

Rekening houden met water in de ruimtelijke ordening: de watertoets en andere elemen- ten uit het decreet integraal waterbeleid (18 juli 2003)

Throughout history, the society in Flanders has experienced that it is a lot easier to work in accordance with water systems than to try to control it. Going along with water systems requires a policy of spatial planning that takes into account several goals of integrated water management.

The recent Flemish Parliamentary Act on Integrated Water Policy (18th of July 2003) determines several ways to fit water policy concerns into spatial planning. Firstly, some principles and goals of water policy relate directly to spatial planning. Secondly, some aspects of water management plans can cause alterations to spatial plans. Thirdly, the 'watertoets' (translated as 'water-test' or 'water-checkup') tries to make sure that licenses, policy plans and programs are conceived in a way that doesn't harm water systems.

This article explains what these new regulations imply for spatial planners, water managers and other authorities involved. The author also adds some suggestions for the future application of the 'watertoets'. The conclusion is that the Flemish Parliamentary Act offers good possibilities for a more prominent role of water systems in spatial policy. In a broader context than the Act, different demands on space in Flanders should be combined as much as possible.

Inleiding

De laatste jaren klinkt de roep steeds luider om het watersysteem een sturend element te laten zijn binnen de ruimtelijke planning. Sommigen gaan zelfs uit van het principe dat het watersysteem zelfs 'het' sturend element zou moeten worden.

In feite is water altijd al sturend geweest, hoewel de mens eeuwenlang getracht heeft de rollen om te keren door zelf sturend op te treden tegenover het water.

De Romeinse aquaducten zijn een bekend voorbeeld van hoe de mens het watersysteem naar eigen hand zette. Maar in feite duurde het tot de Middeleeuwen vooraleer men in noordwest-Europa op grote schaal ging ingrijpen op het watersysteem. Vele steden breidden zich uit op de oevers van rivieren en in het bijzonder bij de samenvloeiing ervan. De groeiende handel deed de scheepvaart toenemen en er was behoefte aan een groter landbouwareaal. Vanaf de 10^{de} eeuw namen de kloosterorden het voortouw in de dijkenbouw, met als opzet de overstromingsrisico's te verminderen en gebieden in te polderen. In de 12^{de} eeuw al bouwde men een sluis op de Schelde in Gent waardoor de getijwerking daar halt hield (Meire et al., 1995). Op een minder rechtstreekse manier beïnvloedde ook grootschalige ontbossing meer en meer het watersysteem, bv. door de toegenomen erosie en afstroming. De verbreding van de Schelde op een aantal plaatsen veroorzaakte landinwaarts opstuwing door het getij. Ondanks – of net dankzij – vele stormvloed en dijkdoorbraken, ging de dijkenbouw in de latere Middeleeuwen en de Renaissance onverminderd verder, met steeds meer deskundigheid.

De bevolkingstoename en de wetenschappelijk-technologische vernieuwingen die het tijdperk van de Industriële Revolutie kenmerken, leidden vanaf de 19^{de} eeuw tot sterke ingrepen op de omgeving, waaronder het watersysteem. In deze periode ontstond het dichte kanalennet van België, terwijl vele waterlopen werden ingedijkt en gekanaliseerd.

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog kende Vlaanderen een sterke suburbanisatie, wat uitmondde in een enorm areaal aan verharde oppervlakte en een intensief gebruik van elk vierkante meter ruimte. Ondanks de inspanningen en investeringen om het water te beheersen, slaagde men er niet in om wateroverlast te voorkomen. Aanvankelijk lokte dit een 'traditionele' reactie uit, met vooral technische oplossingen in het teken van de optimale afvoer van water: verbreding en verdieping van rivieren, verzwarende en verhoging van de dijken, uitbreiding van de pompcapaciteit. De effecten van die aanpak op het watersysteem bleken al in de jaren '70 en '80. De versnelde afvoer verergerde de problemen met wateroverlast en verdroging. Samen met de slechte waterkwaliteit zorgde dat ook voor een sterke achteruitgang van de natuurwaarden. De maatschappij werd met de neus op de feiten gedrukt: het watersysteem kan niet zomaar gestuurd worden.

Eind jaren '80 en begin jaren '90 won het idee veld om water sturend te laten zijn (Pieterse, 2003). Vanzelfsprekend beoogde men daarmee geen terugkeer naar de toestand van voor de Middeleeuwen, maar een aanpak van waterbeheer die zou meewerken met het watersysteem in plaats van er tegen in te gaan. Sindsdien heeft het gedachtegoed van het "integraal waterbeheer" steeds meer school gemaakt. Dat uitte zich onder andere in wetgevende ini-

tatiieven: in Vlaanderen zijn er tijdens het voorbije decennium verscheidene pogingen ondernomen om een decreet over waterbeleid op te stellen. Intussen kwam het verband tussen water enerzijds en ruimtelijke ordening en planning anderzijds al aan bod in verscheidene beleidsdocumenten (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Milieubeleidsplan 1997-2001,...). En uiteindelijk smeedde het **decreet betreffende integraal waterbeleid van 18 juli 2003** (kortweg 'decreet IWB', terug te vinden op www.ciwvlaanderen.be) ook een decretale band tussen beide beleidsdomeinen.

