoop verplichte entiteit is de initiatiefnemer.
- De **planschade**. Wanneer via ruimtelijke uitvoeringsplannen overstromingsgevoelige gebieden worden afgebakend doorheen verschillende bestemmingen, zal dat op algemene wijze invloed hebben op de stedenbouwkundige voorschriften voor de grondgebruiksfuncties. Dit leidt mogelijk tot eigendoms- of gebruiksbeperkingen voor die gebieden. In dergelijke gevallen kan de planschaderegeling worden aangesproken.
- Het **Rubiconfonds**. Oorspronkelijk was gesteld dat het Rubiconfonds ook kan dienen om planschade in het kader van het waterbeheer op te vangen. Het is echter nog niet helemaal duidelijk wat de mogelijkheden van het fonds zijn. Het Rubiconfonds wordt gestijfd met de opbrengsten van de planbatenheffing voor bestemmingswijzigingen naar een zone bestemd voor bedrijven; de inkomsten die voortvloeien uit de activiteiten van het Fonds; eventuele dotaties ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Het Rubiconfonds is tot dusver enkel gebruikt voor de subsidiëring van een aantal waterbergingsprojecten van lokale overheden.

4. Aanbevelingen

4.1 Verbetering van het instrument

4.1.1 Pak problemen op het geëigende niveau aan

Potentiële problemen voor het watersysteem dienen op het geëigende niveau aangepakt te worden. Voor perceeloverschrijdende problemen (bv. het volume en de oppervlakte beschikbaar voor buffering van water) lijkt het planniveau (RUP, verkavelingsvergunning, ...) het meest efficiënte niveau. Tijdens de planopmaak moet worden nagegaan welke maatregelen kostenefficiënter op planniveau dan wel op vergunningsniveau kunnen worden geregeld. De verantwoordelijkheid hier toe berust bij de overheden belast met de opmaak van de plannen. Het planniveau biedt meer gelegenheid tot grondige studie, waardoor het gemakkelijker is daar te bepalen op welk niveau moet gewerkt worden en met welke maatregelen. Als duidelijkheid is gecreëerd op planniveau en de afweging daar gebeurd is, dan zal dat voordelen opleveren op vergunningsniveau. Deze aanpak voorkomt heel wat werk bij de administratie en verschaft duidelijke richtlijnen voor de initiatiefnemer op het vergunningsniveau. Naarmate het planniveau lager wordt, kunnen de voorwaarden verfijnd worden. De maatregelen op planniveau moeten zo concreet mogelijk worden uitgetekend. De aanpak moet ook garanderen dat de initiatiefnemer op het vergunningenniveau nog maximale vrijheid heeft om – binnen de stedenbouwkundige voorschriften – zijn project te realiseren zonder schade toe te brengen aan het watersysteem.

4.1.2 Proactief rekening houden met de impact op het watersysteem

De weigering van een vergunningsaanvraag omwille van een negatieve watertoets leidt tot extra administratieve lasten en onnodige kosten en tijdverlies voor de aanvrager. Tegelijk verhoogt dergelijke weigering ook de lasten voor de vergunning- en adviesverlenende overheden. Dit kan vermeden worden als de initiatiefnemer proactief rekening zou kunnen houden met de watertoets. Zeker voor projecten die in overstromingsgevoelig gebied liggen is dit belangrijk. Initiatiefnemers moeten zich dus in eerste instantie bewust zijn van het feit dat hun project zich in een overstromingsgevoelig gebied situeert.

Minaraad en SERV stellen daarom voor dat op het aanvraagformulier⁵ voor de indiening van een stedenbouwkundige vergunning een vak wordt voorzien waar de aanvrager moet aanvinken⁶ of zijn project zich al dan niet in een overstromingsgevoelig gebied situeert. Is dit het geval dan moet de aanvrager in een 'open veld' op het formulier op een beknopte wijze kunnen aangeven op welke manier hij bij het ontwerp van zijn bouwplan daarmee rekening heeft gehouden. De raden benadrukken wel dat de administratieve last voor de aanvrager tot een minimum moet beperkt worden.

Om proactief rekening te kunnen houden met de watertoets ontbreekt momenteel echter de nodige informatie. De raden herhalen dan ook hun vraag uit hun advies van april 2011 naar informatie over de bouwcriteria in een aantal types van gebieden. Deze informatie zou volgens de raden ontsloten moeten worden via de website van de CIW. De link naar deze informatie moet volgens de raden vermeld worden op de aanvraagformulieren voor stedenbouwkundige vergunningen.

