



Besluit van 16 september 2024, IENW/BSK-2024/220597 tot vaststelling van de Beleidsregel vergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2024

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 6.17, 6.35, 6.36, 6.54 en 6.55, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

cumulatieve vissterfte: de totale gezamenlijke vissterfte veroorzaakt door alle waterkrachtcentrales in een relevant gebied;

omgevingsvergunning:

- een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, aanhef en onder 1°, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 6.55, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
- een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 6.36 van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
- een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, aanhef en onder 2°, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 6.17, artikel 6.35 of artikel 6.54 van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
- een wijziging van de omgevingsvergunning;

relevant gebied: voor de Maas het gebied vanaf Eijsden tot en met Lith, voor de Rijn de gehele Nederrijn en de gehele Lek;

waterkrachtcentrale: elektriciteitscentrale die stromend of neerstortend water gebruikt om energie op te wekken.

Artikel 2

Deze beleidsregel is van toepassing op het aanvragen of wijzigen van omgevingsvergunningen voor waterkrachtcentrales in de oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk, bedoeld in bijlage II bij artikel 3.1 van het Omgevingsbesluit, met uitzondering van de Nederlandse territoriale zee, de Nederlandse exclusieve economische zone en het Waddengebied.

§ 2 Beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning

Artikel 3

1. Indien voor het realiseren van een waterkrachtcentrale een omgevingsvergunning is vereist, beoordeelt het bevoegd gezag een aanvraag hiertoe conform de in de artikelen 4, 5 en 6 genoemde toetsingscriteria.
2. Het bevoegd gezag wijst de aanvraag af, indien niet aan deze criteria is voldaan.

Artikel 4

Een omgevingsvergunning voor een waterkrachtcentrale kan slechts verleend worden, indien de waterkrachtcentrale voldoet aan de maximale beschikbare mogelijkheden van visbescherming voor stroomafwaartse migratie en indien eventuele negatieve effecten op de stroomopwaartse vismigratie gecompenseerd worden.

Artikel 5

1. Onverminderd de in artikel 4 genoemde vereisten, kan een omgevingsvergunning voor een waterkrachtcentrale in een relevant gebied slechts verleend worden, indien het in bedrijf hebben



van de waterkrachtcentrale niet leidt tot een cumulatieve vissterfte door waterkrachtcentrales van meer dan tien procent voor zalm (smolts) en schieraal in het relevante gebied. Bij deze beoordeling kunnen onherroepelijke besluiten, die vissterfteverlagend werken, worden meegewogen.

2. In afwijking van het eerste lid kan een omgevingsvergunning voor een waterkrachtcentrale in een relevant gebied verleend worden bij een cumulatieve vissterfte gelijk aan of meer dan tien procent, indien de vissterfte veroorzaakt door deze waterkrachtcentrale voor zalm (smolts) en schieraal ten hoogste 0,1 procent bedraagt en indien niet reeds vijf maal in het betreffende relevante gebied een omgevingsvergunning voor een waterkrachtcentrale is verleend met toepassing van het eerste lid.
3. Onverminderd de in artikel 4 genoemde vereisten, kan een omgevingsvergunning voor een waterkrachtcentrale buiten de relevante gebieden slechts verleend worden, indien de waterkrachtcentrale ten hoogste 0,1 procent vissterfte veroorzaakt voor zalm (smolts) en schieraal in het waterlichaam waarin de waterkrachtcentrale is gelegen en indien in dat waterlichaam niet reeds een omgevingsvergunning voor een waterkrachtcentrale is verleend.
4. Dit artikel is niet van toepassing op de beoordeling van de aanvragen om een omgevingsvergunning in de volgende in bijlage II bij artikel 3.1 van het Omgevingsbesluit genoemde hoofdwateren:
 - het kanaal van Gent naar Terneuzen,
 - het kanaal door Zuid-Beveland,
 - het Bathse Spuikanaal,
 - de Schelde-Rijnverbinding,
 - het Lekkanaal,
 - het Afgesloten IJ,
 - de Twentekanalen,
 - het Zwarte Water,
 - het Zwolle-IJsselkanaal,
 - het Verbindingskanaal Bossche Veld,
 - het Afleidingskanaal Maastricht,
 - de Zuid-Willemsvaart (Limburgse tak en Brabantse tak),
 - het Heusdensch Kanaal,
 - het Julianakanaal,
 - het Lateraal kanaal,
 - het Maas-Waalkanaal,
 - het Kanaal van St. Andries,
 - het Wilhelminakanaal, met inbegrip van de Amertak, en
 - het Kanaal Wessem-Nederweert.

Artikel 6

In afwijking van artikel 5, eerste lid, kan in een relevant gebied voor een reeds bestaande en in werking zijnde waterkrachtcentrale, ten gevolge waarvan vissterfte van zalm (smolts) en schieraal plaatsvindt, bij uitzondering een omgevingsvergunning worden verleend, indien:

- a. de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op initiatieven met een experimenteel karakter, waarbij bestaande turbines worden vervangen door nieuwe, innovatieve turbines of anderszins vernieuwende en innovatieve technieken worden toegepast;
- b. op basis van de aanvraag om een omgevingsvergunning en de daarbij verstrekte gegevens aannemelijk is dat de bestaande vissterfte aantoonbaar zal afnemen door vervanging van deze turbines of door het toepassen van deze nieuwe technieken;
- c. de in de aanvraag om een omgevingsvergunning beschreven turbines of nieuwe technieken aantoonbaar als oogmerk hebben om bij te dragen aan de ontwikkeling van visvriendelijkere waterkrachtcentrales; en
- d. de verlening van de omgevingsvergunning niet in de weg staat aan het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water, het Nederlandse Aalbeheerplan en het op den duur bereiken van een cumulatieve vissterfte van ten hoogste tien procent in het betreffende relevante gebied.

§ 3. Voorschriften omgevingsvergunning bij experimenten

Artikel 7

Indien een omgevingsverlening verleend wordt met toepassing van artikel 6, verbindt het bevoegd gezag hieraan ten minste de volgende voorschriften:

- a. een uitdrukkelijke doelstelling ten aanzien van de met toepassing van de te testen techniek te bereiken maximale vissterfte; deze doelstelling wordt zodanig geformuleerd dat de veroorzaakte vissterfte niet in de weg staat aan het bereiken van een cumulatieve vissterfte van ten hoogste tien procent in het betreffende relevante gebied;



-
- b. een termijn voor de geldigheid van de omgevingsvergunning;
 - c. vereisten ten aanzien van monitoring en beoordeling van de toegepaste techniek en de veroorzaakte vissterfte; en
 - d. de verplichting om aanwijzingen van het bevoegd gezag op te volgen omtrent de wijze van uitvoering van het experiment.

