

**Raad van State,
afdeling Wetgeving**

Advies 73.280/1 van 18 april 2023 over een ontwerp
van besluit van de Vlaamse Regering 'over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten'

Op 17 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitsd op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een instrument voor peilbeheer in te voeren en nader uit te werken en wijzigt daartoe twee besluiten van de Vlaamse Regering.⁽¹⁾ Aan het instrument voor peilbeheer ligt volgens de nota aan de Vlaamse Regering de bedoeling ten grondslag "om via een onderbouwd en juridisch verankerd peilbeheer verdroging aan te pakken, het water zoveel als mogelijk vast te houden, wateroverlast tegen te gaan en dit rekening houdende met de noden vanuit het landgebruik in het betreffende gebied. Het besluit wordt opgemaakt [ter] uitvoering van de *Blue Deal* en het Vlaams klimaatadaptatieplan". In het ontworpen besluit worden, benevens de taakstelling inzake peilbeheer, ook de procedure voor de opmaak, en de goedkeuring en de evaluatie van het peilbesluit geregeld, en wordt voorzien in een uitbreiding van de handhavende instanties op het vlak van het peilbeheer.

3. De ontworpen wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 (artikelen 1 en 2 van het ontwerp) vinden rechtsgrond in artikel 16.3.9 van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid', waarin de Vlaamse Regering wordt bevoegd gemaakt voor en wordt belast met een aantal taken op het vlak van de uitoefening van de in die bepaling bedoelde toezichtsoverdrachten.

De ontworpen wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 (artikelen 3 en 4 van het ontwerp) vinden rechtsgrond in artikel 21, 3°, van de wet van 28 december 1967 'betreffende de onbevaarbare waterlopen', dat de Vlaamse Regering belast met het opmaken van een algemeen reglement van de onbevaarbare waterlopen en grachten waarin bepalingen kunnen worden opgenomen betreffende onder meer "het peilbeheer".⁽²⁾

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. In geval van technisch ingewikkelde besluiten kan het aanbeveling verdienen dat opzet, techniek of precieze draagwijdte van de regeling worden verduidelijkt in een verslag aan de Vlaamse Regering. *In casu* is dit zeker het geval, temeer daar de ontworpen regeling niet enkel een technisch complexe materie betreft, maar tegelijk een grote praktische relevantie vertoont voor de betrokken waterbeheerders en eigenaars en gebruikers van de onroerende goederen die in het gebied liggen waarop het peilbesluit betrekking heeft en er voor de totstandkoming van dit laatste een gedetailleerde procedure moet worden doorlopen. Bovendien pleit de vaststelling dat de draagwijdte van diverse onderdelen van de ontworpen regeling niet op het eerste gezicht duidelijk is en tot bijkomende toelichting van de gemachtigde hebben geroepen, voor de redactie van een verslag aan de Vlaamse Regering. Daarin zou dan de door de gemachtigde verstrekte toelichting die niet onmiddellijk hoeft te leiden tot een aanpassing van de ontworpen tekst, maar die wel kan bijdragen tot een beter begrip van opzet en context van het ontworpen besluit, kunnen worden geïntegreerd.

Dergelijk verslag aan de Vlaamse Regering zou dan bijvoorbeeld tevens te baat kunnen worden genomen om erin de ontworpen regeling te situeren ten aanzien van de doelstellingen en het tijdsplan waarvan wordt uitgegaan in artikel 1.7.2.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid', gecoördineerd op 15 juni 2018⁽³⁾, en met betrekking tot dewelke de gemachtigde, uitgaande van het aan het ontworpen besluit ten grondslag liggende tijdsplan en de eruit voortvloeiende mogelijke uitsluitingen van de verplichting om een peilbesluit op te stellen, het volgende meedeelde:

"De timings die voortvloeien uit artikel 1.7.2.1.1 staan inderdaad onder druk, niet enkel de ambities op vlak van kwantiteit, maar evengoed kwaliteit. Daarom ook werden aanvullende acties in de meest recente stroomgebiedbeheerplannen kritisch geëvalueerd en werd een omvangrijk actieprogramma gelanceerd onder de noemer 'de grote stroomversnelling'. De timing voorzien in het uitvoeringsbesluit is zeer ambitieus en sluit ook aan bij die laatste cyclus van de stroomgebiedbeheerplanning (2022-2027) waarbinnen het opmaken van een duidelijk kader voor het peilbeheer van de onbevaarbare waterlopen in Vlaanderen kadert.