4.1.3 Watertoets blijft ook na aanpassing MER-regelgeving belangrijk

De raden stellen vast dat ingevolge het arrest EHJ, 24 maart 2011, C-435/09, het hanteren van reglementaire drempelwaarden om uit te maken of een project al dan niet m.e.r.-plichtig is, strijdig is met richtlijn 85/337/EEG. In lijn met hun gemeenschappelijk advies van maart 2006 pleiten de raden er voor dat de informatieverstrekking noodzakelijk voor het opmaken van de watertoets voor vergunningsplichtige activiteiten, plannen of programma's die onderworpen zijn aan een milieueffectenrapportage, in het MER wordt geïntegreerd. Ook bij wijziging van de MER regelgeving stellen de raden dat de watertoets van belang zal blijven voor die initiatieven die nu reeds watertoetsplichtig zijn.

4.1.4 Vaststelling schadelijke effecten: MB niet het geschikte instrument

De raden stellen dat het vaststellen van schadelijke effecten en hoe deze vermeden, beperkt, hersteld of gecompenseerd kunnen worden, essentieel is voor een goede watertoets. Het al dan niet voorkomen van schadelijke effecten zal veelal locatie-specifiek en plaatsgebonden zijn. Dit is niet zomaar eenduidig in algemene regels eenvoudig vast te leggen. Het is daarom essentieel om de knowhow bij advies- en vergunningverleners om schadelijke effecten te beoordelen degelijk uit te bouwen. Daarom stellen de raden voor dat eerst werk wordt gemaakt van een handleiding en een

⁵ Aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning: (1) met eenvoudige dossiersamenstelling (2) met uitgebreide dossiersamenstelling en (3) voor technische werken of terreinaanlegwerken.

⁶ De basisinformatie hierover vindt de aanvrager terug op het kaartmateriaal van de CIW. De link hiernaar moet vermeld worden op het formulier. Ingeval van twijfel kan de aanvrager steeds de stedenbouwkundige dienst van de gemeente contacteren.

internetinstrument over het vaststellen van schadelijke effecten en de manier waarop ze kunnen vermeden worden (met mogelijke maatregelen en goede praktijkvoorbeelden). Voordeel is dat een dergelijke ondersteuning flexibel kan aangepast worden bij nieuwe inzichten en dat ook initiatiefnemers hun aanvraag hieraan kunnen toetsen. Verankering van het vaststellen van schadelijke effecten in een ministerieel besluit is in eerste instantie niet wenselijk.

4.1.5 Actualiseer de kaarten van de overstromingsgevoelige gebieden zo snel mogelijk

Zoals in het advies van april gesteld zijn de raden het erover eens dat een actualisatie in twee richtingen mogelijk moet zijn indien daar grondige argumenten voor zijn. Er moet een juiste interpretatie van de kaart met overstromingsgevoelige gebieden plaatsvinden en de kaart moet ook tijdig geactualiseerd worden.

Vanuit de bekommernis van transparantie en rechtszekerheid voor de aanvragers van vergunningen, vragen de raden dat de dezelfde basiskaart van de overstromingsgevoelige gebieden door alle overheden gebruikt wordt. De raden vragen ook dat externe informatie die bekend is bij lokale besturen zo snel mogelijk zou geïntegreerd worden in de basiskaart en dat voor de aanpassing van de basiskaart flexibele procedures zouden worden uitgewerkt. Naast uitbreiding van afgebakende gebieden door nieuwe overstromingen vragen de raden dat ook rekening wordt gehouden met de effecten van de uitgevoerde maatregelen tegen overstromingen en met de impact van klimaatverandering bij het actualiseren van de kaarten.

Met betrekking tot gebouwen is er inzake colluviale overstromingen minder een probleem en kan hiervoor in voorkomend geval mits het doorvoeren van bouwaanpassingen, bijna steeds een stedenbouwkundige vergunning verleend worden. De raden vragen concreet om op de kaart met overstromingsgevoelige gebieden een onderscheid te maken tussen colluviale en alluviale overstromingen. In die gebieden dient de overheid immers een ander beleid te voeren. Indien de overstromingsgevoeligheid te maken heeft met alluviale overstromingen dient de overheid via bouwvoorschriften of compenserende maatregelen schadelijke effecten te voorkomen. Als dat niet mogelijk is dient zij een bestemmingswijziging door te voeren. Bij colluviale overstromingen dient de overheid in samenwerking met de landbouw verder in te zetten op het beleid inzake erosiebestrijding om colluviale overstromingen te voorkomen.

4.1.6 Verhoog kwaliteit van de adviezen

Het is van primordiaal belang dat wanneer een advies moet gevraagd worden in het kader van de watertoets, dit ook wordt uitgevoerd en dat het advies wordt gevraagd aan de juiste instanties. Daarom suggereren de raden om o.a. via sensibilisering, het toegankelijker maken van de internetapplicatie, enz. te voorkomen dat geen advies gevraagd wordt en als het advies moet gevraagd worden, er voor te zorgen dat de juiste instantie bevraged wordt.