§ 4. Slotbepalingen

Artikel 8

De Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2021 wordt ingetrokken.

Artikel 9

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2024.

Artikel 10

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregel vergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2024.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener*



TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding

Waterkrachtcentrales (hierna: WKC's) kunnen in stromend water energie opwekken doordat water door turbines wordt gevoerd. In juridische zin wordt in dat geval water onttrokken aan een oppervlaktewaterlichaam, door de waterkrachtcentrale geleid en vervolgens weer in het oppervlaktewaterlichaam gebracht. Daarnaast zal in de regel sprake zijn van het maken en/of behouden van een werk in of op een oppervlaktewaterlichaam. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is het bevoegd gezag voor de verlening en het wijzigen van omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het rijk en voor een wateronttrekkingsactiviteit dan wel een lozingsactiviteit in oppervlaktewaterlichamen in rijksbeheer.

Waterkracht is een hernieuwbare energiebron en kan bijdragen aan het realiseren van de Nederlandse doelstellingen voor duurzame energie. Een keerzijde van deze vorm van energieopwekking is evenwel dat dit kan leiden tot vissterfte: vissen worden met het water meegezogen door de turbines en een deel van deze vissen sterft, doordat zij botsen met de turbines of onderdelen daarvan. Vooral voor vissen die lange afstanden afleggen tussen voortplantings- en leefgebieden en die daarbij meerdere waterkrachtcentrales moeten passeren, kan de vissterfte hoog oplopen. Met name de vissen schieraal en zalm (smolts) behoren tot deze gevoelige groep. Deze beleidsregel geeft aan hoe de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, als bevoegd gezag, omgaat met deze problematiek bij vergunningaanvragen voor waterkrachtcentrales.

De beleidsregel is gebaseerd op de bevoegdheid tot vergunningverlening (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, aanhef en onder 1°, artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, aanhef en onder 2° van de Omgevingswet, artikel 6.17, artikel 6.35, artikel 6.36, artikel 6.54 en artikel 6.55, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving) en de daarmee samenhangende bevoegdheden om vergunningaanvragen te beoordelen in het licht van de belangen van de Omgevingswet (artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving) en om aan die vergunningen voorschriften te verbinden (artikel 5.34 Omgevingswet). Ingevolge artikel 8.84, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, is de Omgevingswet met betrekking tot een wateractiviteit gericht op de bescherming en verbetering van onder meer de ecologische kwaliteit van watersystemen. Vissterfte is nadrukkelijk een component die betrekking heeft op de ecologische waterkwaliteit. Bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor een WKC dient de potentieel door de WKC veroorzaakte vissterfte dan ook meegewogen te worden.

Deze beleidsregel wijzigt de inhoud van de voorheen onder de Waterwet vastgesteld Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2021 (*Stcrt. 2021, 35745*). De beleidsregel wordt hiermee in overeenstemming gebracht met de Omgevingswet. Het gaat bij deze wijziging uitsluitend om een technische aanpassing; de inhoudelijke beoordeling van vergunningaanvragen voor waterkrachtcentrales verandert niet ten opzichte van de voorgaande beleidsregel.

Deze beleidsregel is – net als zijn voorganger – inhoudelijk gebaseerd op het in 2014 door Rijkswaterstaat opgestelde 'Toetsingskader voor waterkrachtcentrales in Nederlandse Rijkswateren' (beschikbaar via de website <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/> documenten). Waar in voorkomende gevallen onduidelijkheid zou bestaan over de inhoud of toepassing van deze beleidsregel is dit toetsingskader richtinggevend voor de interpretatie van deze beleidsregel.

2. De maximaal aanvaardbare vissterfte veroorzaakt door waterkrachtcentrales

Op grond van deze beleidsregel mag, ten gevolge van WKC's, in de gestuwde trajecten van de grote rivieren (in deze beleidsregel 'relevante gebieden' genoemd) cumulatief niet meer dan 10% vissterfte van schieraal en zalm (smolts) door WKC's worden veroorzaakt. Het hanteren van dit percentage wordt hieronder nader onderbouwd.

2.1 (Trek)vissen als onderdeel van de ecologische waterkwaliteit

Op grond van artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt beoordeeld of de handeling waarvoor vergunning wordt gevraagd, verenigbaar is met de belangen van het waterbeheer. Het gaat hierbij dus om de beoordeling van het effect dat een specifieke bron op die doelstellingen heeft.

Tot deze doelstellingen behoort de doelstelling van artikel 8.84, eerste lid, onder b, van het Besluit



kwaliteit leefomgeving om de ecologische kwaliteit van watersystemen te beschermen en te verbeteren. Deze doelstelling gaat over de waterkwaliteit in brede zin. Hieronder valt zowel de waterkwaliteit zoals de Europese kaderrichtlijn water (hierna: krw) die beoogt te beschermen en verbeteren en zoals die gedetailleerd is uitgewerkt in de milieudoelstellingen die in en op grond van de krw zijn vastgesteld, als de waterkwaliteit die nationaalrechtelijk – aanvullend op de specifieke milieudoelstellingen van de krw – wordt nagestreefd. De in deze beleidsregel opgenomen eisen kunnen weliswaar bijdragen aan het bereiken van enkele op grond van de krw vastgestelde milieudoelstellingen, maar zijn zelf geen onderdeel van die milieudoelstellingen.

Het belang van artikel 8.84, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving ziet onder meer op het milieu en de (natte) natuur binnen het watersysteem (Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 10 en 71–72). Bij dit belang, die al sinds de Wet op de waterhuishouding een uitdrukkelijk onderdeel van het waterbeheer vormt, gaat het onder meer om het verschaffen van gunstige omstandigheden voor het in stand houden of het terug verkrijgen van een zo natuurlijk mogelijke verscheidenheid van soorten organismen en aquatische ecosystemen (Kamerstukken II 1981/82, 17 367, nr. 3, p. 7). Met name de aanwezigheid van kenmerkende vissoorten behoort intrinsiek tot de ecologische waterkwaliteit. Dit betekent dat waar kenmerkende vissoorten van een riviersysteem onder druk staan, deze zoveel mogelijk bevorderd en beschermd moeten worden, zodat deze soorten zich kunnen herstellen tot duurzame populaties.