Het decreet IWB is vanaf 24 november 2003 van kracht (Belgisch Staatsblad, 14/11/2004). Hét element uit het decreet dat de persaandacht wegkaapte, is ongetwijfeld de watertoets. Nochtans hebben meerdere bepalingen uit het decreet belang voor de relatie tussen water en ruimtelijke ordening. Het is nuttig om daar eerst dieper op in te gaan.

1. Beginselen en doelstellingen (decreet IWB, art. 4-7)

Het decreet IWB zorgt voor de omzetting van de Europese Kaderrichtlijn Water in Vlaamse regelgeving. Het Vlaams gewest legde echter ook eigen accenten, waarvan er enkele relevant zijn in het kader van ruimtelijke ordening.

- De artikels 5 en 6 van het decreet bepalen dat andere beleidsdomeinen¹ "rekening houden met" een aantal doelstellingen respectievelijk beginselen bij de voorbereiding, vaststelling, uitvoering, opvolging en evaluatie van het integraal waterbeleid. Aangezien er geen echte verplichtingen aan verbonden zijn, gaat het om een milde vorm van *afstemming* tussen het waterbeleid en andere beleidsdomeinen, onder meer de ruimtelijke ordening.
- De doelstelling *ruimte voor water* betekent dat er "zoveel mogelijk ruimte wordt geboden aan water, met behoud en herstel van de watergebonden functies van de oeverzones en overstromingsgebieden" (art. 5, 6°, c). Deze doelstelling doet in de eerste plaats denken aan het beleid ter voorkoming van wateroverlast, waarbij het bijvoorbeeld belangrijk is voldoende ruimte te voorzien voor overstromingsgebieden langs waterlopen. Maar het heeft evenzeer te maken met de bestrijding van verdroging. In infiltratiezones bijvoorbeeld moet water over de ruimte (en tijd) beschikken om in de bodem te dringen. 'Ruimte voor water' verwijst ook naar mogelijkheden voor het herstel of de ontwikkeling van de structuurkwaliteit van waterlopen, bijvoorbeeld in de vorm van (her)meandering of de natuurvriendelijke inrichting van oeverzones.
- Aan de basis van het 'watersysteem als ordenend' - principe (art. 6, 10°) ligt het standpunt dat het watersysteem als onderdeel van

het fysisch systeem mee de 'basislaag' vormt van waaruit de ruimtelijke ordening vertrekt. Voor alle duidelijkheid gaat het om het watersysteem als een van de (en dus niet hét) ordenende element(en), aangezien het watersysteem telkens tegelijk met andere elementen afgewogen moet worden, bijvoorbeeld transportinfrastructuur, woongelegenheden, bedrijventerreinen,...

Uit het voorgaande blijkt dat de beginselen en doelstellingen van het decreet een aantal richtlijnen geven voor de afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening, zonder werkelijk bepalingen op te leggen. Het is immers de bedoeling om de mogelijkheid tot afweging open te laten, zodat de toepassing van de beginselen en de doelstellingen vlot kan verlopen. De rechtstreekse impact op het beleidsdomein ruimtelijke ordening is dus vrij beperkt.

2. Afstemming waterbeheerplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen (decreet IWB, art. 36 §3 en art. 42 §2)

De beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en integraal waterbeleid gebruiken allebei een planmatige aanpak. Ruimtelijke structuurplannen schetsen de gewenste ruimtelijke structuur over een termijn van een vijftal jaren en vormen de basis voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, afgekort als RUP's (decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Staatsblad, 08/06/1999). De RUP's bevatten concrete voorschriften voor de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte. Zij komen in de plaats van de vroegere gewestplannen en plannen van aanleg. Zowel de structuur- als de uitvoeringsplannen bestaan op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. De waterbeheerplanning volgt de logica van de watersysteemgrenzen. We spreken van stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas, bekkenbeheerplannen voor elk van de 11 bekkens in het Vlaams gewest en deelbekkenbeheerplannen.

De aanspraken op de ruimte vanuit het waterbeleid worden (ruimtelijk) voorgesteld door in waterbeheerplannen zogenaamde 'functietoekenningen' (bv. drinkwaterproductie, recreatie,...) op te nemen voor oppervlakte- en grondwaterlichamen en voor aangrenzende gebieden. De toekomstige aanduiding van oeverzones en overstromingsgebieden zal waarschijnlijk een omvangrijke aanspraak op de ruimte betekenen.

¹ In het decreet is dit als volgt geformuleerd: "het Vlaamse Gewest, de diensten en agentschappen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de besturen, alsmede de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut"



Het decreet IWB regelt de afstemming tussen waterbeheerplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) op een aantal manieren. Enerzijds kunnen (deel)bekkenbeheerplannen *beperkingen* opleggen (art. 42§1 en art. 46§1). Voor infiltratiezones gaat het dan bijvoorbeeld om het verbod op inbuizing van grachten, op het aanbrengen van niet-doorlaatbare verhardingen en/of op reliëfwijzigingen. Een uitzondering op deze regel is dat de beperkingen niet mogen ingaan tegen RUPs of plannen van aanleg, behalve voor overstromingsgebieden en oeverzones².