In reactie op de Knelpuntenanalyse (zie 3.1.2 Knelpunten met adviezen) vragen de raden dat de kwaliteit van de adviezen een egaal hoog niveau zou bereiken. Dit houdt in dat er een kennisopbouw gebeurt bij adviesverlenende en vergunningverlenende instanties. Vorming zal daarbij een belangrijk element zijn.

De adviezen moeten zich ook richten op relevante aspecten voor het waterbeleid. Verder zijn de raden het eens met de aanbeveling van de CIW dat bijkomende richtlijnen nodig zijn voor het formuleren van de adviezen zodat er meer afstemming is tussen de verschillende adviesverlenende instanties.

Als de adviesverlenende overheid ongunstig adviseert omdat zij van mening is dat de bouwplannen ingrijpend gewijzigd moeten worden, dan is het belangrijk dat zij haar ongunstig advies goed motiveert zodat de aanvrager zijn project kan aanpassen opdat het wel kan doorgaan.

De vergunningverlener dient een eigen standpunt in te nemen ten aanzien van de ontvangen adviezen. Indien hij verwijst naar het advies in bijlage dient hij ten minste in de motivering aan te geven dat hij zich het advies eigen maakt. Indien hij het advies slechts gedeeltelijk laat doorwerken, dient hij te motiveren waarom hij bepaalde punten niet weerhoudt.

4.1.7 Werk standaardparagrafen uit

De raden vinden standaardparagrafen voor adviesverlenende en vergunningsverlenende instanties absoluut nuttig. De raden benadrukken dat het voor de gebruikers van deze standaardparagrafen duidelijk moet zijn dat deze standaardparagrafen slechts een project-specifieke betekenis krijgen wanneer ze in relatie gebracht worden met het voorliggende project.

De raden vragen dat de CIW het initiatief zou nemen inzake de uitwerking van standaardparagrafen.

4.1.8 Besteed aandacht aan de handhaving van de vergunningsvoorwaarden uit de watertoets

De raden zijn voorstander om de handhaving van de vergunningsvoorwaarden die zijn opgelegd via de watertoets te verankeren in de stedenbouwkundige en milieuhandhaving. De raden vragen evenwel dat binnen het gegeven van de algemene stedenbouwkundige handhaving het aspect "water" meer aandacht zou krijgen, in het bijzonder in overstromingsgevoelige gebieden.

In het plan van aanpak in uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening⁷ dient daarom meer aandacht besteed te worden aan het uitvoeren van de maatregelen om te voldoen aan de watertoets. De raden vragen ook dat tussen de bevoegde dienst van het Departement RWO en de steden en gemeenten goede afspraken worden gemaakt over de taakverdeling.

Als preventieve actie vragen de raden om in het licht van het overstromingsrisico te benadrukken dat het onmogelijk is om bouwovertradingen te verzekeren en dat zelfs geen beroep kan gedaan worden op het rampenfonds.

4.2 Flankerend beleid

4.2.1 Leg informatieplicht op bij verkoop in overstromingsgevoelig gebied

In hun advies van april 2011 stelden de raden dat bij het verwerven van een grond of een eigendom absolute duidelijkheid nodig is of het betrokken perceel al dan niet in overstromingsgebied ligt. Daarom vragen ze dat een informatieplicht voor het feit dat de grond die men koopt in overstromingsgevoelig gebied ligt, ingevoerd en wettelijk verankerd wordt voor de instrumenterende ambtenaar (notaris, burgemeester, ...) nog voor de kopers de akte ondertekenen.

⁷ Het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 kan geraadpleegd worden op: http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/handhaving/VR_Handhavingsplan_RO_2010.pdf

De raden zijn er voorstander van dat de informatieplicht ook zou gelden voor vastgoedmakelaars en immobiliënkantoren wier activiteiten de feitelijke eigendomsoverdracht voorafgaan.

De raden vragen dat een folder wordt opgemaakt met laagdrempelige informatie over de consequenties van een aankoop van onroerend goed in overstromingsgevoelig gebied. Deze folder moet ook aangeven waar diepgaander informatie kan teruggevonden worden. Ook een verwijzing naar de kaart met risicozones bedoeld in artikel 68-7 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst⁸ is volgens de raden belangrijk.

4.2.2 Voorzie integrale aanpak in prioritair aan te duiden gebieden

De raden vragen dat de Vlaamse Regering op korte termijn prioritair gebieden zou aanduiden waar het risico op schade aan bestaande of geplande bebouwing aanzienlijk is. Ze gaan er van uit dat deze gebieden zich bij de grote rivieren zullen situeren, dat het over grote problemen gaat en dat de aanpak heel dringend is.