Een scherpere timing is daarbij niet realistisch gelet op de heel gebiedsgerichte aanpak die de peilbesluiten zullen vereisen, met inspraak van heel wat actoren."

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen onder randnummer 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, kunnen de vermeldingen onder de rubriek "Rechtsgronden" beperkt blijven tot, enerzijds, een verwijzing naar artikel 21 van de wet van 28 december 1967 'betreffende de onbevaarbare waterlopen', zoals vervangen bij het decreet van 26 april 2019 en, anderzijds, artikel 16.3.9 van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid', zoals ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007, en gewijzigd bij de decreten van 25 mei 2012 en 8 juni 2018.

Artikelen 1 en 2

6. Artikel 1 van het ontwerp beoogt artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 aan te vullen met een punt 30°. Er dient mee rekening te worden gehouden dat al een punt 30° aan die bepaling zal worden toegevoegd door het besluit van de Vlaamse Regering dat, in ontwerpvorm, het voorwerp heeft uitgemaakt van advies 72.578/1 dat de afdeling Wetgeving op 21 december 2022 heeft uitgebracht over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid'. Beide in voorbereiding zijnde teksten zullen op dat punt onderling op elkaar moeten worden afgestemd.

Voorts lijkt, ter wille van de leesbaarheid en rekening houdend met de redactie van de inleidende zin van het aan te vullen artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008, beter te worden geschreven: "artikel 21, 3°, van de wet onbevaarbare waterlopen, voor de onbevaarbare waterlopen en ...".

De voorgaande opmerkingen gelden eveneens ten aanzien van de ontworpen aanvulling van artikel 25 van het voornoemde besluit (artikel 2 van het ontwerp).

Artikel 3

7. In samenspraak met de gemachtigde schrijve men aan het einde van de omschrijving van het begrip “bandbreedte”, in het ontworpen artikel 1, 12°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021, “... of gracht mag variëren;”, en vervange men in de omschrijving van het begrip “peilzone”, in het ontworpen artikel 1, 14°, van hetzelfde besluit, het woord “deelgebied” door het woord “gebied”. Tot slot wordt op basis van de door de gemachtigde geformuleerde suggestie het begrip “regelbare constructie”, in het ontworpen artikel 1, 15°, van hetzelfde besluit, het best omschreven als volgt: “regelbare constructie: een installatie waarmee het peil van een waterloop gestuurd wordt, zoals een pompemaal of een stuw;”.

Artikel 4

Ontworpen artikel 26/1

8. In het ontworpen artikel 26/1, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021, wordt bepaald dat de waterbeheerder bij het peilbeheer rekening houdt met onder andere de “taakstellingen” inzake milieu, natuur, landschap, economie, landbouw en waterveiligheid die er bestaan in de peilzones.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of met de betrokken “taakstellingen” wordt gerefereerd aan het in artikel 1.2.2, 9°, van het reeds genoemde decreet van 18 juli 2003, voorkomende begrip van de “functies” van het watersysteem⁽⁴⁾, waar die “taakstellingen” worden vastgelegd en welke “taakstellingen” zoal worden beoogd aangezien in het ontworpen artikel 26/1, § 2, enkel melding wordt gemaakt van “onder andere” de in die bepaling opgesomde “taakstellingen”. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“De definitie van een watersysteem zoals opgenomen in artikel 1.1.3 § 1 17° van het gecodificeerd decreet betreffende het integraal waterbeleid is een samenhangend en functioneel geheel van oppervlaktewater, grondwater, waterbodems en oevers, met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijbehorende fysische, chemische en biologische processen, en de daarbij behorende technische infrastructuur. De taakstelling voorzien in artikel 26/1, § 2 verwijst naar de noden vanuit de milieudoelstellingen maar ook aan de noden van het landgebruik (natuur, landbouw, economie,...) inzake grondwaterpeilen die in deze gebieden beïnvloed worden door de waterstanden van het oppervlaktewater.

De geïdentificeerde taakstellingen moeten in de oriëntatienota opgenomen worden. Deze taakstellingen worden in belangrijke mate bepaald door een analyse van de milieudoelstellingen, de doelstellingen inzake natuur voor de beschermde gebieden, de ruimtelijke bestemmingen, de aanwezigheid van vergunde gebouwen,...