Anderzijds gebeurt de afstemming van beide soorten plannen door middel van de *bindende bepalingen*. Concreet kunnen de bindende bepalingen van een stroomgebied- of bekkenbeheerplan (art. 36§3 en art. 42§4) de opmaak van een RUP of de wijziging van een RUP (of een plan van aanleg) vereisen, ofwel moet er op gemotiveerde wijze van het waterbeheerplan afgeweken worden. De afwijkingsmogelijkheid toont duidelijk aan dat het waterbeleid voorrang verleent aan het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening. Wanneer er sprake is van een gemotiveerde afwijking, wordt het betrokken stroomgebied- of bekkenbeheerplan aangepast, zodat er geen tegenspraak met het RUP blijft bestaan. Een theoretisch voorbeeld: een bekkenbeheerplan voorziet een overstromingsgebied van 50 ha, waarvan een deel natuurgebied en een ander deel woonzone is. Dan bestaan er drie mogelijkheden: een nieuw RUP 'bestemt' het gebied als overstromingsgebied, een bestaand RUP (of plan van aanleg) wordt in die zin aangepast, ofwel geeft de opsteller van het RUP een motivatie waarom bijvoorbeeld niets of slechts 30 ha als overstromingsgebied wordt ingekleurd.

In de lijn van het subsidiariteitsprincipe gaat het decreet IWB ervan uit dat de provinciale of gemeentelijke overheden zelf voldoende kunnen inschatten of de bindende bepalingen een opmaak van provinciaal of gemeentelijk RUP vereisen (memorie van toelichting, 2003). Daarom geldt de verplichting tot opmaak van een RUP op basis van de bindende bepaling van een waterbeheerplan, enkel voor gewestelijke RUPs. Uit het voorgaande besluiten we dat het decreet een afstemming tussen de planning van het waterbeheer en van de ruimtelijke ordening mogelijk maakt, waarbij laatstgenoemde de afweging moet maken en als het ware het laatste woord heeft.

3. Watertoets (art. 8)

"Niet meer bouwen in overstromingsgebieden", "Bouwverbod door watertoets?". Met deze en gelijkaardige krantenkoppen bereikte de aandacht voor het waterbeleid en in het bijzonder voor de watertoets eind november 2003 even een hoogtepunt. Aanleiding daarvoor was het van kracht worden van het decreet IWB op 24 november 2003, tien dagen na de publicatie in het Staatsblad. Vanaf die datum verplicht ar-

tikel 8 tot de uitvoering van een watertoets bij verlening van vergunningen en bij goedkeuring van plannen of programma's³.

De Memorie van Toelichting bij het decreet IWB omschrijft de watertoets als:

"het proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van de mogelijke schadelijke effecten van plannen, programma's of vergunningsbesluiten op het watersysteem." (memorie van toelichting, 2003)

Het uiteindelijke doel is dat er bij elke (overheids) beslissing van andere beleidsdomeinen rekening gehouden wordt met het waterbeleid en meer specifiek het watersysteem. Wat dit precies betekent, lezen we in art. 8§1 van het decreet: "de overheid die over een vergunning, plan of programma moet beslissen, draagt er zorg voor, (...) dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk beperkt wordt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of (...) gecompenseerd". Van cruciaal belang is dat deze bepaling de beslissingnemende overheid oplegt om al van in een vroeg stadium het watersysteem mee te nemen in de afweging. Het gaat dus om een preventieve werking, ook al doet de term 'toets' eerder denken aan een evaluatie achteraf.

In Nederland geniet de watertoets al enige jaren bekendheid (Projectgroep watertoets, 2003). Het instrument was er aanvankelijk gebaseerd op een bestuurlijke maatregel, maar sinds juli 2003 ontleent het z'n wettelijke status aan het Besluit op de Ruimtelijke Ordening⁴. Het verschil in juridische verankering tussen het Vlaams gewest en Nederland (Decreet IWB versus Besluit ruimtelijke ordening) toont al aan dat de Vlaamse watertoets niet zomaar overgewaaid is uit Nederland. Het loont de moeite beide aanpakken te vergelijken.