Door de vele menselijke ingrepen in het riviersysteem (het oprichten van migratiebarrières zoals stuwen, het kanaliseren van de rivier, het vastleggen van oevers, het verdwijnen van bovenstrooms paaigebied, het bouwen van dijken, het dempen van geulen, een onnatuurlijk peilbeheer, gebrek aan stroming, het lozen van verontreinigende stoffen en overbevissing) zijn veel van de kenmerkende soorten die van nature in de Nederlandse rivieren voorkomen, nu zeldzaam of verdwenen. Zalm en aal zijn dergelijke kenmerkende vissoorten. Zalm is halverwege de vorige eeuw dermate onder druk gekomen dat deze niet meer voorkwam in de Nederlandse rivieren. Ook op dit moment is nog geen sprake van een zichzelf in stand houdende zalmpopulatie; het voorkomen van zalm in de Nederlandse rivieren is afhankelijk van de uitzet van jonge exemplaren die sinds eind vorige eeuw plaatsvindt; natuurlijke reproductie is onvoldoende om de soort in stand te houden zonder deze uitzet ('Herijking maximaal toelaatbaar vissterftepercentage bij WKC's in Rijkswateren en prioritaire vissoorten', ATKB 2021, 20210998/rap01). Het is dan ook van groot belang dat – naast de natuurlijke sterfte – de antropogene sterftefactoren worden geminimaliseerd om wel te kunnen komen tot een duurzame, zichzelf in stand houdende zalmpopulatie. Voor aal geldt dat deze soort in heel zijn verspreidingsgebied bedreigd is door meerdere menselijke factoren (o.a. visserij, migratiebarrières, gemalen/WKC's en slechte waterbodempkwaliteit). Recent onderzoek wijst op diverse bronnen waaruit blijkt dat het aalbestand in kritieke status verkeert en de langjarige trend in het bestand nog altijd dalende is. Zelfs bij zeer vergaande maatregelen zal herstel van de populatie nog een proces van vele decennia vergen (ATKB 2021). Om te komen tot herstel van de aalpopulatie in heel Europa, is de Europese Aalverordening vastgesteld. Voor Nederland is de doelstelling dat de jaarlijkse uittrek naar zee herstelt tot 40% van de aal-biomassa die zou zijn uitgetrokken indien de mens geen invloed zou hebben uitgeoefend op het aalbestand (Nederlands Aalbeheerplan). De huidige biomassa van uittrekkende schieraal (in de evaluatieperiode 2014–2016) bedraagt slechts 13% (ATKB 2021).

De bescherming van de zalm en de aal is dan ook in het belang van de ecologische waterkwaliteit. Naast zalm en aal zijn er ook overige vissoorten die kenmerkend zijn voor de ecologische waterkwaliteit in de Nederlandse rivieren en derhalve bescherming verdienen. De wijze waarop bij vergunningverlening met deze soorten wordt omgegaan, is echter niet in deze beleidsregel vastgesteld. Hierop gaat het bovengenoemde toetsingskader uit 2014 nader in.

2.2 De invloed van waterkrachtcentrales op de ecologische waterkwaliteit

WKC's veroorzaken schade aan vis. De turbines van WKC's kunnen de vis zodanig afschrikken dat deze niet verder migreert of wordt opgehouden. Vis die wel door de turbine migreert, kan daardoor geraakt worden en vervolgens (direct of na enige tijd) sterven. Het gaat hierbij met name om een effect dat optreedt bij stroomafwaartse migratie. Vissoorten, die vanwege hun levenscyclus van zee naar de bovenlopen van de rivieren moeten trekken en vice versa, zoals zalm en aal, zijn het meest kwetsbaar omdat deze vaak meerdere WKC's moeten passeren en er dus kans is op cumulatieve sterfte. Het gaat hierbij om aanzienlijke sterftepercentages per WKC, waardoor cumulatief reeds (veel) meer dan 10% sterfte plaatsvindt. Daarnaast vormen de WKC's – net als stuwen – een fysieke belemmering voor de stroomopwaartse migratie.

Om de vissoorten die van belang zijn voor de ecologische waterkwaliteit voldoende te beschermen, zijn diverse maatregelen nodig, gericht op de verschillende hierboven genoemde factoren die de visstand bedreigen. Zo wordt de visserij aan banden gelegd (het is bijvoorbeeld op grond van de visserijwetgeving verboden op aal te vissen tijdens de schieraaltrek van september t/m november) en



zijn op grote schaal vistrappen aangelegd om de stroomopwaartse migratie bij stuwen en andere barrières te bevorderen. Ook ten aanzien van WKC's zijn maatregelen nodig.

De International Council for the Exploration of the Sea (ICES) adviseert al enkele jaren dat alle antropogene vissterfte voor aal, inclusief die door WKC's, zo dicht bij nul als mogelijk moet zijn (meest recent: European eel (*Anguilla anguilla*) throughout its natural range. In Report of the ICES Advisory Committee, 2020. ICES Advice 2020, ele.2737.nea). Ook voor de zalm geldt dat alle antropogene mortaliteit, waaronder dus die ten gevolge van WKC's, naar nul gebracht zou moeten worden om op enig moment tot een zichzelf in stand houdende populatie zalm te kunnen komen in de Rijn en de Maas (ATKB 2021).

Gezien de huidige toestand van de betreffende populaties (trek)vissen, is het dan ook in beginsel onwenselijk als WKC's überhaupt enige vissterfte veroorzaken. Deze doelstelling om tot nihil vissterfte door WKC's te komen, wordt nagestreefd in twee stappen: eerst een toets aan toepassing van de beste beschikbare technieken om sterfte te voorkomen/beperken en vervolgens een toets aan de maximaal aanvaardbare sterfte. Aan beide toetsen moet worden voldaan. Daar waar toepassing van de beste beschikbare technieken onvoldoende is om onder de maximaal aanvaardbare sterfte te blijven, zijn aanvullende maatregelen nodig.

2.3 Beste beschikbare technieken

Het is van belang dat een WKC de beste beschikbare technieken toepast ter bescherming van vis bij stroomafwaartse migratie. Het gaat hierbij om de meest doeltreffende technieken om vissterfte te voorkomen of – als dat niet mogelijk is – zoveel mogelijk te beperken, die ook economisch en technisch haalbaar bij WKC's kunnen worden toegepast en redelijkerwijs op de markt te verkrijgen zijn.

Er is geen lijst met vastgestelde beste beschikbare technieken. De beoordeling of een WKC de beste beschikbare technieken toepast, is derhalve aan het bevoegd gezag. Bij deze beoordeling spelen onder andere een rol:

- het type turbine dat wordt gebruikt, de opstelling waarin deze turbine functioneert, het beheer van de turbine, en de mate van vischade die deze veroorzaakt;
- het debiet dat wordt benut voor energieopwekking in verhouding tot het debiet dat ongestoord kan passeren (% turbinedebiet ten opzichte van het totale debiet van de waterloop);
- andere visbeschermende maatregelen en hun effectiviteit.