Op korte termijn na de aanduiding van de prioritair gebieden moet volgens de raden een plan van aanpak opgemaakt worden. De aanpak dient geïntegreerd te verlopen met de inzet van verschillende maatregelen (bestemmingswijzigingen, infrastructuurwerken, ...). Aansluitend dient de uitwerking van het geïntegreerd plan van aanpak te gebeuren.

Wanneer blijkt dat bestemmingswijzigingen deel uitmaken van de meest optimale mix van maatregelen en gelet op het uitgangspunt dat de problemen moeten aangepakt worden op het geëigende niveau, kan de waterproblematiek de aanleiding zijn om hiervoor een RUP-procedure op te starten. Dit kan betekenen dat gebieden worden aangeduid die van belang zijn voor waterberging of waterbescherming en waar schade aan (geplande) bebouwing niet voorkomen kan worden.

Wanneer bestemmingswijzigingen uitgaan van andere sectoren (industrie, wonen, landbouw, ...) moet de zorg voor het watersysteem geïntegreerd worden in de nieuwe bestemmingen of bestemmingsvoorschriften. De raden vragen hierbij aandacht voor de doorwerking van de watertoets.

4.2.3 Voorzie schaderegeling en voorkom speculatie

Indien harde bestemmingen omwille van de watertoets niet gerealiseerd kunnen worden, dan gaan de raden ervan uit dat een planologische bestemmingswijziging opgestart wordt. Bij een herbestemming van een voormalige harde bestemming kan het instrument van de planschade aangesproken worden. Maar de procedure van de herbestemming sleept soms lang aan.

In de gevallen waar uit de watertoets blijkt dat (een deel van) een perceel omwille van het overstromingsrisico nooit mag worden bebouwd, bestaat de mogelijkheid om een wettelijke erfdienstbaarheid tot openbaar nut op te leggen. Via de erfdienstbaarheid van waterberging kan op een perceel of een deel ervan een absoluut bouwverbod opgelegd worden als wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut. Het openbaar nut ligt dan in het vrijwaren van de maatschappelijke veilig-

⁸ Koninklijk besluit van 28 februari 2007 tot afbakening van de risicozones bedoeld in artikel 68-7 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst.

De afbakening omvat de beslissing van de Vlaamse Regering van 8 september 2006 tot vaststelling van de risicozones overstroming in uitvoering van de wet van 17 september 2005 tot wijziging van de verzekering tegen natuurrampen en conform het koninklijk besluit van 12 oktober 2005 tot vaststelling van de criteria op basis waarvan de gewesten hun voorstellen inzake de afbakening van de risicozones dienen te formuleren. De kaart wordt bekendgemaakt op de webstek <http://geo-vlaanderen.agiv.be/geovlaanderen/overstromingskaarten/>

heid tegen overstromingen. De raden zien potentieel in dit instrument als tijdelijke bewarende maatregel.

Omgekeerd moet de aanvrager van een vergunning op een perceel waarvoor de facto een bouwverbod opgelegd wordt, de gelegenheid krijgen om het instellen van een erfdienstbaarheid tot openbaar nut op te eisen.

De invoering van het instrument impliceert een decretale verankering en een uitbreiding van de vergoedingsregelingen voor erfdienstbaarheden in het DIW. De vergoeding voor erfdienstbaarheden moet volgens de raden inhoudelijk en financieel analoog (volgens dezelfde principes en hetzelfde vergoedingssysteem) zijn met de vergoeding voor planschade. Zo kan discriminatie tussen de twee vergoedingssystemen voorkomen worden.

Ten slotte zien de raden ook nog het instrument van de planologische ruil als mogelijk instrument. De raden wijzen er op dat de overheden eigen gronden in de ruiloperatie kunnen betrekken om de betaalbaarheid van het systeem in de hand te houden.

De raden vragen dat alle vergoedingsmechanismen sneller zouden in werking treden en dat de vergoedingen inhoudelijk en financieel afgestemd zouden zijn met de planschade om speculatie met onroerend goed te voorkomen.

Referentielijst

Gezamenlijke adviezen.

Advies over de watertoets, Gezamenlijk advies van Minaraad (7 maart 2006 – 2006|06) en SERV (8 maart 2006)

Advies over het besluit watertoets, Gezamenlijk advies van Minaraad, (28 april 2011 - 2011|20) en SERV, 29 april 2011

CIW Evaluatie

Evaluatie watertoets (nota van de werkgroep Watertoets), CIW 38/12.05.2011/pt. 8.1

Evaluatie watertoets – Resultaten praktijkonderzoek in 14 gemeenten, eindconclusies en aanbevelingen (nota van de werkgroep Watertoets), CIW 38/12.05.2011/pt. 8.1 bijlage 1

Andere documenten

Peter De Smedt, De watertoets leeft?, Discussienota ten behoeve van de hoorzitting over de problematiek van waterbeheer en wateroverlast, donderdag 20 januari 2011