In artikel 26/1, § 2 worden milieu, natuur, landschap, economie, landbouw en waterveiligheid expliciet vermeld. Er kan niet uitgesloten worden dat er nog aanvullende taakstellingen in het gebied zijn vanuit bvb. de ruimtelijke bestemmingen in het gebied waar het peilbeheer rekening mee moet houden of de bescherming van erfgoed (bvb. funderingen die beïnvloed worden door het waterpeil).”

De door de gemachtigde verstrekte toelichting ten spijt, blijft de draagwijdte van het begrip “taakstellingen” onduidelijk. Bovendien doet dat begrip de vraag rijzen of ermee niet het risico wordt geschapen dat erdoor een verwarrend ontstaat tussen bijvoorbeeld een juridische verplichting die vanuit Europeesrechtelijk oogpunt dient te worden nagekomen en een materie die uitsluitend neerkomt op een (private) belangenbehartiging. Zo zou het handhaven van een bepaald peil juridisch vereist kunnen zijn om uitvoering te geven aan de Europese habitatrichtlijn, terwijl de handhaving ervan voor een bepaalde teelt gewoon een privaat belang zou kunnen uitmaken. De gemachtigde deelde in verband met het aldus geschetste risico van een vertroebeling van het toepasselijke rechtskader het volgende mee:

“Het inventariseren van ‘taakstellingen’ heeft geen invloed op de rechtskaders in een gebied en heeft louter tot doel om de behoeften op vlak van milieu, natuur, landschap, economie, landbouw en waterveiligheid in kaart te brengen. Het is mogelijk dat bepaalde behoeften voortvloeien uit juridische verplichtingen. Zo zal in de SBZ-gebieden bij de opmaak van het peilbesluit rekening gehouden moeten worden met de aanwezige instandhoudingsdoelstellingen. De opmaak van een passende beoordeling moet dit verzekeren.”

Het verdient aanbeveling om de aangehaalde toelichting door de gemachtigde te integreren in het verslag aan de Vlaamse Regering waarvan onder randnummer 4 de redactie is gesuggereerd. Daarenboven wordt, rekening houdend met de voornoemde toelichting, ter overweging gegeven om het begrip “taakstellingen” doorheen de tekst van het ontwerp te vervangen door een uniforme en meer duidelijke term, zoals bijvoorbeeld de term “behoeften”.

Ontworpen artikel 26/2

9. In het ontworpen artikel 26/2, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 wordt bepaald dat de waterbeheerder de nodige initiatieven neemt om tegen 1 januari 2027 te kunnen beschikken over een goedgekeurd peilbesluit voor alle gebieden waar het oppervlaktewaterpeil kunstmatig geregeld wordt en waar natuur, landbouw en andere functies specifieke eisen stellen aan het peilbeheer.

Rekening houdend met het beperkte territoriale toepassingsgebied van het peilbesluit, werd de gemachtigde de vraag voorgelegd hoe de doelstelling van het ontwerp die er onder meer in bestaat om problemen zoals verdroging, drainage en ontwatering tegen te gaan, zal worden aangepakt in gebieden die niet onder het toepassingsgebied vallen van het thans voorliggende ontwerp, of in gebieden waar geen peilbesluit zal worden opgesteld. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Verschillende instrumenten zijn noodzakelijk om het probleem van verdroging, drainage en ontwatering aan te pakken, zoals:

- De Code van goede natuurpraktijk voor het beheer van waterlopen in de zin van artikel 14, § 2 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Deze code bevat duidelijke richtlijnen over het beheer van waterlopen, inclusief gebiedsgerichte differentiatie in SBZ, VEN-gebieden,... (<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/publicaties/code-van-goede-natuurpraktijk-luik-waterlopen-2015>);

- Artikel 22 van het Besluit van 7 mei 2021 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van diverse bepalingen uit de wet van 28 december 1967 en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het toezicht op de naleving van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen inzake het volledig of gedeeltelijk dempen, voor het verdiepen of verleggen van grachten stelt dat niet voor ongewenste verdroging of een versnelde afvoer van hemel- of drainagewater mag zorgen;

- Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, onder meer artikel 18 (voor VEN-gebieden) en artikel 36ter§ 2

- Gebiedsgerichte acties in uitvoering van de stroomgebiedbeheerplannen, landinrichting, natuurinrichting,... Zie o.a. het maatregelenprogramma (<https://sgbp.integraalwaterbeleid.be/maatregelenprogramma/maatregelenpakket-per-groep>);

- In het voorontwerp van 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 zijn maatregelen voorzien om ongewenste drainage en drooglegging aan te pakken <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63886DAD86124BBA17062CFC>;

- ...”