Verder is het van belang dat ook een beperking in stroomopwaartse vismigratie door een WKC zoveel mogelijk gecompenseerd wordt. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat wanneer de aanleg van een WKC de werking van een bestaande vistrap belemmert, een vervangende vistrap moet worden aangelegd.

2.4 Maximaal aanvaardbare vissterfte: ecologisch inzicht

Het beleidsmatige streven is al jarenlang dat de sterfte door WKC's beperkt blijft tot nihil. Gezien de huidige kwetsbare toestand van de betreffende populaties is het niet verantwoord om die nog verder achteruit te laten gaan (ATKB 2021). Ook bij toepassing van deze beleidsregel blijft het bereiken van nihil sterfte door WKC's dus het uitgangspunt. Het gaat hierbij om sterfte veroorzaakt bij stroomafwaartse migratie, dus door de turbines van een WKC.

Het is echter – voor een duurzaam voortbestaan van de populaties van vissoorten – niet nodig om in alle oppervlaktewaterlichamen strikt vast te houden aan het criterium van nihil vissterfte bij stroomafwaartse migratie. Daarom is ervoor gekozen om op de plekken waar de exploitatie van WKC's het meest zinvol is vanwege de aanwezigheid van voldoende verval – als uitzondering op het uitgangspunt dat WKC's geen sterfte zouden moeten veroorzaken aan kenmerkende en kwetsbare soorten als zalm en aal – toch enige vissterfte door WKC's toe te laten, mits dit de betreffende populaties niet onder onverantwoorde druk zet. Op deze wijze kan – waar dat mogelijk is binnen de bescherming en verbetering van de ecologische waterkwaliteit – toch het gebruik van waterkracht als hernieuwbare energiebron, die kan bijdragen aan het realiseren van de Nederlandse doelstellingen voor de opwekking van duurzame energie, zoveel mogelijk gefaciliteerd worden.

Op basis hiervan is het uitgangspunt dat in de gestuwde delen van de grote rivieren (Maas en Nederrijn/Lek) enige vissterfte door WKC's toelaatbaar is. Vanuit het voorzorgsbeginsel is het echter nodig om hier, gezien de huidige kwetsbare toestand van die populaties, behoedzaam mee om te gaan. Dit betekent dat voornoemde populaties niet onder (nog meer) onverantwoorde druk mogen komen te staan. Gegeven de druk die andere sterftefactoren reeds op deze populaties uitoefenen, de onzekerheden die daaromtrent bestaan en de behoedzaamheid die nodig is vanwege de slechte staat waarin deze populaties reeds verkeren, is het ecologische inzicht dat op deze riviertrajecten door



WKC's ten hoogste 10% cumulatieve vissterfte mag optreden aan schieraal en zalm (smolts). Bij meer sterfte door WKC's bestaat het risico dat deze populaties onder onverantwoorde druk komen te staan.

Aangezien het onverenigbaar is met de bescherming en verbetering van de ecologische kwaliteit van watersystemen als bedoeld in artikel 8.84 Besluit kwaliteit leefomgeving, als een handeling vispopulaties die van belang zijn voor die waterkwaliteit onder onverantwoorde druk kan zetten, moet een aanvraag voor een handeling die leidt tot meer dan 10% cumulatieve vissterfte op het betreffende riviertraject op grond van artikel 5 van deze beleidsregel geweigerd worden.

Het gaat bij het percentage van 10% om direct door WKC's veroorzaakte vissterfte, inclusief de indirecte sterfte voor zover deze bekend is. Het gaat hierbij om het percentage sterfte dat door WKC's wordt veroorzaakt in de gestuwde delen van iedere grote rivier apart. Voor de Maas gaat het om het gebied vanaf Eijsden tot en met Lith; voor de Rijn gaat het om de gehele Nederrijn en de gehele Lek tezamen. Bovendien gaat het om een cumulatief getal: bedoeld wordt de sterfte door alle WKC's in dat gebied tezamen. Van dit getal moet dus – afhankelijk van het aantal WKC's per gebied – een maximaal aanvaardbare sterfte per WKC worden afgeleid.

Buiten deze gebieden blijft overeind dat de vissterfte ten gevolge van WKC's beperkt moet blijven tot nihil.

Het cumulatieve percentage van 10% aanvaardbare vissterfte door WKC's kent een lange geschiedenis. Reeds in 2001 heeft een werkgroep van vertegenwoordigers van het toenmalige Ministerie van Landbouw, natuurbeheer en Visserij, het Ministerie van Economische Zaken, Rijkswaterstaat en de Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij geconcludeerd dat – hoewel het doel is om WKC's nihil vissterfte te laten veroorzaken – een maximale restschademarge van 10% voor de afzonderlijk beschermde vissoorten en voor de gehele Nederlandse Maas gehanteerd zou kunnen worden (Van der Sar et al., 2001). Dit was onder de aanname dat te plegen natuurcompensatie herstel van deze restschade zal moeten garanderen. Dat bij 10% cumulatieve sterfte door WKC's populaties niet onder onverantwoorde druk staan, is ook later nogmaals bevestigd (schriftelijke mededeling RIZA, 2007, dhr. A.D. Buijse). Ook IMARES heeft aangegeven dat er een reële kans is dat het percentage van 10% in dit licht realistisch is, maar wellicht te hoog zou kunnen zijn, en dat er vanuit ecologisch perspectief geen aanleiding was om dit percentage aan te passen (Briefnotitie van IMARES, 'ADVIES over 10%-norm als toetsingskader voor de Waterwet' van C. Deerenberg, 2 juli 2012). Vervolgens is Rijkswaterstaat dit percentage ook gaan gebruiken bij de toetsing van vergunningaanvragen voor waterkrachtcentrales (eerst via het rapport 'Afwegings- en toetsingskader voor waterkrachtcentrales in de Maas en daaraan verbonden kanalen' (Rijkswaterstaat, juni 2006), en later via het in 2014 door Rijkswaterstaat opgestelde 'Toetsingskader voor waterkrachtcentrales in Nederlandse Rijkswateren'. Ook in rechterlijke uitspraken is meermaals inhoudelijk aan dit maximale sterftepercentage getoetst, zie bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3249, en ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3353.