Inhoud van de watertoets

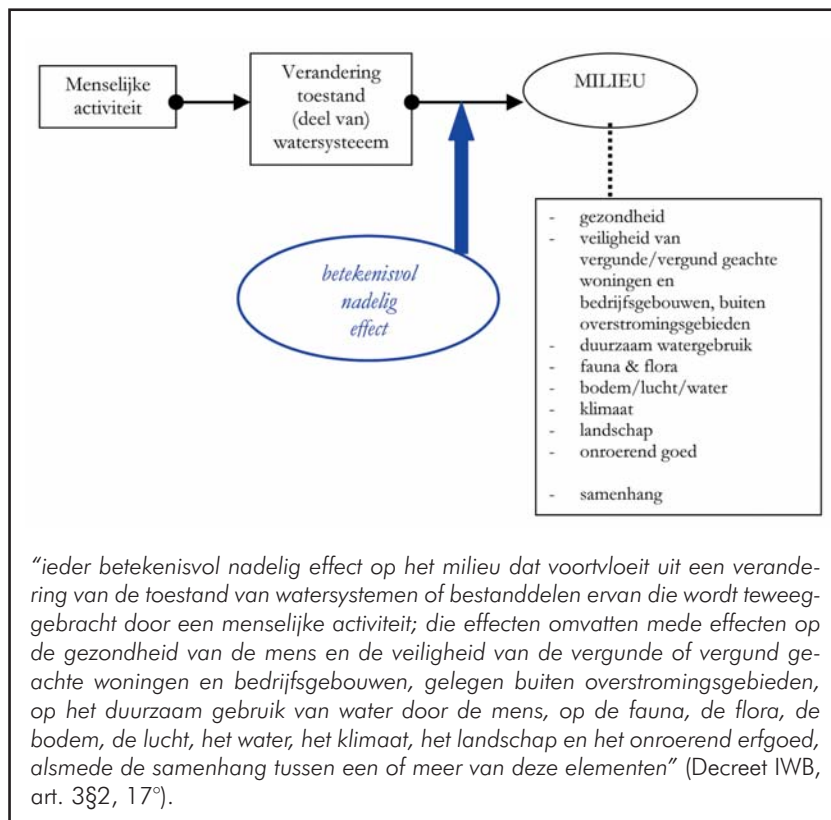
Het begrip waar het grotendeels om draait, is het '**schadelijk effect**'. De uitvoerige definitie daarvoor in het decreet (art. 3§2, 17^o) is gemakkelijker begrijpbaar wanneer ze schematisch voorgesteld wordt (zie figuur 1).

² Bovendien geldt de mogelijkheid om beperkingen op te leggen niet voor het stroomgebiedbeheerplan.

³ De bepalingen gelden dus al onmiddellijk, zonder dat er een uitvoeringsbesluit bij het decreet is vastgesteld en zonder dat de Vlaamse Regering ter zake nadere regels heeft bepaald. Meer uitleg over de begrippen 'vergunningen', 'plannen' en 'programma's' treft u aan onder 'toepassingsgebied'.

⁴ Startovereenkomst 'Waterbeleid 21e eeuw', 14 februari 2001, ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overlegorgaan, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Sinds 2 juli 2003 is de Startovereenkomst vervangen door het Nationaal Bestuursakkoord Water. De juridische basis is terug te vinden in het "Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 i.v.m. gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets)" (Nederlands Staatsblad, 2003, 94). Het besluit trad in werking op 1 november 2003.

Figuur 1: de watertoets schematisch



Het komt er vooral op aan te bepalen wanneer er een betekenisvol nadelig effect optreedt: de grens is vaak moeilijk af te lijnen, wat blijkt uit enkele voorbeelden.

- Een groot industrieel bedrijf onttrekt een beperkte hoeveelheid oppervlaktewater uit een waterweg. Normaal gezien houdt dit geen betekenisvol nadelig effect in. Maar als verscheidene bedrijven, waaronder bijvoorbeeld een drinkwatermaatschappij, dezelfde waterweg aanspreken kan dit in droge periodes wél aanleiding geven tot een nadelig effect, zowel voor natuurwaarden als voor scheepvaart.
- Een zelfde redenering gaat op voor het gebruik van dakgoten en regenwaterpijpen in zink. De verontreiniging veroorzaakt door de afspoeling van zink van één woning is verwaarloosbaar (enkele grammen per vierkante meter per jaar), maar in het geval van een hele straat of wijk komt zo’n verontreiniging neer op een nadelig effect.
- Of laten we ons een waterloop voorstellen met zo’n belabberde waterkwaliteit en structuurkwaliteit dat er bijna geen organismen in leven. De inbuizing van deze waterloop brengt dan geen noemenswaardig schadelijk effect met zich mee. Maar als de waterkwaliteit enkele jaren later verbetert, vormt de inbuizing een migratieknelpunt voor vissen, wat als een schadelijk effect beschouwd kan worden.
- Een laatste voorbeeld is bouwen in een gebied dat in het verleden regelmatig met over-

stromingen te kampen had. Zelfs als er slechts één woning gebouwd wordt, is er sprake van een nadelig effect. Maar wat dan als er reeds vier woningen staan en een vijfde wordt bijgebouwd?

De voorbeelden tonen aan dat er geval per geval een beoordeling nodig is.

Het is essentieel op te merken dat het decreet IWB in de definitie van een schadelijk effect een ruime invulling geeft aan het begrip ‘milieu’. Het gaat niet enkel om bodem/lucht/water, natuur en landschap, maar ook om maatschappij en mens: “gezondheid”, “gebouwen”, “onroerend goed”, “watergebruik”. In die zin moet de watertoets niet enkel het milieu of het watersysteem in rekening brengen of - zo men wil - beschermen, maar ook mens en maatschappij. In Nederland hanteert men gelijkaardige thema’s.

De brede interpretatie van de watertoets blijkt ook uit art. 8§2, dat zegt dat de beslissingnemende overheid ten minste de doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid moet toetsen. Bij die doelstellingen en principes zijn er vele gericht op het milieu, evenals enkele op mens en maatschappij: watervoorziening (art. 5, 3°a), veiligheid tegen wateroverlast (art. 5, 6°d), transport (art. 5, 8°), belevingswaarde en recreatie (art. 5, 10°), participatie van burgers (art. 6, 8°).