Ook deze toelichting zou het best worden opgenomen in een verslag aan de Vlaamse Regering.

10. Daar waar het criterium inzake de kunstmatige regeling van het oppervlaktepeil, in het ontworpen artikel 26/2, § 1, eerste lid, allicht gemakkelijk op een objectieve wijze valt vast te stellen, lijkt dit minder het geval te zijn voor de voorwaarde die in hetzelfde lid wordt omschreven door middel van de zinsnede “waar natuur, landbouw en andere functies specifieke eisen stellen aan het peilbeheer”. Ook op dit punt zou in een verslag aan de Vlaamse Regering nuttige verduidelijking of toelichting kunnen worden opgenomen.

Ook rijst de vraag op welke wijze concreet zal worden bepaald voor welke gebieden tegen 1 januari 2027 een peilbesluit moet worden opgesteld en of die gebieden niet beter zouden worden afgebakend in een bijlage bij het thans voorliggende ontwerp van besluit. De gemachtigde beantwoorde deze vragen als volgt:

“Momenteel brengen de beheerders van onbevaarbare waterlopen in kaart voor welke gebieden zij een peilbesluit wensen op te maken. Dit gebeurt via een werkgroep binnen de CIW (Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid) die een lijst zal opstellen van de gebieden waar het peilbeheer met regelbare constructies gebeurt en waar de waterbeheerders van oordeel zijn dat prioritair een peilbesluit dient te worden opgemaakt. De waterbeheerders zullen tot slot voor deze gebieden starten met de opmaak van de peilbesluiten.

Zoals voorzien in Art. 26/2, § 3 en als dat noodzakelijk is om de doelstellingen te halen van het integraal waterbeleid, vermeld in artikel 1.2.2 van het gecoördineerd decreet van 15 juni 2018, of van het natuurbeleid, vermeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, kan de minister de gebieden en de onbevaarbare waterlopen en grachten aanwijzen waarvoor de waterbeheerder of waterbeheerders, vermeld in paragraaf 1 en 2, een peilbesluit moeten opmaken. Het werken met prioritaire gebieden is aangewezen omdat in het afwegingskader prioritair watergebruik tijdens droogte en waterschaarste de drempelwaarden voor de polderwaterlopen worden afgestemd op de geformaliseerde peilafspraken wanneer deze beschikbaar zijn. De afspraken inzake peilbeheer is één van de randvoorwaarden voor de mogelijkheden voor de onttrekking van oppervlaktewater in het strategisch plan watervoorziening drinkwater.”

De aandacht wordt erop gevestigd dat de verplichting tot het opstellen van een peilbesluit overeenkomstig het ontworpen artikel 26/2, § 1, eerste lid, niet beperkt blijft tot de “prioritaire gebieden” in de zin van de door de gemachtigde verstrekte toelichting en derhalve ruimer is.

Afgezien daarvan blijft het territoriaal toepassingsgebied van de verplichting tot het opstellen van een peilbesluit met toepassing van het ontworpen artikel 26/2, § 1, eerste lid, vrij vaag en onduidelijk. De vraag rijst dan ook of de zinsnede “en waar natuur, landbouw en andere functies specifieke eisen stellen aan het peilbeheer” niet beter zou worden weggelaten uit het ontworpen artikel 26/2, § 1, eerste lid, waarna vervolgens zou kunnen worden overgaan tot een trapsgewijze uitvoering van de betrokken verplichting volgens een gedifferentieerd tijdsplan. De essentiële elementen voor prioritering, zoals de aanwezigheid van speciale beschermingszones, het risico op waterschaarste, de captaties van oppervlaktewateren, en de aanwezigheid van thans al vergunningsplichtige drainages, zouden dan in het besluit zelf moeten worden opgenomen.

11. In het ontworpen artikel 26/2, § 1, tweede lid, 1°, en 4°, *d*), wordt melding gemaakt van “de taakstellingen (...) die in het gebied gerealiseerd moeten worden”. In het ontworpen artikel 26/1, § 2, wordt evenwel bepaald dat met de taakstellingen “rekening moet worden gehouden”. Naar het zeggen van de gemachtigde zou de redactie van het ontworpen artikel 26/2, § 1, tweede lid, 1°, en 4°, *d*), moeten worden afgestemd op de terminologie die voorkomt in het ontworpen artikel 26/1, § 2, door erin telkens te schrijven “taakstellingen (...) waarmee in het gebied rekening moet worden gehouden”.