Recent onderzoek laat zien dat het sterftepercentage van 10% in ieder geval niet naar boven kan worden bijgesteld (ATKB 2021). Dat onderzoek suggereert zelfs dat het wellicht nodig is dat percentage verder naar beneden bij te stellen. Daar wordt nu echter niet voor gekozen. Hoewel waterkrachtcentrales een belangrijke bron zijn van vissterfte, is het niet de enige antropogene sterftebron. Van deze andere sterftefactoren is de kwantitatieve bijdrage minder goed bekend, of is – zoals bij de visserij – nationaal en internationaal beleid in uitvoering om vispopulaties in stand te houden. Ook werken alle waterbeheerders succesvol aan het oplossen van migratieknelpunten en aan de verbetering of aanleg van nieuwe leefgebieden om het herstel van (migrerende) vispopulaties mogelijk te maken. Het Kierbesluit – met een geleidelijke overgang tussen zoet en zout in het Haringvliet tot gevolg – is één van de grote maatregelen met een positief effect voor migrerende vispopulaties. Daarnaast worden meer natuurlijke oevers aangelegd, met meer geschikt habitat, worden betere verbindingen tussen de hoofdstroom en beken en meer stromend habitat gerealiseerd, vinden verbeteringen plaats van de bestaande vispassages en worden nieuwe vispassages toegevoegd. De verwachting is dat bij alle genomen of geplande maatregelen in combinatie met het vasthouden aan een maximale cumulatieve vissterfte voor WKC's van ten hoogste 10% voor de gestuwde trajecten van Maas en Nederrijn/Lek, de huidige druk op de populaties voldoende kan worden teruggebracht. Daarom is er vooralsnog geen reden om van de eerdere beleidsmatige lijn af te wijken. Wanneer de nodige maatregelen zijn getroffen om de cumulatieve WKC-sterfte terug te brengen tot ten hoogste 10%, zal nader bekeken worden of een aanscherping van het maximale sterftepercentage nog nodig is vanuit de druk die de diverse vissoorten dan ondervinden.

2.5 De relatie met artikel 2.10 van de Waterwet

In de in paragraaf 1 genoemde uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen dat het hanteren van het hierboven genoemde maximale cumulatieve sterftepercen-



tage valt onder het bereik van artikel 2.10 van de Waterwet en dat het derhalve krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Wm) moest worden vastgesteld. Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

Artikel 2.10 van de Waterwet bepaalde dat 'normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in artikel 4 van de kaderrichtlijn water'.

Hoewel op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer ook maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van een waterlichaam konden worden vastgesteld in een water-/beheerplan (art. 5.2b, vierde lid, Wm), had de wetgever met artikel 2.10 van de Waterwet uitsluitend bedoeld op het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van milieukwaliteitseisen (Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 94).

Ten eerste moet opgemerkt worden dat de wetgever in artikel 2.10 van de Waterwet geen verplichting had opgenomen om iedere norm voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen als milieukwaliteitseis vast te stellen. Deze bepaling moest gezien worden als een verwijzing naar de milieukwaliteitseisen die voor waterkwaliteit zijn vastgesteld, om duidelijk te maken dat ook deze normen vielen onder de in artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet genoemde doelstellingen, evenals de overige normen genoemd in hoofdstuk 2 van die wet. Dat geen sprake was van een opdracht tot regelgeving bleek ook uit het feit dat de algemene maatregel van bestuur waarin deze milieukwaliteitseisen waren vastgesteld (het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009), in het geheel niet naar artikel 2.10 van de Waterwet verwees. Voor de komst van de Omgevingswet was er een wetswijziging in voorbereiding om artikel 2.10 van de Waterwet toch nader op dit punt te verduidelijken. Omdat onder de Omgevingswet geen soortgelijke bepaling bestaat, is er onder die wet geen verdere verduidelijking nodig ten aanzien van dit punt.

Ten tweede moet opgemerkt worden dat de in deze beleidsregel opgenomen maximale cumulatieve sterftepercentages überhaupt geen 'normen voor de waterkwaliteit' zijn die als milieukwaliteitseis op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer konden worden vastgesteld, en derhalve geen normen konden zijn als bedoeld in artikel 2.10 van de Waterwet. De milieukwaliteitseisen op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer waarnaar in artikel 2.10 van de Waterwet werd verwezen, waren tot de overheid zelf gerichte eisen 'ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu' (art. 5.1, eerste lid, Wm). Het waren met andere woorden effectgerichte eisen, die weergeven welk effect met alle te nemen bronmaatregelen tezamen door de overheid wordt beoogd. Het maximaal aanvaardbare vissterftepercentage dat door het in bedrijf zijn van WKC's wordt veroorzaakt, is geen eis ten aanzien van de kwaliteit van een onderdeel van het milieu, omdat deze eis niet zozeer het aantal vissen aangeeft dat in het water moet zitten (met andere woorden: geen effectgerichte eis is), maar een eis die aangeeft welke nadelige gevolgen voor vissen als gevolg van één bepaalde bron (WKC's), naast andere bronnen, aanvaardbaar worden geacht (met andere woorden: een brongerichte eis). Of er nu veel of weinig zalm en aal in de rivieren voorkomt, in beide gevallen mag niet meer dan 10% van de passerende vissen sterven door WKC's. Als hieraan is voldaan, betekent dat nog niet automatisch dat de visstand op een wenselijk niveau is; daarvoor zullen mogelijk nog andere maatregelen nodig zijn. De maximale sterftepercentages die in deze beleidsregel worden gehanteerd, kunnen weliswaar bijdragen aan het beoogde resultaat van normen over de te verwezenlijken waterkwaliteit die op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer zijn vastgesteld, maar zijn zelf onderdeel van de te treffen uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van één bepaalde bron. Deze normen geven dus niet het resultaat weer dat met alle te nemen bronmaatregelen wordt beoogd. Hierbij vormt het sterftepercentage dat in deze beleidsregel als toetsmaatstaf wordt gehanteerd een nadere invulling van de beslissingsruimte die het bevoegd gezag toekomt bij toepassing van de beoordelingsregels. In deze beleidsregel is op grond van artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geconcretiseerd hoe deze beslissingsruimte gebruikt wordt bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Het maximaal aanvaardbare sterftepercentage dat in deze beleidsregel ten aanzien van WKC's wordt gehanteerd, was dus niet een milieukwaliteitseis waarvoor artikel 5.1 Wm een wettelijke grondslag biedt.

Dit sterftepercentage is eerder vergelijkbaar met een norm voor de *emissie*, zoals de emissiegrenswaarden die zijn vastgesteld in het Activiteitenbesluit milieubeheer of het Besluit lozen buiten inrichtingen, of zoals de normen voor de aanwezigheid van chemische stoffen in materiaal dat op de waterbodem wordt toegepast en die zijn vastgesteld krachtens het Besluit bodemkwaliteit. Ook deze normen geven niet aan wat de wenselijke milieukwaliteit is, maar wat de wenselijke effecten daarop zijn, net als het sterftepercentage voor WKC's. En ook deze normen waren niet gebaseerd op hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, net zomin als het sterftepercentage voor WKC's.