De horizon van de Nederlandse watertoets beperkt zich tot ruimtelijke plannen en besluiten. In Vlaanderen bestrijkt het **toepassingsgebied** ‘alle’ soorten plannen, programma’s⁵ en vergunningen, maar het weze duidelijk dat het ruimtelijke aspect ook in Vlaanderen een essentiële rol speelt.

Momenteel bestaat er geen lijst voor (niet-) watertoetsplichtige dossiers, zodat het toepassingsgebied voor interpretatie vatbaar blijft. De Memorie van Toelichting verduidelijkt echter het een en ander. Voor vergunningen gaat het om stedenbouwkundige vergunningen (nog steeds bekender onder de oude term ‘bouwvergunning’) maar ook om milieu- en ruilverkavelingsvergunningen, De watertoets ontleent z’n preventieve karakter vooral aan het feit dat ook plannen en programma’s erdoor gevat zijn. Van bij de planning, in het ‘voortraject’, wordt het watersysteem mee in rekening gebracht. Dit voorkomt heel wat problemen achteraf, wat blijkt uit het voorbeeld van een woonzone die de voorbije jaren enkele keren met wateroverlast te maken kreeg. Op basis van de watertoets zal een ruimtelijk uitvoeringsplan het gebied enkel als woonzone bestemmen indien de risico’s op wateroverlast voldoende klein zijn én indien de ruimte die voor waterberging verloren gaat, elders gecompenseerd wordt. Op die manier is het niet meer nodig om voor elke latere indivi-

⁵ Voor een nadere omschrijving van de begrippen ‘plan’ en ‘programma’ verwijst de Memorie van Toelichting naar art. 4.1.1, §1, 4° van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid van 5 april 1995.

duale vergunningsaanvraag per woning datzelfde onderzoek te voeren. Een verwijzing naar de watertoets op planniveau, voor de hele woonzone, kan dan volstaan.

Naar verwachting zullen de ruimtelijke structuren en uitvoeringsplannen de hoofdbrok vormen van de plannen waarop een watertoets van toepassing is, naast mobiliteitsplannen, landinrichtingsplannen,...

Aanpak, motivering en adviesmogelijkheid

De watertoets volgt een **trapsgewijze benadering**. Bij de verlening van een vergunning of bij de goedkeuring van een plan of programma kan de beslissingnemende overheid als eerste stap voorwaarden opleggen, zodat een schadelijk effect *vermeden* of zo *beperkt* mogelijk gehouden wordt. De goedkeuring van de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van een verharde oppervlakte (bv. een nieuw bedrijfsgebouw en bijbehorende parking) kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan de voorwaarde om infiltratiemogelijkheden voor het afstromende hemelwater te voorzien. Als dit niet mogelijk blijkt, kiest de beslissingnemende overheid voor de volgende optie, het opleggen van voorwaarden met het oog op *herstel* van de oorspronkelijke situatie of met het oog op *compensatie*, bij voorkeur binnen hetzelfde (deel)bekken. In ons voorbeeld van de aanleg van een bedrijfsgebouw en een parking zou de nieuwe verharde oppervlakte gecompenseerd kunnen worden door elders (bv. buiten het industriegebied) verharding weg te nemen of ruimte voor infiltratie te voorzien. Compensatie is evenwel enkel toegelaten in geval van een schadelijk effect op infiltratie van hemelwater of op ruimte voor water. Andere schadelijke effecten kunnen immers moeilijk elders gecompenseerd worden. Een ingreep die een hinderenis voor vismigraatie vormt bijvoorbeeld, kan enkel ter plaatse opgelost worden.

Pas wanneer beide voorgaande stappen niet zouden volstaan, moet de beslissingnemende overheid de goedkeuring weigeren. In gevallen waarbij een schadelijk effect optreedt dat moeilijk of niet voorkomen, beperkt, hersteld of gecompenseerd kan worden, is de weigering van de goedkeuring inderdaad een logische beslissing.

Voor de kwantitatieve toestand van grondwater geldt een strengere regeling omdat Vlaanderen steeds meer de nadelige effecten van het intensieve gebruik van de grondwatervoorraden ondervindt (MIRA-T, 2003). Het gaat om verdroging en de daaraan gekoppelde achteruitgang van (natte) natuur, maar ook om problemen bij waterwinning vanuit het oogpunt van landbouw en drinkwatervoorziening. Indien het schadelijk effect op de kwantitatieve toestand van het grondwater niet te voorkomen valt door middel van aanpassingen aan de vergunning, het plan of het programma, is de goedkeuring

enkel mogelijk in gevallen waarbij "dwingende redenen van groot maatschappelijk belang"⁶ aangetoond kunnen worden. En ook dan komt het er op aan het schadelijk effect zoveel mogelijk te beperken of te herstellen of compenseren.

De motiveringsplicht (art. 8§2) legt de beslissingnemende overheid op haar beslissing in het kader van de watertoets toe te lichten, tenminste vanuit de doelstellingen en uitgangspunten van integraal waterbeleid. De motivering wordt uitgelegd in een zogeheten 'waterparagraaf'. Vanaf eind november 2003 moet elke nieuwe vergunning, plan of programma een waterparagraaf bevatten.