Nog in het ontworpen artikel 26/2, § 1, tweede lid, 1°, en 4°, *d*), moet de verwijzing naar “artikel 26/1, tweede lid,” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 26/1, § 2,”.

12. In het ontworpen artikel 26/2, § 1, tweede lid, 4°, *h*), wordt melding gemaakt van “de gegevens over de milieueffectrapportage, vermeld in artikel 4.3.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of hieruit moet worden afgeleid dat voor het aannemen van het peilbesluit een project-MER zal moeten worden opgesteld. De gemachtigde deelde wat dat betreft het volgende mee:

“Dit is niet de bedoeling. Het voorstel is om artikel 26/2, § 1, 4°, *h*) te schrappen. 26/2, § 1, 5° zorgt er voor dat de nodige gegevens mbt effectbeoordeling opgenomen worden.”

De afdeling Wetgeving neemt hiervan akte.

13. Aan het einde van het ontworpen artikel 26/2, § 3, tweede lid, wordt bepaald dat de minister “een instantie [kan] aanwijzen”. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke “instantie” daarbij wordt beoogd en of het de bedoeling is dat de minister op die wijze de betrokken waterbeheerders hun beheersbevoegdheid kan ontnemen om deze aan een andere “instantie” toe te wijzen, in welk geval de vraag rijst of daarvoor een voldoende wettelijke grondslag voorhanden zou zijn. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“Het is niet de bedoeling om de beheersbevoegdheid van de waterbeheerders te ontnemen. De bedoeling is dat de minister de opdracht kan geven aan bijvoorbeeld de gouverneur of de VMM om een peilbesluit op te maken voor een gebied waar een polder of watering de beheerder is. De waterbeheerder blijft bevoegd voor het beheer en wordt betrokken bij de opmaak van het peilbesluit.”

Het gegeven dat, in geval van een aanwijzing van een “instantie”, de waterbeheerder bevoegd blijft voor het beheer en betrokken wordt bij de opmaak van het peilbesluit, zou op een meer expliciete wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van de ontworpen bepaling.

14. Uit het ontworpen artikel 26/2, § 4, volgt dat het peilbesluit bindend is voor de waterbeheerders en de eigenaars en gebruikers van de onroerende goederen die in het gebied liggen waarop het peilbesluit betrekking heeft. De gemachtigde verstrekke de volgende bijkomende uitleg in verband met deze bepaling:

“Na de goedkeuring van een peilbesluit is dit bindend voor de waterbeheerders actief in het gebied. Zij moeten het beheer van de regelbare constructies (bv. pompgemalen en stuwen) zodanig doen dat de bepalingen van het peilbesluit correct toegepast worden. De eigenaars en gebruikers van de onroerende goederen gelegen in het gebied waarop het peilbesluit betrekking heeft mogen geen acties ondernemen die in strijd zijn met het peilbesluit. Hiermee wordt onder meer bedoeld dat zij geen maatregelen mogen nemen op hun respectievelijke terreinen en in het bijzonder de (private) grachten die in strijd zijn met het peilbesluit.”

Aan de gemachtigde werd ook nog gevraagd welke impact een peilbesluit heeft op de mogelijkheid van watercaptatie in de betrokken oppervlaktewateren en de ermee verbonden waterlichamen. De gemachtigde antwoordde:

“De onttrekking van water uit onbevaarbare waterlopen wordt geregeld in afdeling 7. Onttrekken van water uit onbevaarbare waterlopen en publieke grachten van het besluit van 7 mei 2021 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van diverse bepalingen uit de wet van 28 december 1967. In uitvoering van artikel 29 van dit besluit kan de gouverneur het onttrekken van water verbieden of beperken om de doelstellingen van het integraal waterbeleid te halen, als vermeld in artikel 1.2.2. van het gecoördineerd decreet van 15 juni 2018. Als de vastgelegde peilregeling in het gedrang komt, bijvoorbeeld door aanhoudende droogte, kan de gouverneur het onttrekken verbieden of beperken. De peilbesluiten kunnen dus richtinggevend instrumenten zijn als het gaat om beslissingen voor te bereiden inzake captatie en eventuele beperkingen daarop.”

De aangehaalde toelichting wordt het best opgenomen in het in dit advies gesuggereerde verslag aan de Vlaamse Regering. Wel dient ermee rekening te worden gehouden dat de betrokken waterbeheerder overeenkomstig het ontworpen artikel 26/2, § 4, gebonden zal zijn door het peilbesluit bij het al dan niet verlenen van een machtiging in de zin van bijvoorbeeld de artikelen 30, § 2, en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021.

Ontworpen artikel 26/3

15. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dienen in de inleidende zin van het ontworpen artikel 26/3, § 2, de woorden “lokale actoren en gebruikers” te worden vervangen door de woorden “lokale actoren, eigenaars en gebruikers”. Voorts moet in punt 6° van dezelfde paragraaf de verwijzing naar “artikel 26/1, tweede lid,” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 26/1, § 2,”. Dezelfde correctie moet worden doorgevoerd in het ontworpen artikel 26/3, § 4, tweede lid, 1°.

16. In het ontworpen artikel 26/3, § 3, eerste lid, 11°, wordt melding gemaakt van “de aanmelding, vermeld in paragraaf 2, 7°,”. Er lijkt echter veeleer te moeten worden melding gemaakt van “de kennisgeving, vermeld in paragraaf 2, 8°,”. In het tweede lid van dezelfde paragraaf moet, zoals de gemachtigde heeft bevestigd, worden geschreven “, bezorgt de oriëntatienota, vermeld in paragraaf 2,” in plaats van “, bezorgt de documenten, vermeld in artikel 26/3, § 2,”. Voorts volstaat het om in hetzelfde lid te schrijven “De adviesinstanties, vermeld in het eerste lid,” in plaats van “De adviesinstanties, vermeld in paragraaf 3, eerste lid,” er rekening mee houdend dat de verwijzing gebeurt naar een ander lid van dezelfde paragraaf.

Nog met betrekking tot het ontworpen artikel 26/3, § 3, moet met de gemachtigde worden vastgesteld dat in het derde lid de woorden “aan de initiatiefnemer” overbodig zijn en moeten worden weggelaten.

17. In het ontworpen artikel 26/3, § 5, tweede lid, wordt bepaald dat de waterbeheerder of de coördinerende waterbeheerder en de betrokken gemeenten het openbaar onderzoek bekend maken op een opvallende plaats op hun website(s) die voor bekendmakingen geëigend is, en op het consultatieportaal van de Vlaamse overheid. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende bijkomende toelichting:

“De Vlaamse overheid heeft de opzet van een consultatieportaal voorzien, zie <https://www.vlaanderen.be/uw-overheid/werking-en-structuur/hoewerktdevlaamseoverheid/participatiebouwmeaande-samenleving/geefuwmeningovernieuwebeleidsvoorstellen>. Het is aangewezen dat voor het openbaar onderzoek voor het peilbesluit hier gebruik van gemaakt wordt.

De provincies, gemeentes en de VMM beschikken over een website. Alle polders en wateringen worden vermeld op de website van de Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen waar indien nodig gebruik van kan gemaakt worden.”

Er zal moeten op worden toegezien dat het publiek daadwerkelijk de gelegenheid wordt geboden om zijn mening te geven. Het verdient in ieder geval al aanbeveling om de “uniform resource locator” (URL) minstens in verkorte vorm in de tekst van het ontwerp van besluit weer te geven.⁽⁵⁾

18. In het ontworpen artikel 26/3, § 6, tweede lid, wordt bepaald dat “[d]e algemeen directeur of zijn gemachtigde (...) een proces-verbaal [opstelt] van het openbaar onderzoek”. De vraag rijst op welke wijze van deze bepaling toepassing zal worden gemaakt in geval het openbaar onderzoek op het grondgebied van meer dan één gemeente dient te gebeuren. Ook kan men zich afvragen op welke manier zal worden rekening gehouden met de opmerkingen die via het inspraakformulier op de website van de waterbeheerder zijn ingediend.⁽⁶⁾ De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“Het openbaar onderzoek moet georganiseerd worden in alle betrokken gemeentes. In elke gemeente moet de algemeen directeur het proces-verbaal opmaken.

Het klopt dat niet expliciet vermeld wordt dat ook de opmerkingen ontvangen via het inspraakformulier ook aan de afdeling, bevoegd voor milieueffectenrapportage én aan de minister bezorgd moeten worden. Dit wordt best verduidelijkt.”

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde geformuleerde suggestie tot verduidelijking van de tekst van het ontwerp.

19. Aan de gemachtigde werd gevraagd of aan het ontworpen artikel 26/3, § 7, eerste lid, de bedoeling ten grondslag ligt om de “overige waterbeheerders die waterlopen of publieke grachten beheren in het gebied in kwestie” en waarvan melding wordt gemaakt in het ontworpen artikel 26/3, § 3, eerste lid, 2°, en die deelgenomen hebben aan het participatief traject, uit te sluiten van de betrokken adviesronde. De gemachtigde verstrekke in dat verband het volgende antwoord:

“Conform Art. 26/2, § 2. maken de waterbeheerders afspraken voor alle stappen bij de opmaak van het peilbesluit (opmaak oriëntatienota, adviesvraag, opmaak ontwerp-peilbesluit, openbaar onderzoek,...). Gezien samen het ontwerp-peilbesluit opgemaakt werd lijkt het logisch om deze waterbeheerders geen adviesvraag te stellen. Het is conform de 2° paragraaf ook de coördinerende waterbeheerder die de adviesvraag stelt. Het is evenwel aangewezen om ‘en die niet bij de oriëntatienota betrokken zijn’ te schrappen in artikel 26/3, § 3, eerste lid, 2° punt.”

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde tekstaanpassing.

20. De gemachtigde verstrekke nog de volgende toelichting bij het ontworpen artikel 26/3, § 7, derde lid:

“Bij lezing van de tekst in het ontwerpbesluit werd nog een materiële vergissing vastgesteld in art. 4, meer bepaald ontworpen artikel 26/3, § 7, derde lid, waar in tegenstelling tot ontworpen artikel 26/3, § 3, tweede lid in de nu voorliggende tekst wordt voorzien dat bij afwezigheid van een advies binnen de voormelde termijn, het advies wordt geacht ongunstig te zijn. Gelet op het feit dat de lijst met adviesinstanties uitgebreid is samengesteld en niet in elk gebied noodzakelijkerwijs relevant, en in lijn met de advisering van Omgevingsvergunningen (VCRO) is het aangewezen om bij afwezigheid van advies te besluiten dat het advies gunstig kan worden geacht. Uiteraard geldt dit niet voor het advies van de afdeling, bevoegd voor de milieueffectrapportage.

Voorstel aangepaste tekst: artikel 26/3, § 7, derde lid

De adviesinstanties, vermeld in paragraaf 3, eerste lid, met uitzondering van punt 6°, geven advies binnen zestig dagen nadat ze de adviesvraag, vermeld in het eerste lid, hebben ontvangen. Als er geen advies wordt verleend binnen de voormelde termijn, wordt het advies geacht gunstig te zijn.”

Ook met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd.

21. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dient het bepaalde in het ontworpen artikel 26/3, § 9, derde lid, 1° (“het ontwerp van peilbesluit, vermeld in paragraaf 4;”), te worden vervangen door het volgende: “het aangepaste peilbesluit, vermeld in het eerste lid;”.

22.1. In het ontworpen artikel 26/3, § 10, wordt bepaald dat het goedgekeurde peilbesluit tegelijkertijd wordt bekendgemaakt op de website van de waterbeheerder of de coördinerende waterbeheerder,⁽⁷⁾ en op een digitaal platform over geografische informatie van de Vlaamse overheid. Het ministerieel besluit tot goedkeuring van het peilbesluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

De gemachtigde verstrekke de volgende bijkomende uitleg omtrent de bekendmaking op het digitaal platform over geografische informatie van de Vlaamse overheid:

“De informatie van het peilbesluit is zowel tijdens het openbaar onderzoek als na de goedkeuring digitaal consulteerbaar. Dit laat vlotte consultatie toe, er kan tot in detail ingezoomd worden zodat men de voor zichzelf relevante informatie van de peilbesluiten kan consulteren én de authenticiteit van de stukken is gegarandeerd.”

22.2. De vraag rijst of, rekening houdend met het bindend karakter van het peilbesluit voor onder meer eigenaars en gebruikers, er wel kan worden volstaan met een bekendmaking bij uittreksel van het ministerieel besluit tot goedkeuring van het peilbesluit in het *Belgisch Staatsblad* en er niet moet worden gestreefd naar een integrale bekendmaking van het peilbesluit via die weg.⁽⁸⁾ In artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) wordt trouwens een integrale bekendmaking vereist van besluiten die de algemeenheid van de burgers aanbelangen.

De Raad van State heeft in het verleden al aangenomen dat bij de bekendmaking van omvangrijke plannen of gedetailleerde kaartgegevens kan worden gestoten op de grenzen van de technische mogelijkheden van een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* en dat in dergelijke omstandigheden kan worden aanvaard dat door middel van een bekendmaking bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad*, gecombineerd met een bekendmaking via het geoportaal, wordt gepoogd om zo nauw als mogelijk aan te sluiten bij het normdoel van artikel 84 van de BWHI.⁽⁹⁾

Hierbij moet er dan wel op worden toegezien dat deze bekendmaking in het geoportaal gebeurt op een wijze die niet alleen tegemoetkomt aan de informatieve, maar ook aan de procedurele en de documentaire functie van een officiële bekendmaking van een besluit. Er zal derhalve moeten worden gewaarborgd dat de informatie op een eenvoudige wijze kan worden teruggevonden, zodat alle betrokkenen zich er op een vlotte wijze toegang toe kunnen verschaffen en dat de teruggevonden informatie voldoende nauwkeurig, duidelijk en leesbaar is. Er zal bovendien op moeten worden toegezien dat de datum van bekendmaking duidelijk wordt vermeld, dat de authenticiteit van de documenten en van de bijkomende gegevens wordt gegarandeerd en dat deze gegevens blijvend beschikbaar zijn, hieronder mede begrepen de verschillende historische versies ervan.

Ontworpen artikel 26/4

23. Voor het ontworpen artikel 26/4, § 2, eerste lid, wordt door de gemachtigde de volgende vereenvoudigde redactie voorgesteld:

“Ten minste om de zes jaar evalueert de waterbeheerder of de coördinerende waterbeheerder in overleg met de andere betrokken waterbeheerders het peilbesluit, vermeld in 26/2, § 1.”

Er kan worden ingestemd met de voorgestelde redactie voor het ontworpen artikel 26/4, § 2, eerste lid.

De griffier,
Greet VERBERCKMOES

De voorzitter
Marnix VAN DAMME

—————
Nota's

⁽¹⁾ Meer bepaald het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 ‘tot uitvoering van diverse bepalingen uit de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het toezicht op de naleving van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen’.

⁽²⁾ Door de gemachtigde werd een rechtsgrondentabel meegedeeld met daarin ook bepalingen die het ontworpen besluit niet zozeer tot rechtsgrond strekken, dan wel veeleer mee het juridisch kader ervan uitmaken. Van die bepalingen zal gebeurlijk melding kunnen worden gemaakt in de rubriek “Juridisch kader” in de aanhef van het ontwerp.

(3) In artikel 1.7.2.1.1 van het decreet van 18 juli 2003, wordt onder meer in een uiterste datum voorzien voor het bereiken van de in die bepaling opgesomde milieudoelstellingen.

(4) In artikel 1.2.2, 9°, van het decreet van 18 juli 2003, wordt melding gemaakt van “de integrale afweging van de diverse functies binnen een watersysteem, evenals het onderling verband tussen de verschillende functies van het watersysteem”. In het ontworpen artikel 26/2, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 (artikel 4 van het ontwerp), komt eveneens de term “functies” voor.

(5) Vgl. ook met GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.026, B.54.4-B.54.5.

(6) De betrokken opmerkingen zouden dan blijkbaar niet aan de afdeling, bevoegd voor milieueffectenrapportage, moeten worden bezorgd met toepassing van het ontworpen artikel 26/3, § 6, vierde lid, aangezien ze geen deel zouden uitmaken van het proces-verbaal. Zij zouden evenmin aan de minister worden meegedeeld overeenkomstig het ontworpen artikel 26/3, § 9, derde lid, 3°.

(7) Aangezien het peilbesluit niet enkel van toepassing zal zijn in het gebied van de coördinerende waterbeheerder, maar op het gebied van alle waterbeheerders die overeenkomstig het ontworpen artikel 26/2, § 2, samen het initiatief hebben genomen om een peilbesluit op te stellen, zou het besluit beter worden bekendgemaakt op de websites van alle betrokken waterbeheerders. De gemachtigde is dezelfde mening toegedaan. De redactie van het ontworpen artikel 26/3, § 10, dient daartoe in die zin te worden aangepast.

(8) Zoals door de gemachtigde werd beaamd, zouden daartoe de woorden “bij uittreksel”, in het ontworpen artikel 26/3, § 10, tweede lid, moeten worden weggelaten. De opmerking onder randnummer 22.2 moet dan ook worden gelezen onder het voorbehoud dat wordt afgezien van een integrale bekendmaking van het peilbesluit in het *Belgisch Staatsblad*.

(9) Zie in die zin adv.RvS 68.519/1 van 15 januari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 ‘tot uitvoering van diverse bepalingen uit de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het toezicht op de naleving van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen’, opmerking 15.