2.6 De rol van het sterftepercentage in de beleidsregel

Op grond van deze beleidsregel mag, ten gevolge van WKC's, in de gestuwde trajecten van de grote



rivieren (in deze beleidsregel 'relevant gebied' genoemd) cumulatief niet meer dan 10% vissterfte optreden aan schieraal en zalm (smolts). Het gaat hierbij om direct door WKC's veroorzaakte vissterfte, inclusief de indirecte sterfte, voor zover deze bekend is.

Indien het sterftepercentage van 10% reeds overschreden wordt door bestaande centrales, kunnen maximaal vijf nieuwe initiatieven met 'nihil' sterfte worden toegestaan in de relevante gebieden. Voor de overige voor de vismigratie van belang zijnde waterlopen (zijnde alle waterlichamen waarop deze beleidsregel van toepassing is, met uitzondering van die genoemd in artikel 5, vierde lid), zoals bijvoorbeeld de vrij stromende trajecten van de grote rivieren en de waterlichamen nabij de Afsluitdijk en het Haringvliet, geldt een toetsmaatstaf van 'nihil' vissterfte per waterlichaam. De relevante gebieden, waar een cumulatieve maximale sterfte van 10% geldt, zijn geïdentificeerd als de meest waarschijnlijke plaatsen waar de realisatie van waterkrachtcentrales mogelijk is, omdat in die gebieden het meeste verval is. Buiten deze gebieden is slechts nihil vissterfte toegestaan per waterlichaam. Het is noodzakelijk 10% per relevant gebied te hanteren en niet over de gehele rivier, omdat anders zoveel sterfte mogelijk wordt dat het voortbestaan van deze soorten onder druk komt te staan. In samenhang is dit maximale sterftepercentage dus enerzijds gericht op de bescherming en verbetering van de gehele Nederlandse populatie aal en zalm en anderzijds op het zoveel mogelijk gelegenheid geven voor energieopwekking uit waterkracht op de plekken waar dat het beste kan.

De definitie van nihil vissterfte is in deze beleidsregel nader ingevuld door uit te gaan van de kleinst mogelijke vissterfte die doelmatig meetbaar is en die ook als zodanig toegeschreven zou kunnen worden aan het in bedrijf zijn van een WKC. Dit komt neer op ten hoogste 0,1% vissterfte. Een percentage lager dan 0,1% is vanuit praktisch oogpunt niet handhaafbaar.

Voor alle WKC's waarop deze beleidsregel van toepassing is, geldt tevens een toetsing aan de maximale mogelijkheden voor visbescherming zoals aangeduid in artikel 4.

Naast de criteria van deze beleidsregel wordt bij vergunningverlening getoetst aan de vereisten van de krw, op basis waarvan reeds een ecologisch toetsingskader is vastgelegd in de Beleidsregel toetsingskader waterkwaliteit (Stcrt. 2023, 31977) en aan de andere criteria die van belang zijn bij het verlenen van vergunningen voor onttrekkingen en gebruik van rijkswaterstaatswerken. Het bevoegd gezag toetst in voorkomende gevallen vergunningaanvragen of wijzigingen van bestaande vergunningen dan ook niet alleen aan de criteria genoemd in deze beleidsregel, maar ook aan de criteria die van toepassing zijn op grond van het Bprw en andere van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Toepassing van deze beleidsregel staat dus *naast* een toetsing aan de doelstellingen van de krw. Het gaat om verschillende regimes; voldoen aan de beleidsregel betekent niet automatisch dat aan de krw-doelstellingen is voldaan, en vice versa. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3249, rechtsoverwegingen 2.14 en 2.22.

3. Vergunningen voor experimenten

De artikelen 6 en 7 van deze beleidsregel beschrijven de voorwaarden waaronder een vergunning verleend kan worden voor een experiment, en geven aan welke voorschriften het bevoegd gezag in dat geval aan de vergunning moet verbinden.

Het doel van deze bepalingen is om in een situatie waarin sprake is van meer dan 10% cumulatieve vissterfte ten gevolge van niet-vergunde WKC's, toch vergunningen voor deze WKC's te kunnen verlenen, op basis waarvan toegewerkt kan worden naar een situatie van ten hoogste 10% cumulatieve vissterfte. Omdat er – anders dan langdurige stillegmaatregelen – op dit moment geen technieken bekend zijn die ook bij grote WKC's aantoonbaar leiden tot 10% cumulatieve vissterfte, moeten dergelijke technieken eerst getest worden. De artikelen 6 en 7 maken het mogelijk voor dergelijke experimenten vergunning te verlenen. Zonder een dergelijke mogelijkheid, kan een voldoende sterftereductie alleen middels handhaving bereikt worden en ontbreekt de mogelijkheid om vooruitgang te boeken in het ontwikkelen van nieuwe visvriendelijke technieken.

Bij een experiment gaat het om de toepassing van een nieuwe techniek, waarvan niet op voorhand zeker is dat deze leidt tot een acceptabele vissterfte, maar die wel kansrijk wordt geacht. Het is aan het bevoegd gezag om af te wegen of een voorstel in aanmerking komt voor een experimentevergunning. Aanvragen om technieken die onvoldoende kansrijk worden geacht, zullen worden afgewezen.

Het is de bedoeling dat met het experiment wordt aangetoond of de betreffende techniek inderdaad voldoende effectief is om de bestaande sterfte terug te brengen tot een niveau waarop deze niet in de weg staat aan het bereiken van 10% cumulatieve sterfte. Als voorbeeld kan gewezen worden op de situatie in de Maas. Daar zijn twee bestaande maar niet geheel vergunde WKC's in bedrijf, die beide meer dan 10% vissterfte veroorzaken aan aal. Om tot een cumulatieve vissterfte van ten hoogste 10%



te komen, moeten beide WKC's dus ten hoogste 5% vissterfte veroorzaken. Dat betekent dat per WKC een significante sterftereductie nodig is.

Tijdens het experiment wordt de nieuwe techniek getest en wordt beoordeeld of deze inderdaad kan leiden tot een zodanige sterftereductie (in het voorbeeld van de Maas: of toepassing van de techniek leidt tot een sterfte door die WKC van ten hoogste 5%). Tijdens uitvoering van het experiment wordt de WKC dus niet afgerekend op die 5%. De uitkomst van het experiment is immers nog onzeker. Bovendien vergt uitvoering van het experiment juist vaak dat de bestaande sterfte tijdens het experiment gecontinueerd wordt, juist om de effectiviteit van de techniek die getest wordt, te kunnen bepalen. Wel kan het nodig zijn aan een dergelijke experimenteervergunning een maximale sterfte-eis te verbinden, om te zorgen dat de sterfte gedurende het experiment niet excessief is. Deze kan bijvoorbeeld bepaald worden op de sterfte zoals die plaatsvond direct voor vergunningverlening. Deze beleidsregel schrijft dat echter niet dwingend voor. Daarnaast geldt ook voor een experiment overigens artikel 4 van deze beleidsregel, op grond waarvan in de vergunning toepassing van de beste beschikbare technieken zal worden voorgeschreven.