Het spreekt voor zich dat de beslissingnemende overheid niet even goed als de betrokken waterbeheerder op de hoogte is van mogelijke schadelijke effecten. Opdat de beslissingnemer toch met kennis van zaken zou kunnen oordelen en zijn beslissing motiveren, laat het decreet IWB de mogelijkheid open om **advies te vragen** in het kader van een watertoets (art. 8§3)⁷.

De adviezen zijn niet-bindend, maar de motiveringsplicht houdt wel in dat de beslissingnemende overheid in haar 'waterparagraaf' enkel van het advies kan afwijken indien zij daar argumenten voor aanbrengt. De adviestermijn is zo bepaald dat de bestaande procedures in geen geval vertraging zullen oplopen door de watertoetsregeling.

De instantie die advies kan verlenen, zal aangewezen worden in het uitvoeringsbesluit bij het decreet IWB. Bij de aanduiding zijn criteria als de mogelijkheid tot een deskundig, geïntegreerd advies, de eenvoud van de procedure en de afstemming met de bestaande adviesprocedures van belang. Het bekkensecretariaat - nog op te richten door middel van het uitvoeringsbesluit - scoort goed op de criteria. De waterbeheerders zitten er samen aan tafel, wat een geïntegreerd advies op basis van een ruime kennis vergemakkelijkt. Per bekken staat het bekkensecretariaat ook in voor de voorbereiding van het bekkenbeheerplan. Vanaf de officiële goedkeuring van die plannen eind 2006 zullen zij grotendeels het (toetsings)kader vormen voor de watertoets. Verder is het bekkensecretariaat

6 De Memorie van Toelichting legt uit wat daar onder verstaan kan worden: "de voorgenomen plannen of projecten onontbeerlijk zijn in het kader van i) maatregelen of beleids-opties die gericht zijn op de bescherming van voor het leven van de burger fundamentele waarden (gezondheid, veiligheid, milieu) en ii) fundamentele beleidsmaatregelen voor de Staat en de samenleving, iii) de uitvoering van economische of maatschappelijke activiteiten waardoor specifieke openbare dienstverplichtingen worden nagekomen." (p. 29)

7 "De overheid die moet beslissen over een vergunningsaanvraag kan advies vragen over het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren..." (art. 8§3). Er bestaat zelfs een verplichting tot adviesvraag zolang er geen waterbeheerplannen goedgekeurd zijn (eind 2006) én indien er (tegelijktijd) twijfel bestaat over het al dan niet optreden van een schadelijk effect. De inhoud van het begrip "twijfel" laat echter heel wat ruimte voor interpretatie...

een duidelijk aanspreekpunt voor allerlei waterbeheerkwesties, dus lijkt het logisch er ook de adviesverlening in het kader van de watertoets aan te koppelen. In die optiek kan het fungeren als doorgeefluik voor de adviesvraag: wanneer verscheidene instanties betrokken partij zijn, geven ze samen advies; wanneer het dossier slechts voor een instantie relevant is, treedt het bekkensecretariaat enkel op als tussenstation. Deze werkwijze zou de voordelen van een eenduidig aanspreekpunt combineren met een zekere afstemming met de huidige adviesverlening.

Anderzijds zou de aanduiding van het bekkensecretariaat mogelijk vragen doen rijzen naar de verantwoordelijkheid voor het advies: zijn alle leden verantwoordelijk voor een advies of niet,...? En in enkele gevallen dreigt er een dubbele rol te ontstaan, bijvoorbeeld wanneer dienst 'A' van een provincie optreedt als beslissingnemer voor een vergunning, terwijl dienst 'B' van dezelfde provincie mee in het bekkensecretariaat zit als adviesverlener.

Bepaalde vergunningen, plannen of programma's hebben impact op een veel grotere of net veel kleinere schaal dan een bekken. Daarom zouden ook de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) en de toekomstige waterschappen een rol kunnen spelen in de adviesverlening bij een watertoets.

Het voorgaande toont aan dat de klemtoon in Vlaanderen op de beslissingnemer ligt, die eventueel via een adviesvraag eventueel de waterbeheerder kan raadplegen. In **Nederland** wordt de betrokkenheid van de waterbeheerder en de initiatiefnemer een eind verder doorgevoerd. De watertoets is er opgevat als een interactief proces waarin naast de beslissingnemende overheid ook de waterbeheerder en de initiatiefnemer (bv. vergunningaanvrager) van bij het begin elk een belangrijke rol spelen (van der Vlist en Wagemaker, 2003). Net door de interactie tussen deze drie partijen weet de initiatiefnemer al in een vroeg stadium met welke aspecten van het waterbeleid hij rekening moet houden bij de uiteindelijke aanvraag tot goedkeuring van het ruimtelijke plan of besluit. In Nederland is de waterparagraaf het eindresultaat van het 'onderhandelingsproces' tussen de spelers. In die zin is de aanpak interactiever én proactiever dan in Vlaanderen.

Integratie met de milieueffectrapportage en nadere regels of richtlijnen

Het decreet IWB beoogt een verregaande afstemming met de m.e.r.-procedure (art. 8§4). Aangezien een milieueffectenrapport inhoudelijk aansluit bij een watertoets, is een gedeeltelijke versmelting tussen beide logisch.

Het decreet voerde de watertoets in, maar voor meer duidelijkheid omtrent de toepassing ervan is het wachten op het eerste uitvoeringsbesluit bij het decreet en vooral op de nadere regels of richtlijnen die de Vlaamse Regering

nog zal vaststellen (art 8§4 en §5), na voorbereiding door de CIW. In Nederland bestaat er al langer een handleiding, terug te vinden op de website www.minvenw.nl/rws/riza/home/watertoets/, maar ook bij onze noorderburen blijven er vragen rijzen. Net als in Nederland gaat men ervan uit dat de ervaring met dit nieuwe instrument zal leren hoe er best mee om te springen. In Vlaanderen zal de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) de nadere regels of richtlijnen voorbereiden, voorzien tegen einde 2004. In afwachting daarvan hebben enkele administraties reeds een inspanning gedaan om een en ander met betrekking tot de watertoets voor overheden en particulieren te verduidelijken: www.ruimtelijkeordering.be en www.mina.be/watertoets.html.

Financiële gevolgen?

Vanzelfsprekend vraagt de initiatiefnemer van een vergunning, een plan of een programma zich af wat de (financiële) gevolgen zijn van de oplegging van voorwaarden of de weigering in het kader van de watertoets. Enkele bepalingen in het decreet brengen daar meer klaarheid in:

- Zoals reeds opgemerkt werd, vormt de aanduiding van oeverzones en overstromingsgebieden een belangrijke aanspraak vanuit het waterbeleid op de ruimte. Voor deze gebieden wordt dan ook een wat strengere toepassing van de watertoets verwacht.

Het decreet IWB heeft echter enkele financiële mechanismen voorzien voor overstromingsgebieden en oeverzones. Onder bepaalde voorwaarden kan de overheid vergoedingen uitkeren, gebieden onteigenen of het voorkoopprecht laten gelden. Anderzijds beschikt de eigenaar in bepaalde omstandigheden over de mogelijkheid om de overheid te verplichten tot de aankoop van zijn onroerend goed. Voorts kan de gebruiker van een onroerend goed gelegen binnen een overstromingsgebied de overheid dwingen om een vergoeding uit te betalen, opnieuw mits aan enkele voorwaarden voldaan is.

Binnen het bestek van dit artikel is het niet mogelijk in details te treden over al deze bepalingen en de eraan verbonden voorwaarden. Een uitvoerige bespreking van enkele instrumenten uit het decreet IWB is elders terug te vinden (Carette, 2003). Het is evenwel belangrijk op te merken dat de financiële mechanismen pas in voege treden bij de goedkeuring van de waterbeheerplannen.

- Een andere mogelijkheid tot financiële compensatie ligt in de planschadevergoeding. Hierboven is uit de doeken gedaan dat een waterbeheerplan de wijziging van een RUP of plan van aanleg kan teweegbrengen. In de ruimtelijke ordening is voorzien dat een waardevermindering van een gebied, ten gevolge van een wijziging van de bestemming ervan (bv. een woonzone verandert in natuur-

gebied, waardoor de prijs van de grond sterk daalt), gecompenseerd wordt door een planschadevergoeding. Wanneer een valleigebied bijvoorbeeld als woonzone staat ingekleurd, maar in een RUP aangeduid zou worden als overstromingsgebied, moet daar logischerwijs een planschadevergoeding tegenover staan.

- Momenteel zorgt het Vlaamse gewest, vaak in combinatie met de lokale overheden, voor verscheidene subsidies die de waterkwaliteit en –kwantiteit ten goede komen. Afhankelijk van de omstandigheden lopen de Vlaamse financiële bijdragen op tot 75 of 100% van het totale bedrag. Er bestaan financiële stimulansen voor individuele behandelingsinstallaties voor afvalwater, voor kleinschalige waterzuiveringsinstallaties en voor afkoppeling van hemelwater en herwaardering van grachtenstelsels, de aanleg van hemelwaterputten en infiltratievoorzieningen (Vlaamse Milieumaatschappij 2003).

Slotbeschouwing bij de watertoets

De watertoets biedt ongetwijfeld kansen om het watersysteem én de waterketen in rekening te brengen bij beslissingen in andere beleidsdomeinen, ook bij de ruimtelijke ordening. Globaal beschouwd blijven er enkele problemen bestaan, wat de toepasbaarheid van de watertoets in het gedrang brengt. Er zijn daarvoor evenwel telkens oplossingen te bedenken. In de eerste plaats heerst er onduidelijkheid over wat precies een schadelijk effect is (of niet), over welke vergunningen, plannen en programma's een watertoets vereisen, over hoe de adviesprocedure moet verlopen en over de verantwoordelijkheid wanneer bv. een vergunning geweigerd wordt op basis van de watertoets. De nadere regels of algemene richtlijnen die de Vlaamse Regering zal vaststellen, moeten klaarheid brengen in de bepaling van schadelijke effecten, het toepassingsgebied en de adviesprocedure. Daarbij is het belangrijk om voldoende ruimte te laten om de watertoets op een flexibele manier – dossier per dossier – toe te passen.

De verantwoordelijkheid verschilt naargelang er advies gevraagd werd of niet, naargelang daar rekening mee gehouden is, ... De mogelijke toewijzing van verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid is voer voor juristen.

Daarmee samenhangend rijst de vraag naar vergoedingen of compensaties. Het opleggen van voorwaarden bij vergunningen, plannen of programma's of in enkele gevallen de weigering van de goedkeuring ervan in het kader van de watertoets leidt mogelijk tot extra kosten voor de initiatiefnemer. Eerder in dit artikel werden enkele financiële instrumenten besproken die daarvoor vaak een oplossing kunnen bieden, maar het moet nog blijken of deze instrumenten de extra kosten voldoende opvangen.

De bijkomende werklast voor de beslissingsnemende overheid en voor de adviesverlenende instanties is aanzienlijk. Een behoorlijke toepas-

sing van de watertoets vereist dus bijkomende personeelsinzet. Aan de andere kant geldt hier ook het traditionele argument dat de toename van de taken gecompenseerd wordt door een vermindering van de problemen achteraf.

Tenslotte zijn enkele kenmerken van de Nederlandse watertoets bijzonder nuttig voor de Vlaamse evenknie:

- In het Vlaams gewest spelen enkel de beslissingsnemende overheid en in een aantal gevallen een adviesverlenende instantie een rol in de watertoets. In Nederland daarentegen hebben zowel de beslissingsnemer, de waterbeheerder als de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan of project telkens een vinger in de pap.
- Daarop voortbouwend is de watertoets in Nederland opgevat als een interactief proces. Het overleg gebeurt in alle dossiers, start vroeger en is intensiever dan in Vlaanderen. Het ontwerpplan wordt gaandeweg aangepast, zodat het bij de goedkeuring helemaal rekening houdt met het watersysteem.
- Traditioneel blinkt Nederland uit op het communicatieve vlak. De 'Helpdesk Watertoets' beantwoordt alle vragen van burgers en overheden in verband met de watertoets en maakt deze informatie vlot toegankelijk voor alle geïnteresseerden. Ook in Vlaanderen is zo'n initiatief warm aanbevolen.

4. Conclusie

Watersystemen eisen ruimte op en treden zo vanzelf sturend op. De ervaringen met eeuwen waterbeheer wijzen uit dat het gemakkelijker is mee te werken met water dan er tegen in te gaan. Die denkwijze leidt tot de conclusie dat de rol van water in het beleidsdomein ruimtelijke ordening versterkt moet worden.

Het decreet IWB reikt daarvoor enkele instrumenten aan. Voornamelijk de aanduiding van oeverzones en overstromingsgebieden in waterbeheerplannen enerzijds en de watertoets anderzijds zullen de afstemming tussen beide beleidsdomeinen op een hoger niveau tillen.

Maar de strategie voor een versterking van de rol van water moet ruimer zijn dan louter wat in het decreet staat. De combinatie van uiteenlopende functies op een plaats ('multifunctionaliteit' of 'verweving van functies') laat toe dat water zich op een aantal andere functies ent en, vice versa, dat verscheidene functies meeliffen met water. De stilaan overal bekende en waarschijnlijk gemakkelijkst toepasbare strategie voor verweving van functies is 'ruimte voor water', waar een vermindering van schade bij overstromingen bijna naadloos aansluit bij natuurontwikkeling, waterkwaliteitsverbetering en (zachte) recreatie.



LITERATUUR

CARETTE, A. (2003). Enkele algemene instrumenten van het integraal waterbeleid. Oeverzones, verwerving van onroerende goederen, aankoopplicht en vergoedingsplicht. In: Maes, F., Lavrysen, L. (eds) Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland – Verslagboek van de studiedag van 31 oktober 2003. Actualia Milieurecht, 2003, Brugge.

DE SMEDT, P. (2003). Naar een ruimtelijke ordening op waterbasis? De impact van het Vlaamse kaderdecreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid op het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening. In: Maes, F., Lavrysen, L. (eds) Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland – Verslagboek van de studiedag van 31 oktober 2003. Actualia Milieurecht, 2003, Brugge.

MEIRE, P., HOFFMAN, M., YSEBAERT, T. (1995). De Schelde: een stroom natuurtalent. Instituut voor Natuurbehoud, Hasselt, rapport 95.10

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (1999). Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. 18 mei 1999. Belgisch Staatsblad, 8 juni 2003.

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (2003). Decreet betreffende het integraal waterbeleid. Titel I. — Doelstellingen, beginselen, organisatie, voorbereiding en opvolging van het integraal waterbeleid. 18 juli 2003. Belgisch Staatsblad, 14 november 2003, 55038-55058.

PIETERSE, N. (2003). Ruimte voor water zit tussen de oren. In: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, jaargang 84/4 (2003), 72-75.

PROJECTGROEP WATERTOETS (2003). Handreiking watertoets 2. Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen. Den Haag/Lelystad, december 2003.

VAN DER VLIST, M., WAGEMAKER, F. (2003). De watertoets als nieuwe arena. Een eerste evaluatie. In: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, jaargang 84/4 (2003), 34-37.

VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ (2003). Krachtlijnen voor een geïntegreerd rioleringsbeleid in Vlaanderen. Code van goede praktijk.

VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ (2003). MIRA-T 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: thema's.