Op grond van artikel 7 moet het bevoegd gezag de nodige voorschriften aan de vergunning verbinden om te verzekeren dat het experiment op de juiste wijze wordt uitgevoerd. Ook kan voor een experiment uitsluitend een tijdelijke vergunning worden verleend. Het is niet de bedoeling om experimenten met een open einde te vergunnen; het streven is om een afgebakende poging te doen om de sterfte zodanig te verminderen dat deze leidt tot een voor de populatie acceptabel niveau.

Na afloop van het experiment wordt beoordeeld of dit geslaagd is of niet. Dit bepaalt het verdere verloop voor de WKC. Is sprake van een geslaagd experiment, dan kan een aanvraag ingediend worden voor een permanente vergunning onder het 'reguliere' regime. In dat geval kan immers een techniek worden toegepast die aantoonbaar leidt tot ten hoogste 10% cumulatieve sterfte. Is geen sprake van een geslaagd experiment, dan kan opnieuw een vergunning worden aangevraagd voor een ander, kansrijk experiment, of kan de conclusie zijn dat voor de betreffende centrale geen verdere vergunningverlening mogelijk is, tenzij langdurige stillegmaatregelen getroffen worden. Het uitvoeren van het experiment kan daarnaast informatie opleveren over wat de beste beschikbare technieken zijn. Ook deze informatie zal betrokken worden bij het beslissen op een nieuwe vergunningaanvraag na afloop van het experiment. Die aanvraag zal immers ook getoetst worden aan artikel 4 van deze beleidsregel.

4. Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing op de verlening of het wijzigen van omgevingsvergunningen voor een wateronttrekkingsactiviteit dan wel een lozingsactiviteit in oppervlaktewaterlichamen in rijksbeheer en voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het rijk, voor zover het het maken en/of behouden van een WKC betreft. Paragraaf 2 van de beleidsregel heeft betrekking op het verlenen en wijzigen van een omgevingsvergunning en paragraaf 3 bevat bepalingen over de voorschriften die de vergunningverlener aan een vergunning verbindt, indien sprake is van een initiatief met een experimenteel karakter, waarbij het experiment gericht is op vermindering van bestaande vissterfte en het experiment bestaat uit de toepassing van nieuwe, innovatieve technieken.

In geografisch opzicht is de beleidsregel, met uitzondering van de territoriale wateren en de Nederlandse exclusieve economische zone van de Noordzee en met uitzondering van de Waddenzee, van toepassing in alle rijkswateren. In al deze rijkswateren geldt het vereiste van maximale mogelijkheden voor visbescherming zoals omschreven in artikel 4. Daarnaast geldt een maximale cumulatieve vissterfte, behalve in enkele uitgezonderde rijkswateren. Deze cumulatieve sterfte bedraagt 10% in de relevante gebieden en 0,1% in de overige rijkswateren. Artikel 5, dat van toepassing is op experimenten om bestaande vissterfte te reduceren, is alleen van toepassing in de relevante gebieden.

De beleidsregel heeft alleen betrekking op vergunningen voor WKC's. De beleidsregel heeft dus geen betrekking op vergunningen voor andere initiatieven dan WKC's, hetgeen niet wegneemt dat het bevoegd gezag het in deze beleidsregel aangegeven maximale sterftepercentage en de wijze van toetsing van vergunningaanvragen of wijzigingsaanvragen ook voor andere initiatieven dan WKC's kan hanteren.

5. Voorbereiding

Aan de vaststelling van deze beleidsregel is geen zienswijzenfase of internetconsultatie voorafgegaan. Daarvoor bestaat geen noodzaak nu het gaat om een inhoudelijk nagenoeg ongewijzigde voortzetting van het beleid zoals dat was opgenomen in de eerdere, door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vastgestelde Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren



2021 (Stcrt. 2021, 35745). Bij de totstandkoming van die eerdere beleidsregel is reeds (onverplicht) toepassing gegeven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en heeft bovendien een hoorzitting plaatsgevonden.

Artikelsgewijs

Artikel 3

Op grond van dit artikel weigert het bevoegd gezag een aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van de realisatie van een WKC, tenzij voldaan is aan de voorwaarden vermeld in paragraaf 3.

Artikel 4

Op grond van dit artikel toetst het bevoegd gezag alle aanvragen aan de toepassing van de beste beschikbare technieken. Bij de totstandkoming van deze beleidsregel zijn er geen op voorhand als zodanig vastgestelde beste beschikbare technieken. Dit betekent dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag steeds zelfstandig vaststelt of voldaan is aan de feitelijk maximale en redelijkerwijs beschikbare mogelijkheden van visbescherming bij stroomafwaartse migratie en dat de beperking in stroomopwaartse vismigratie zoveel mogelijk gecompenseerd wordt. De volgende aspecten spelen (in ieder geval, maar niet uitsluitend) een rol bij deze beoordeling:

1. het type turbine dat wordt gebruikt, de opstelling waarin deze turbine functioneert, het beheer van de turbine, en de mate van visschade die deze veroorzaakt;
2. het debiet dat wordt benut voor energieopwekking in verhouding tot het debiet dat ongestoord kan passeren (% turbinedebiet ten opzichte van het totale debiet van de waterloop);
3. de visbeschermende maatregelen en hun effectiviteit.

Naast deze criteria, die betrekking hebben op de kwaliteit van de techniek in relatie tot visschade, speelt ook de beschikbaarheid van de techniek een rol. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de technische inpasbaarheid van turbines in de waterkrachtcentrale. Deze toets op de beste beschikbare technieken staat los van de toets zoals geformuleerd in artikel 5.

Artikel 5

Dit artikel bevat de toetsmaatstaf voor vissterfte. Het artikel geldt niet voor de uitgezonderde rijkswateren (zie vierde lid).

Het eerste lid van dit artikel bevat het vereiste dat de realisatie van de vergunningaanvraag niet leidt tot een cumulatieve vissterfte voor schieraal en zalm in het betreffende relevante gebied die hoger is dan 10%. Om te bepalen of hiervan sprake is, kunnen andere, onherroepelijk geworden besluiten die een verlaging van de vissterfte bewerkstelligen, worden meegewogen. Dit betreft bijvoorbeeld voor andere, bestaande WKC's verleende vergunningen.

Het tweede lid van dit artikel beschrijft de mogelijkheid dat een vergunningaanvraag in een relevant gebied toch ingewilligd kan worden bij een reeds aanwezige cumulatieve vissterfte van 10% of meer, indien de te realiseren WKC nihil vissterfte veroorzaakt. Zoals hierboven reeds is toegelicht, wordt een maximale vissterfte van ten hoogste 0,1% per WKC gehanteerd om te bepalen of sprake is van nihil vissterfte. Omdat het, gezien dit percentage van 0,1%, onmogelijk is om te garanderen dat deze WKC ook in werkelijkheid in het geheel geen vissterfte veroorzaakt en deze gevallen van vissterfte ook cumuleren binnen een waterlichaam en er dus een effect groter dan 'nihil' optreedt, is het aantal vergunningen dat via dit lid verleend kan worden, gemaximeerd op vijf. Rekening houdend met onzekerheden en afrondingen, kan met meer dan vijf van deze vergunningen niet worden uitgesloten dat de cumulatieve vissterfte afgerond met een heel procentpunt kan toenemen.

Het derde lid van dit artikel geeft de vereisten die gelden in de overige rijkswateren (dus die buiten de relevante gebieden, met uitzondering van de rijkswateren genoemd in het vierde lid). In deze oppervlaktewaterlichamen kan een aanvraag voor een omgevingsvergunning ter realisatie van een WKC slechts ingewilligd worden, indien de betreffende WKC nihil vissterfte veroorzaakt. Ook hier wordt deze term ingevuld met een maximale vissterfte van 0,1%. Het aantal vergunningen dat hier kan worden afgegeven is gemaximeerd op één per oppervlaktewaterlichaam.

Het vierde lid van dit artikel geeft aan dat de in het artikel genoemde criteria niet van toepassing zijn in de daar genoemde rijkswateren. Deze wateren zijn uitgezonderd, omdat deze ecologisch minder belangrijk zijn qua omvang van migratie en qua soorten.



Artikel 6

Dit artikel introduceert de mogelijkheid om in uitzonderingsgevallen in de relevante gebieden af te wijken van de toetsmaatstaf van 10% cumulatieve vissterfte. Deze uitzonderingsmogelijkheid is alleen van toepassing in gevallen waarin vissterfte reeds plaatsvindt ten tijde van toepassing van de beleidsregel en de mogelijkheid zich voordoet hierin verbetering te brengen. Deze mogelijkheid staat dus uitdrukkelijk niet open voor nieuwe initiatieven waarbij vissterfte geïntroduceerd wordt die eerst niet aanwezig was. Dit betekent dat een aanvraag om een WKC in gebruik te nemen die ten tijde van toepassing van de beleidsregel niet in bedrijf is, niet onder de reikwijdte van dit artikel geschaard kan worden.

Het is de bedoeling van dit artikel dat in een situatie waarin reeds meer dan 10% cumulatieve sterfte plaatsvindt, toch een vergunning verleend kan worden die een daling van de vissterfte kan bewerkstelligen. Zonder een uitzonderingsmogelijkheid zouden dit soort initiatieven niet vergund kunnen worden en kan de onwenselijke situatie van overschrijding van de maximaal aanvaardbare sterfte alleen middels handhaving worden beëindigd.

Om te voorkomen dat een vergunning wordt afgegeven voor een initiatief dat niet leidt tot de beoogde afname in vissterfte, is toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid gekoppeld aan enkele strikte voorwaarden die beschreven zijn in de onderdelen a tot en met d.

Ingevolge voorwaarde a moet het gaan om een initiatief met een experimenteel karakter. Dit duidt erop dat het in beginsel gaat om een tijdelijke toestemming en dat de uitkomsten van het experiment moeten uitwijzen of de vergunning bestendig kan worden. Deze voorwaarde kan ook gebruikt worden om aanvragen waarbij twijfel bestaat omtrent het oogmerk een reductie in vissterfte te bewerkstelligen, af te wijzen.

Ingevolge voorwaarde b moet de aanvrager aannemelijk maken dat de vissterfte door dit nieuwe initiatief inderdaad zal afnemen.

Ingevolge voorwaarde c moet het gaan om een experiment met een innovatief karakter. Hiermee is beoogd initiatieven uit te sluiten die niet optimaal bijdragen aan de ontwikkeling van visvriendelijke turbines of technieken. Bij het ontbreken van een eventuele als zodanig vastgestelde beste beschikbare techniek kan het bevoegd gezag op basis van de voorwaarden b en c toch eisen stellen aan de te gebruiken turbines of technieken.

Voorwaarde d fungeert ten slotte als een vangnet om te voorkomen dat een situatie vergund wordt die in de weg staat aan het bereiken van bepaalde Nederlandse doelstellingen met betrekking tot vissterfte.

Artikel 7

Dit artikel gebiedt het bevoegd gezag bepaalde voorwaarden te verbinden aan vergunningen die verleend worden met toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel 6, met het oog op het daadwerkelijk bereiken van een reductie in vissterfte en het voorkomen en beëindigen van situaties die meer vissterfte veroorzaken dan beoogd.

Op grond van onderdeel a wordt bij verlening van de vergunning vastgelegd welke vissterfte toepassing van de te testen techniek ten hoogste zou moeten veroorzaken. Deze doelstelling moet aannemelijk maken dat, door toepassing van deze techniek, het bereiken van ten hoogste 10% cumulatieve vissterfte mogelijk wordt. Tijdens de duur van de vergunning geldt deze doelstelling niet als vereiste waarop de vergunninghouder wordt afgerekend. Het doel van deze doelstelling is louter om na afloop van het experiment te kunnen bepalen of sprake is van een geslaagd experiment of niet.

Onderdeel b bepaalt dat een vergunning die verleend is onder de uitzonderingsbepaling van artikel 6, alleen voor een bepaalde tijd kan worden verleend. Dit is in overeenstemming met het experimentele karakter van het initiatief. Dit type vergunningen kan slechts bestendig worden middels een verlenging van de vergunningstermijn voorbij de gestelde termijn, indien blijkt dat aan de gestelde doelen wordt beantwoord.

Onderdeel c geeft aan dat aan de vergunning voorwaarden worden verbonden die zien op de uitvoering van het experiment en op het beschikbaar maken van de resultaten van het experiment met het oog op het mogelijk permanent vergunnen van de WKC. Het moet hierbij gaan om een wijze van experimenteren die wetenschappelijk voldoende zorgvuldig en verantwoord is en die leidt tot voldoende betrouwbare inzichten in de werking van de te testen techniek.



Onderdeel d geeft ten slotte aan dat aan de vergunning voorwaarden worden verbonden op basis waarvan het bevoegd gezag gedurende de looptijd van de vergunning in kan grijpen indien niet aan de vergunningvoorwaarden omtrent de uitvoering van het experiment wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om aanwijzingen te geven die de vergunninghouder dient op te volgen.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener*