



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving in verband met actualisatie van de Beleidslijn grote rivieren

Nader Rapport

25 juni 2026

IENW/BSK-2026/98972

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving in verband met actualisatie van de Beleidslijn grote rivieren

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 september 2025, no. 2025002119, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 januari 2026, nr. W17.25.00276/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 25 september 2025, no. 2025002119, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving in verband met actualisatie van de Beleidslijn grote rivieren, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt onder andere het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) waar het gaat om het rivierbed van grote rivieren, in verband met de actualisatie van de Beleidslijn Grote Rivieren (hierna: Beleidslijn). Met deze actualisatie wordt beoogd toekomstige rivierverruiming door nieuwe activiteiten of objecten niet moeilijker of duurder te laten maken en te voorkomen dat er forse maatschappelijke schade ontstaat. (zie noot 1).

Het ontwerpbesluit voorziet in één, strenger, regime voor activiteiten die gemeenten kunnen toelaten in een omgevingsplan dat van toepassing is op het rivierbed. Daarvoor wijzigt het onder andere de limitatieve lijst van activiteiten die een omgevingsplan kan toelaten. Voor de categorie activiteiten met een bedrijfseconomisch belang voor een bestaand grondgebonden agrarisch bedrijf wordt de drempel echter verlaagd, daarvoor is niet langer vereist dat dit belang zwaarwegend is.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de toelichting niet ingaat op het effect van het schrappen van dit vereiste op het doel van de geactualiseerde Beleidslijn en dat daardoor onduidelijk is hoe deze wijziging bijdraagt, of ten minste niet afdoet, aan dat doel. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond en inhoud van het ontwerpbesluit

De Beleidslijn bevat het afwegingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed van de grote rivieren. (zie noot 2) Om de gevolgen van de toenemende rivierafvoeren en de stijgende zeespiegel op de waterstanden in de Nederlandse rivieren op te vangen, is deze Beleidslijn geactualiseerd. Het doel van deze actualisatie is dat nieuwe activiteiten of objecten de waterberging en -afvoer niet aantasten, toekomstige rivierbeheermaatregelen niet belemmeren en het risico op overstromingsschade niet vergroten. (zie noot 3) Met de vernieuwde Beleidslijn is het uitgangspunt 'nee, tenzij' waar het gaat om nieuwe niet-riviergebonden activiteiten in het rivierbed. (zie noot 4)

In het kader van de geactualiseerde Beleidslijn voorziet het ontwerpbesluit in één, strenger, regime



voor activiteiten die gemeenten kunnen toelaten in een omgevingsplan in beperkingengebieden met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk, voor zover gelegen in het rivierbed van de grote rivieren. (zie noot 5) Alleen de activiteiten die zijn opgenomen in de limitatieve opsomming van het ontwerpbesluit kunnen worden toegelaten. (zie noot 6)

De Afdeling heeft een objectieve samenvatting gegeven van de achtergrond en inhoud van het ontwerpbesluit. Dit punt geeft geen aanleiding tot aanpassing van de toelichting of het ontwerpbesluit.

2. Motivering schrappen van 'zwaarwegend' bedrijfsbelang

Binnen de limitatieve opsomming van toelaatbare activiteiten, is bij de categorie 'activiteiten met een bedrijfseconomische belang voor een bestaand grondgebonden agrarisch bedrijf' de voorwaarde geschrapt dat dit belang zwaarwegend moet zijn. Uit de toelichting volgt dat hiertoe is overgegaan, omdat dit de agrarische ondernemers meer zekerheid biedt en ondersteunt in een duurzame voortzetting van hun bedrijfsvoering. (zie noot 7)

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op het effect van het schrappen van de eis van een 'zwaarwegend' bedrijfseconomisch belang op het doel van de Beleidslijn. Het is daardoor niet duidelijk hoe het verlagen van de drempel voor het toestaan van nieuwe activiteiten bij de grondgebonden agrarische bedrijven binnen het rivierbed bijdraagt, of ten minste niet afdoet, aan het doel om de rivier voldoende ruimte te geven en daarbij het risico op schade door hoogwater en wateroverlast te laten afnemen. (zie noot 8)

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op het effect van deze wijziging op het doel van de geactualiseerde Beleidslijn en hoe deze in lijn is met dit doel, en zo nodig het besluit aan te passen.

De Afdeling heeft terecht opgemerkt dat de toelichting op dit punt aanvulling verdient over de achterliggende reden en de effecten van die wijziging.

Zoals in paragraaf 9.2 is genoemd, komt het schrappen van het criterium (in artikel 5.46, eerste lid, onderdeel o, Bkl) dat het bedrijfseconomisch belang 'zwaarwegend' moet zijn, voort uit de internetconsultatie. Eind 2024 hebben een versie van dit ontwerpbesluit en de daarmee samenhangende voorstellen tot wijziging van de Omgevingsregeling en vaststelling van de Beleidsregels grote rivieren 2025 (Bgr 2025) ter consultatie gelezen.

De Bgr 2025 bevat het beoordelingskader dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (in de praktijk Rijkswaterstaat) toepast bij aanvragen voor beperkingengebiedactiviteiten in het rivierbed van de grote rivieren, voor zover het gaat om de beoordeling vanuit rivierkundig oogpunt. Dat het bedrijfseconomisch belang 'zwaarwegend' moet zijn stond sinds 2006 in de Beleidsregels grote rivieren.

In de internetconsultatie is door verschillende gemeenten en agrarische bedrijven aangegeven dat onduidelijk is wanneer sprake is van een 'zwaarwegend' bedrijfseconomisch belang. Naar aanleiding van de reacties op dit punt heeft Rijkswaterstaat aangegeven dat het ook bij de vergunningverlening onder de Beleidsregels grote rivieren lastig is om aan dit criterium te toetsen. Het zou een gedetailleerde boekhoudkundige beoordeling vragen om het onderscheid te kunnen maken tussen een bedrijfseconomisch belang en een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang. In de praktijk toetste Rijkswaterstaat onder de Beleidsregels grote rivieren enkel of sprake is van een bedrijfseconomisch belang.

In de Handreiking Beleidslijn grote rivieren staat dat in dit kader in ieder geval een motivering moet worden gegeven van de noodzaak van ontwikkeling als onderdeel van het bedrijfsproces en een bedrijfsplan voorzien van financiële onderbouwing. De Handreiking is opgesteld door Rijkswaterstaat en bevat een praktische toelichting op de Beleidslijn. De Handreiking heeft geen juridische status, maar is een hulpmiddel voor de uitvoeringspraktijk. In de geactualiseerde Handreiking die naar verwachting op 1 juli 2026 ook gereed is, blijft deze werkwijze gehandhaafd. Alle hiervoor genoemde betrokken partijen brachten daarom naar voren dat het criterium 'zwaarwegend' juist zou leiden tot rechtsonzekerheid.

Gelet op de onduidelijkheid waartoe dit criterium in de praktijk leidt voor vergunningverlening (gemeenten en Rijkswaterstaat) en grondgebonden agrarische bedrijven, is ervoor gekozen dit criterium te schrappen uit de Beleidsregels grote rivieren en het Bkl. Sinds 1 februari 2025 is dit criterium dan ook niet meer in de Bgr 2025 opgenomen.



Dit betekent niet een verlaging van de drempel voor toelating van die activiteiten voor grondgebonden agrarische bedrijven, zoals de Afdeling ten onrechte veronderstelt. Ten eerste moet er net als voorheen aantoonbaar een bedrijfseconomische belang ten grondslag liggen aan die activiteiten. Ten tweede moet het gaan om een activiteit 'die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd'. Ook dat blijft ongewijzigd.

Anders gezegd: activiteiten die binnendijs kunnen plaatsvinden moeten ook binnendijs plaatsvinden. Dat is een criterium waarop gemeenten en Rijkswaterstaat objectief en transparant kunnen toetsen en wat uiteindelijk het meest relevant is voor het doel van de Beleidslijn grote rivieren, namelijk het borgen van ruimte voor de rivier en het beperken van schade door hoogwater. Het criterium van 'redelijkerwijs' sluit aan bij de integrale belangenafweging die ook de Algemene wet bestuursrecht vereist om een besluit dragend te motiveren. Van belang is vooral dat het bestuursorgaan motiveert waarom die bedrijfseconomische activiteit redelijkerwijs niet binnendijs mogelijk is.

Uit het voorgaande volgt bovendien dat het schrappen van het woord 'zwaarwegend' verder geen effecten heeft.

Het advies geeft aanleiding om paragraaf 3.2 van de toelichting aan te vullen en verduidelijken zoals hiervoor beschreven.

Er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ambtshalve enkele wijzigingen in het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting door te voeren.

Er zijn twee wetstechnische wijzigingen doorgevoerd in het ontwerpbesluit die geen invloed hebben op de inhoud van de regels. Het gaat in de eerste plaats om het invullen van 1 juli 2026 als beoogde datum van inwerkingtreding op diverse plekken. Daarnaast is in 5.46, derde lid, onderdeel e, onder 1°, van het Besluit kwaliteit leefomgeving de formulering aangepast zodat die gelijkloend is aan de formulering in de Bgr 2025.

Het bleek verder noodzakelijk om drie inhoudelijke wijzigingen door te voeren. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Er is een artikel 12.16 (overgangsrecht grote rivieren) toegevoegd aan het overgangsrecht in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze bepaling was opgenomen in de versie waarop internetconsultatie mogelijk was, maar is per abuis niet opgenomen in de versie die aan de Afdeling is voorgelegd. Het gaat om gevallen waarin er voor 1 juli 2026 voor een activiteit al een vergunning is verleend door de Minister op grond van Omgevingswet of de Waterwet of een voorganger daarvan, maar die door de gemeente nog niet mogelijk is gemaakt in het ruimtelijk spoor. De artikelsgewijze toelichting is aangevuld met een toelichting op dit algemene overgangsrecht. Ten opzichte van de versie waarop internetconsultatie mogelijk was, is wel de peildatum aangepast. In die versie was de peildatum de publicatie van de WBS-brief (25 november 2022), maar ook nadien kunnen met toepassing van de toen geldende Beleidsregels grote rivieren nog vergunningen zijn verleend door de Minister. Ook die vergunningen moeten door gemeenten ruimtelijk kunnen worden ingepast.

Verder is de toelichting bij het overgangsrecht voor vergevorderde projecten als bedoeld in artikel 8 van de Bgr 2025 verduidelijkt. Hier stond per abuis dat dit overgangsrecht betrekking had op gevallen waarvoor al een vergunning was verleend door de Minister. Op die gevallen heeft echter het nieuwe artikel 12.16 betrekking. Het overgangsrecht voor vergevorderde projecten als bedoeld in artikel 8 van de Bgr 2025 staat in artikel 12.16a. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om te verduidelijken dat het overgangsrecht van artikel 12.16a voor vergevorderde projecten als bedoeld in artikel 8 van de Bgr 2025 (enkel) betrekking heeft op de situatie dat er vóór de WBS-brief al wel een ontwerpbestemmingsplan of ontwerpvergunning was voor een project maar ten tijde van de inwerkingtreding van dit Besluit nog geen definitieve ruimtelijke toestemming.

Tot slot is in paragraaf 3.2 de toelichting aangevuld om te verduidelijken dat en waarom bij slopen en vervangen een functiewijziging van logies naar wonen en andersom onwenselijk is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,



Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans.*



Advies Raad van State

No. W17.25.00276/IV
's-Gravenhage, 14 januari 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 25 september 2025, no.2025002119, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving in verband met actualisatie van de Beleidslijn grote rivieren, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt onder andere het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) waar het gaat om het rivierbed van grote rivieren, in verband met de actualisatie van de Beleidslijn Grote Rivieren (hierna: Beleidslijn). Met deze actualisatie wordt beoogd toekomstige rivierverruiming door nieuwe activiteiten of objecten niet moeilijker of duurder te laten maken en te voorkomen dat er forse maatschappelijke schade ontstaat.¹

Het ontwerpbesluit voorziet in één, strenger, regime voor activiteiten die gemeenten kunnen toelaten in een omgevingsplan dat van toepassing is op het rivierbed. Daarvoor wijzigt het onder andere de limitatieve lijst van activiteiten die een omgevingsplan kan toelaten. Voor de categorie activiteiten met een bedrijfseconomisch belang voor een bestaand grondgebonden agrarisch bedrijf wordt de drempel echter verlaagd, daarvoor is niet langer vereist dat dit belang zwaarwegend is.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de toelichting niet ingaat op het effect van het schrappen van dit vereiste op het doel van de geactualiseerde Beleidslijn en dat daardoor onduidelijk is hoe deze wijziging bijdraagt, of ten minste niet afdoet, aan dat doel.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond en inhoud van het ontwerpbesluit

De Beleidslijn bevat het afwegingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed van de grote rivieren.² Om de gevolgen van de toenemende rivierafvoeren en de stijgende zeespiegel op de waterstanden in de Nederlandse rivieren op te vangen, is deze Beleidslijn geactualiseerd. Het doel van deze actualisatie is dat nieuwe activiteiten of objecten de waterberging en -afvoer niet aantasten, toekomstige rivierbeheermaatregelen niet belemmeren en het risico op overstromingsschade niet vergroten.³ Met de vernieuwde Beleidslijn is het uitgangspunt 'nee, tenzij' waar het gaat om nieuwe niet-riviergebonden activiteiten in het rivierbed.⁴

In het kader van de geactualiseerde Beleidslijn voorziet het ontwerpbesluit in één, strenger, regime voor activiteiten die gemeenten kunnen toelaten in een omgevingsplan in beperkingengebieden met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk, voor zover gelegen in het rivierbed van de grote rivieren.⁵ Alleen de activiteiten die zijn opgenomen in de limitatieve opsomming van het ontwerpbesluit kunnen worden toegelaten.⁶

2. Motivering schrappen van 'zwaarwegend' bedrijfsbelang

Binnen de limitatieve opsomming van toelaatbare activiteiten, is bij de categorie 'activiteiten met een bedrijfseconomisch belang voor een bestaand grondgebonden agrarisch bedrijf' de voorwaarde geschrapt dat dit belang zwaarwegend moet zijn. Uit de toelichting volgt dat hiertoe is overgegaan, omdat dit de agrarische ondernemers meer zekerheid biedt en ondersteunt in een duurzame voortzetting van hun bedrijfsvoering.⁷

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op het effect van het schrappen van de eis van een 'zwaarwegend' bedrijfseconomisch belang op het doel van de Beleidslijn. Het is daardoor

¹ Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 288, p. 1.

² Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 288, p. 1.

³ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 'Aanleiding'.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 288, p. 2.

⁵ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding'.

⁶ Artikel I, onderdeel F, van het ontwerpbesluit.

⁷ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wijzigingen in de lijst van activiteiten die een omgevingsplan in het rivierbed kan toelaten'.



niet duidelijk hoe het verlagen van de drempel voor het toestaan van nieuwe activiteiten bij de grondgebonden agrarische bedrijven binnen het rivierbed bijdraagt, of ten minste niet afdoet, aan het doel om de rivier voldoende ruimte te geven en daarbij het risico op schade door hoogwater en wateroverlast te laten afnemen.⁸

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op het effect van deze wijziging op het doel van de geactualiseerde Beleidslijn en hoe deze in lijn is met dit doel, en zo nodig het besluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁸ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 'Aanleiding'.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving in verband met actualisatie van de Beleidslijn grote rivieren [Ketenid WGK026689]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 19 september 2025, nr. IenW/BSK-2025/233692, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 2.20, eerste lid, en 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5.36 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, zijn de artikelen 5.43, eerste lid, onderdeel d, en 5.46 van toepassing op activiteiten die op grond van een omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet worden verricht op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepalingen.

B

Artikel 5.41 komt te luiden:

Artikel 5.41 (aanwijzing rivierbed grote rivieren)

Het rivierbed van de grote rivieren bestaat uit de locaties in de rivieren, genoemd in bijlage XII, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

C

Na artikel 5.41 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.41a (aanwijzing beperkingengebied rivierbed grote rivieren)

De beperkingengebieden met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk in het rivierbed van de grote rivieren, zijn de locaties waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

D

Artikel 5.43 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Het eerste lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt 'van toepassing is op het rivierbed van de grote rivieren' vervangen door 'van toepassing is op een beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk in het rivierbed van de grote rivieren'.



b. In onderdeel b wordt «; en» aan het slot vervangen door een puntkomma.

c. In onderdeel c wordt 'waterstandverhoging' vervangen door 'waterstandsverhoging' en onder vervanging van de punt aan het slot door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. resterende onvermijdbare waterstandsverhoging wordt gecompenseerd.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Een omgevingsplan waarborgt dat bij het toelaten van activiteiten maatregelen worden getroffen om de resterende onvermijdbare waterstandsverhoging te compenseren.

E

Artikelen 5.44 en 5.45 vervallen.

F

Artikel 5.46 komt te luiden:

Artikel 5.46 (activiteiten rivierbed)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk in het rivierbed van de grote rivieren, kan het omgevingsplan alleen de volgende activiteiten toelaten:
 - a. de aanleg of wijziging van een waterstaatkundig kunstwerk;
 - b. de aanleg van een voorziening voor een betere en veilige afwikkeling van de beroeps- of recreatievaart;
 - c. de bouw of wijziging van een waterkrachtcentrale;
 - d. de vestiging of uitbreiding van een overslagbedrijf of het realiseren van een overslagfaciliteit, als die activiteit is gekoppeld aan het vervoer over de rivier;
 - e. de aanleg of wijziging van een scheepswerf voor beroeps- of pleziervaartuigen en specifiek daaraan verbonden activiteiten als bedoeld in artikel 3.144 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
 - f. de aanleg, het beheer of de verbetering van natuur;
 - g. de verbetering van de waterkwaliteit;
 - h. de uitbreiding of wijziging van een bestaande steenfabriek;
 - i. de aanleg van een voorziening die onlosmakelijk met waterrecreatie of extensieve uiterwaardrecreatie is verbonden;
 - j. de winning van oppervlaktedelfstoffen;
 - k. de aanleg van een noodzakelijke voorziening voor het agrarisch, landschappelijk of daarmee vergelijkbaar beheer van het rivierbed;
 - l. een activiteit voor het behoud of herstel van landschappelijke elementen of cultureel erfgoed, in het bijzonder bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten;
 - m. de aanleg van een voorziening ten behoeve van drinkwaterwinning of aquathermie;
 - n. de aanleg van een voorziening van groot openbaar belang die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;
 - o. een activiteit met een bedrijfseconomisch belang voor een bestaand grondgebonden agrarisch bedrijf die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden verricht;
 - p. verduurzaming van de energievoorziening van een bestaande activiteit in het rivierbed; of
 - q. de aanleg van een voorziening voor elektriciteitsopwekking door zonne- of windenergie die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd.
2. Het omgevingsplan kan de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, toelaten, mits het omgevingsplan bij het toelaten van activiteiten waarborgt dat maatregelen worden getroffen om de afname van het bergend vermogen van de rivier als gevolg van die activiteiten te compenseren.
3. Onverminderd het eerste lid, kan het omgevingsplan ook de volgende activiteiten toelaten:
 - a. een andere activiteit dan die waarvoor op grond van artikel 6.17, 6.29, 6.35, 6.40, 6.50, 6.54 of 6.58 van het Besluit activiteiten leefomgeving een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk is vereist;
 - b. een activiteit voor rivierbeheer en -verruiming;



- c. een tijdelijke activiteit die gedurende maximaal vijf jaar ononderbroken plaatsvindt;
- d. een periodieke activiteit die meerdere jaren achter elkaar uitsluitend in een bepaald deel of bepaalde delen van het jaar plaatsvindt met een maximum van in totaal zeven maanden per jaar;
- d. een activiteit van rivierkundig ondergeschikt belang; of
- e. een wijziging van een gebruiksfunctie van een bouwwerk of het slopen en vervangen van een bouwwerk door een bouwwerk van gelijke omvang, tenzij het gaat om het toelaten van:
 - 1°. een woonfunctie of logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving; of
 - 2°. een gebruiksfunctie ten behoeve van een andere activiteit dan bedoeld in het eerste lid, onderdelen a tot en met m.

G

Na artikel 12.15 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

AFDELING 12.2B OVERGANGSRECHT GROTE RIVIEREN

Artikel 12.16 (overgangsrecht grote rivieren in verband met artikelen 8, 11 en 12 Beleidsregels grote rivieren 2025)

1. Paragraaf 5.1.3.4 zoals die luidde voor {inwerkingtredingsdatum}{de datum van inwerkingtreding van het Besluit [citeertitel]}, blijft van toepassing op een activiteit in een project waarop artikel 8, 11 of 12 van de Beleidsregels grote rivieren 2025 zoals die luidde op 1 februari 2025 van toepassing is.
2. Het eerste lid is met ingang het tijdstip bedoeld in artikel 22.5, eerste lid, van de wet niet meer van toepassing als vóór dit tijdstip geen ontwerp van een wijziging van het omgevingsplan ter inzage is gelegd, waarin de activiteit wordt toegelaten.

Artikel 12.16a (overgangsrecht grote rivieren in verband met artikel verband met artikelen 9 Beleidsregels grote rivieren 2025)

1. Paragraaf 5.1.3.4 zoals die luidde voor {inwerkingtredingsdatum}{de datum van inwerkingtreding van het Besluit [citeertitel]}, blijft van toepassing op een activiteit in een project waarop artikel 9 van de Beleidsregels grote rivieren 2025 zoals die luidde op 1 februari 2025 van toepassing is.
2. Het eerste lid is met ingang van 1 januari 2035 niet meer van toepassing als vóór die datum geen ontwerp van een wijziging van het omgevingsplan ter inzage is gelegd, waarin de activiteit wordt toegelaten.

Artikel 12.16b (overgangsrecht grote rivieren in verband met artikel 10 Beleidsregels grote rivieren 2025)

1. Paragraaf 5.1.3.4 zoals die luidde voor {inwerkingtredingsdatum}{de datum van inwerkingtreding van het Besluit [citeertitel]}, blijft van toepassing op een activiteit in een gebied waarop artikel 10 van de Beleidsregels grote rivieren 2025 zoals die luidde op 1 februari 2025 van toepassing is.
2. Het eerste lid is niet meer van toepassing vanaf het moment dat de in artikel 10 van de Beleidsregels grote rivieren 2025 genoemde gebieden geen onderdeel meer uitmaken van het rivierbed.

Artikel 12.17 (overgangsfase artikelen 5.34, tweede lid, 5.43 en 5.46)

Uiterlijk op het tijdstip bedoeld in artikel 22.5, eerste lid, van de wet geeft het bevoegd gezag uitvoering aan de artikelen 5.34, tweede lid, 5.43 en 5.46.

H

Bijlage XII komt als volgt te luiden:

Bijlage XII bij artikel 5.41 van dit besluit (rivierbed grote rivieren)

Hollandsch Diep



Haringvliet
Wantij
Vlij
Rietbaan
Strooppot
Ketelmeer
Zwarte Meer
Vossemeer
Pannerdensch Kanaal
Nederrijn
Lek
Nieuwe Maas
Nieuwe Waterweg
Hollandsche IJssel van Krimpen aan de IJssel tot de Waaiersluis bij Gouda
Beneden Merwede
Noord
Dordtsche Kil
Oude Maas
Spui
Boven-Rijn
Bijlandsch Kanaal
Waal
Boven Merwede
Nieuwe Merwede
IJssel
De Twentekanalen van de IJssel tot de sluis bij Eefde
Zwarte Water
Zwolle-IJsselkanaal
Reevediep
Maas
Bergsche Maas
Heusdensch Kanaal
Afgedamde Maas
Amer
Brabantse, Dordtsche en Sliedrechtse Biesbosch
Lateraal kanaal
Kanaal van St. Andries

ARTIKEL II

Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 6.17 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6.17a (overgangsrecht: bestaande woonschepen of andere drijvende werken)

Artikel 6.17, eerste lid, aanhef en onderdeel e, is niet van toepassing op het permanent afmeren van een woonschip of een ander drijvend werk in een oppervlaktewaterlichaam dat voor {inwerkingtredingsdatum}{de datum van inwerkingtreding van het Besluit [citeertitel]} al werd verricht in het voormalig bergend deel van het rivierbed van de grote rivieren dat is aangewezen bij ministeriële regeling, mits die activiteit naar aard en omvang niet verschilt van de activiteit zoals deze werd verricht voor {inwerkingtredingsdatum}.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit besluit voorziet in wijzigingen van een aantal instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en een wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voor het rivierbed van de grote rivieren.

Dit besluit hangt samen met een wijziging van Omgevingsregeling (Or) en het opnieuw vaststellen van de Beleidsregels grote rivieren (Bgr 2025)¹ en is noodzakelijk voor de actualisatie van de Beleidslijn grote rivieren (Beleidslijn).

De Beleidslijn bevat een kader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren. Doel van de Beleidslijn is dat er nu en in de toekomst voldoende ruimte in het rivierbed blijft voor waterberging en waterafvoer en voorkomen dat nieuwe activiteiten of objecten in het rivierbed toekomstige verruiming van de rivier duurder of onmogelijk maken.

De wijzigingen van de Or, het opnieuw vaststellen van de Bgr 2025 en dit besluit dienen dat doel.

De wijziging van de Or voorziet in het laten vervallen van het onderscheid die in het rivierbed werd gemaakt tussen gebieden waar er meer mogelijkheden waren om in het omgevingsplan niet-riviergebonden activiteiten toe te laten (bergend deel) en het deel van het rivierbed waar die mogelijkheden beperkter waren (stroomvoerend deel). Nu geldt er één regime en daarin gelden grotendeels dezelfde regels als die golden in het stroomvoerend deel van het rivierbed. In samenhang hiermee voorziet de wijziging van de Or ook in uitbreiding van de vergunningplicht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken tot het gehele nieuwe regime. Die vergunningplicht gold voorheen alleen in het stroomvoerend deel.

De Bgr 2025 bevat beleidsregels over hoe de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (Minister) omgaat met zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor bepaalde activiteiten in het rivierbed. Onder de Bgr 2025 zijn de mogelijkheden voor vergunningverlening voor niet-riviergebonden activiteiten ingeperkt ten opzichte van de beleidsregels die daarvoor golden.

Het Bkl bevat regels over welke activiteiten gemeenten kunnen toelaten in een omgevingsplan dat van toepassing is op het rivierbed en, zo ja, onder welke voorwaarden. En het Bal regelt dat voor het permanent afmeren van een woonschip of een ander drijvend werk een vergunningplicht geldt als die activiteit wordt verricht in een bij de Or aangewezen gebied. Met dit besluit is een aantal wijzigingen aangebracht in deze regels. Deze wijzigingen hebben betrekking op:

1. de keuze voor één regime;
2. het aanpassen van de lijst van activiteiten die een omgevingsplan kan toelaten;
3. het wijzigen van het toepassingsbereik van een aantal instructieregels;
4. het aanvullen van de voorwaarden voor het toelaten van activiteiten;
5. het wijzigen van de aanwijzing van het rivierbed;
6. overgangsrecht in verband met het uitbreiden van het toepassingsgebied van de vergunningplicht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken.

2. Aanleiding

Belang water en bodem

Bij brief van 25 november 2022 aan de Tweede Kamer hebben de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het belang van water en de bodem bij besluitvorming over ruimtelijke ordening benadrukt en in dat kader aangegeven geen nieuwe bebouwing meer toe te staan in het rivierbed, waaronder de uiterwaarden (WBS-brief).²

Deze nieuwe koers om geen nieuwe bebouwing meer toe te staan in het rivierbed is nader uitgewerkt in een brief aan de Tweede Kamer van 5 oktober 2023.³ Deze brief bevat een redenerlijn over hoe het

¹ Beleidsregel van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 januari 2025, tot vaststelling van de Beleidsregels grote rivieren 2025.

² Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592.

³ Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 654.



Rijk wil omgaan met nieuwe en lopende buitendijkse projecten in onder andere de uiterwaarden in het rivierengebied. Hiermee worden projecten bedoeld op gronden die zijn gelegen aan de rivierzijde van een dijk. De redeneerlijn benadrukt de noodzaak van meer ruimte voor waterberging en waterafvoer in de toekomst. Buitendijkse plannen mogen het waterbergend vermogen en de afvoercapaciteit van de rivieren niet aantasten, toekomstige rivierbeheermaatregelen niet belemmeren en het risico op overstromingsschade niet vergroten. Daarbij geldt als uitgangspunt dat activiteiten die binnendijks mogelijk zijn ook binnendijks *moeten* plaatsvinden, zoals woningbouw en andere activiteiten die niet watergebonden zijn. De ruimte voor watergebonden activiteiten zoals havens en watergerelateerde bedrijven blijft wel behouden. Daarnaast blijven gebruikers van uiterwaarden zelf verantwoordelijk voor schade door hoog- of laagwater, net als voorheen.

Met deze nieuwe koers geeft het Rijk invulling aan het principe van 'niet afwentelen'⁴, zoals benoemd in de WBS-brief en in de Nationale Omgevingsvisie⁵ en volgt het Rijk het advies van het College van Rijksadviseurs (Cra) van 28 maart 2023.⁶ In dat advies geeft het Cra aan dat het voorbereiden van grote veranderingen in het water(veiligheids)systeem veel tijd kost. Het advies van de Cra is dan ook om voor de kortere termijn bouwstenen te benutten waarmee we 'tijd kopen' en om uit te gaan van het voorzorgbeginsel. Dit betekent onder meer dat het niet verstandig is om ruimte in het rivierbed weg te geven die in de nabije toekomst weer nodig kan blijken. Deze nieuwe koers is in lijn met de aanbevelingen van de Deltacommissaris met betrekking tot woningbouw en klimaatadaptatie.⁷

Beleidstafel waterlast en hoogwater

Naar aanleiding van de wateroverlast en het hoogwater in Limburg in de zomer van 2021 is door de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater (Beleidstafel) onderzocht hoe Nederland zich beter kan voorbereiden op een periode van een extreme neerslag. Door de Beleidstafel is onder meer geadviseerd de Beleidslijn aan te passen. In het eindrapport van de Beleidstafel staat hierover: 'Actualiseer de Beleidslijn grote rivieren, zodat het risico op schade door hoogwater en wateroverlast niet toe-, maar afneemt, zowel op gebiedsniveau als over het totaal van de rivier.'⁸

Extremer weer

Op 9 oktober 2023 publiceerde het KNMI de nieuwste klimaatscenario's voor Nederland. Deze nieuwe scenario's laten zien dat we te maken krijgen met een toename van de gemiddelde temperatuur, drogere zomers en nattere winters.⁹ Tegelijk nemen de weersextremen toe en kunnen er in de zomer zwaardere buien voorkomen. Daarom is het belangrijk om in het beleid meer dan nu rekening te houden met extremen. Worstcasescenario's zijn door het veranderende klimaat vanzelfsprekender geworden en maken het noodzakelijk daar nog beter op voor te bereiden.

Hogere rivierafvoeren en zeespiegelstijging

Deltares heeft in samenwerking met Rijkswaterstaat en het KNMI een analyse gemaakt van de effecten van de KNMI'23 scenario's op de afvoerregimes van de Rijn en Maas.¹⁰ Hoewel de prognoses voor extreem hoogwater/peikafvoeren nog moeten komen, is nu al duidelijk dat de gemiddelde winter- en voorjaarsafvoeren van de Rijn en de Maas toenemen. De prognoses van alle gematigde en hoge scenario's voor toekomstige uitstoot van broeikasgassen wijzen op een toename van de maximale jaarafvoeren in 2100.

De ruimte voor het riviersysteem is daarvoor ontoereikend. Dat blijkt ook uit het programma Integraal Riviermanagement (IRM).¹¹ Uit dit programma komt naar voren dat de nu beschikbare ruimte in het rivierbed op sommige riviertrajecten in de Rijn en de Maas al onvoldoende is voor de huidige opgaven. Die opgaven bestaan uit het opvangen van hogere peikafvoeren door vergroting van de afvoer- en bergingscapaciteit, de compensatieopgave voor natuur, de waterkwaliteit, buitendijkse dijkversterking en riviergebonden ontwikkelingen. Opgeteld is het ruimtebeslag voor deze opgaven

⁴ Dit principe houdt in dat bij de uitwerking van de WBS-brief er geen afwenteling van risico's en kosten plaatsvindt op toekomstige generaties, op andere gebieden of functies dan wel van privaat naar publiek.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationale Omgevingsvisie, september 2020.

⁶ Brief van College van Rijksadviseurs aan Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, PBL-verkenning, 28 maart 2023, briefkenmerk 5732065.

⁷ Deltacommissaris, briefadvies woningbouw en klimaatadaptatie, 1 september 2021 en Deltacommissaris, 'Spoor 2' briefadvies woningbouw en klimaatadaptatie, 3 december 2021.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 32 698, nr. 74 en Eindadvies Beleidstafel wateroverlast en hoogwater, 'Voorkomen kan niet, voorbereiden wel', 19 december 2022.

⁹ KNMI, KNMI'23 klimaatscenario's voor Nederland, 9 oktober 2023.

¹⁰ Deltares, Implications of de KNMI'23 climate scenario's for de discharge of the Rhine and Meuse, 11209265-002-ZWS-003, 7 december 2023.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 710, nr. 84.



groter dan in het huidige rivierbed gerealiseerd kan worden.

Naast de toenemende rivierafvoeren heeft ook de toenemende zeespiegelstijging gevolgen voor de waterstanden in onze rivieren. Wanneer de zeespiegel stijgt, kunnen de rivieren minder goed water afvoeren. Dit zorgt voor hogere waterstanden; niet alleen bij de monding, maar ook verder stroomopwaarts. Bij hoge rivierafvoeren neemt daardoor het risico op hoogwater en wateroverlast in het rivierbed nog meer toe.

Eindrapport actualisatie Beleidslijn grote rivieren

Volgend op de WBS-brief, de gedeeltelijke uitwerking daarvan in de brief aan de Tweede Kamer van 5 oktober 2023 en het eindadvies van de Beleidstafel is in opdracht van het Ministerie van IenW onderzoek gedaan naar welke aanpassingen in de Beleidslijn nodig zijn om uitvoering te geven aan de WBS-brief. Op 27 september 2023 is het eindrapport gepubliceerd.¹²

Op 11 oktober 2023 heeft de Minister in het Bestuurlijk Overleg Water aangegeven dat de Beleidslijn wordt geactualiseerd, waarbij de adviezen uit het eindrapport worden overgenomen.¹³ In de kern houdt dit in dat:

- er één regime komt voor het rivierbed. Dit betekent dat het bestaande onderscheid tussen het 'bergend' regime en het 'stroomvoerend' regime komt te vervallen;
- in dit regime nieuwe niet-riviergebonden bebouwing niet is toegestaan. De uitzonderingen die bestonden voor het stroomvoerend regime blijven wel gelden, behalve de regel dat de Minister niet-riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend regime kon vergunnen als deze activiteiten 'per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een rivierkundig gezien aanvaardbare locatie' (artikel 6, onderdeel e, van de Bgr 2006). Deze regel komt te vervallen omdat dit niet meer past in de nieuwe koers uit de WBS-brief. Weliswaar verzekert de regel dat bij die activiteiten op de korte termijn ruimte voor de rivier wordt gecreëerd, maar deze activiteiten kunnen op lange termijn op die locaties een belemmerende werking hebben voor toekomstige rivierverruiming.

Vervolgens is het eindrapport voorgelegd aan de waterveiligheid- en rivierexperts van het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW). In algemene zin concludeert ENW dat het eindrapport een goede studie bevat van het functioneren van de huidige Beleidslijn en de aanpassingen die nodig zijn in de toekomst.¹⁴ Voor de lange termijn acht ENW nader onderzoek nodig, onder meer naar de in de toekomst benodigde ruimte voor afvoer- en bergingscapaciteit.

Actualisatie Beleidslijn

Tegen deze achtergrond is de Beleidslijn geactualiseerd. In dat kader is de Beleidsregels grote rivieren 2006 (Bgr 2006) vervangen door de Bgr 2025 en zijn het Bkl en Bal (dit besluit) en de Or gewijzigd.

3. Inhoud van het voorstel

3.1 Eén regime in het rivierbed

Het onderscheid tussen een bergend en stroomvoerend regime werd gemaakt om verschillende functies van delen van het rivierbed tijdens hoogwatersituaties te benadrukken: stroomvoerend regime voor gebieden die relevant zijn voor de waterafvoer en bergend regime die met name relevant zijn voor waterberging. Dit onderscheid was bedoeld om adequaat te kunnen reageren op variërende rivierkundige omstandigheden en om de waterveiligheid te verbeteren door de juiste activiteiten op de juiste plaatsen toe te staan.

In het deel van het rivierbed waarop het bergend regime van toepassing was, gold dat een omgevingsplan naast een aantal kleine, tijdelijke of voor het rivierbed noodzakelijke activiteiten ook andere activiteiten kon toelaten, onder de voorwaarde dat een afname van het bergend vermogen van de rivier als gevolg van die andere activiteiten werd gecompenseerd.

In het deel van het rivierbed waarop het stroomvoerend regime van toepassing was, gold dat een omgevingsplan naast de hiervoor genoemde kleine, tijdelijke en noodzakelijke activiteiten alleen die activiteiten kon toelaten die waren opgenomen in artikel 5.46 Bkl en onder de voorwaarde dat een

¹² TwynstraGudde en Sweco, Eindrapport Actualisatie Beleidslijn grote rivieren, 27 september 2023.

¹³ Het Bestuurlijk Overleg Water (BO Water) is het bestuurlijk overleg dat de minister viermaal per jaar voert met de bestuurders van de waterschappen, provincies, gemeenten, drinkwaterbedrijven, Rijkswaterstaat, de Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's), het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de Deltacommissaris.

¹⁴ Expertise Netwerk Waterveiligheid, Advies actualisatie Beleidslijn grote rivieren, 23 november 2023.



waterstandsverhoging van de rivier als gevolg van die activiteiten werd gecompenseerd.

Vanwege extremer weer, hogere rivierafvoeren en zeespiegelstijging is het nodig om terughoudend te zijn met het toestaan van ontwikkelingen in het rivierbed en dus ook in het deel waarop het bergend regime van toepassing was. Daarnaast blijkt het onderscheid tussen bergend en stroomvoerend in de praktijk moeilijk te maken vanwege de complexe (rivierkundige) rol van gebieden tijdens hoogwater.

Daarom geldt nu één regime voor alle beperkingengebieden met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk, voor zover gelegen in het rivierbed van de grote rivieren. In dit regime gelden grotendeels dezelfde regels als die golden in het stroomvoerend regime.

In verband met de keuze voor één regime zijn alle verwijzingen in het Bkl naar het bergend en stroomvoerend regime geschrapt en zijn alle regels voor het bergend regime komen te vervallen.

3.2 Wijzigingen in lijst van activiteiten die een omgevingsplan in het rivierbed kan toelaten

De limitatieve opsomming van activiteiten uit artikel 5.46 Bkl komt grotendeels overeen met de opsomming van activiteiten waarvoor in de Bgr 2025 is aangegeven dat de Minister daarvoor toestemming geeft. Het betreft riviergebonden activiteiten als bedoeld in artikel 4 Bgr 2025, bijvoorbeeld de aanleg of wijziging van een waterstaatkundig kunstwerk. Verder gaat het om niet-riviergebonden activiteiten als opgenomen in artikel 5 Bgr 2025, bijvoorbeeld de aanleg van een voorziening van groot openbaar belang die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd. Daarnaast is er nog een restcategorie, als bedoeld in artikel 3 Bgr 2025, zoals activiteiten van ondergeschikt belang.

Het toepassingsbereik van het Bkl is niet precies hetzelfde als dat van de Bgr 2025. Zo is in artikel 5.46 Bkl bepaald dat een omgevingsplan activiteiten kan toelaten waarvoor – kort gezegd – geen omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk is vereist. Deze categorie van activiteiten komt niet terug in de Bgr 2025, omdat die niet van toepassing is op activiteiten waarvoor die vergunningplicht niet geldt. Een ander verschil betreft de ‘activiteiten voor rivierbeheer- en verruiming’, die niet genoemd worden in de Bgr 2025 maar wel in het Bkl. Dit betekent niet dat de Minister geen toestemming kan verlenen voor deze activiteiten, maar dat de Bgr 2025 geen regels bevat over hoe de Minister omgaat met een aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteiten.

Daarnaast is bij de categorie ‘activiteiten met een bedrijfseconomisch belang voor een bestaand grondgebonden agrarisch bedrijf’ geschrapt dat dit belang zwaarwegend moet zijn. Dit biedt agrarische ondernemers meer zekerheid en ondersteunt een duurzame voortzetting van hun bedrijfsvoering.

Verder zijn drie activiteiten toegevoegd aan de opsomming in artikel 5.46 Bkl. De eerste activiteit is ‘de aanleg van voorzieningen ten behoeve van drinkwaterwinning en aquathermie’. Door drinkwaterbedrijven is verzocht om de aanleg van voorzieningen voor drinkwaterwinning aan deze opsomming toe te voegen. Daarnaast hebben gemeenten en provincies verzocht om aquathermie op te nemen. Hiertegen bestaan geen bezwaren; in het rivierbed is en blijft ruimte voor riviergebonden activiteiten en het benutten van rivierwater voor drinkwater en energieproductie valt daaronder.

De tweede toevoeging betreft ‘periodieke activiteiten’. Dit type activiteiten viel voorheen onder ‘tijdelijke activiteiten’ maar een specifieke omschrijving hiervan is wenselijk, omdat er in de praktijk verwarring bestond over wat onder ‘tijdelijk’ moet worden verstaan.

Met ‘tijdelijke activiteiten’ worden activiteiten bedoeld die gedurende maximaal vijf jaar ononderbroken plaatsvinden. Die termijn is nu in het besluit opgenomen om te verzekeren dat het omgevingsplan deze activiteiten steeds voor maximaal vijf jaar kan toelaten.

Onder ‘periodieke activiteiten’ worden activiteiten verstaan die meerdere jaren achter elkaar uitsluitend in een bepaald deel of bepaalde delen van het jaar plaatsvinden met een maximum van in totaal zeven maanden per jaar. Het is wenselijk om te voorkomen dat periodieke activiteiten gedurende vrijwel het hele jaar worden toegelaten en daardoor alsnog een permanent karakter krijgen. Vandaar dat een maximumtermijn van zeven maanden per jaar is opgenomen; deze termijn is gebaseerd op de lengte van de periode buiten het traditionele hoogwaterseizoen (van 1 april tot 1 november).

Het verschil tussen beide typen activiteiten is dat een omgevingsplan periodieke activiteiten voor onbepaalde tijd kan toelaten (zij het voor een maximale termijn per jaar) en tijdelijke activiteiten niet. De reden voor dit verschil is dat een periodieke activiteit kan plaatsvinden op een locatie en in een periode waarin geen veranderende omstandigheden te verwachten zijn, bijvoorbeeld campings waar



bepaalde voorzieningen alleen buiten het hoogwaterseizoen aanwezig zijn. In dat geval is een vergunning voor onbepaalde tijd mogelijk.

Ten slotte is 'het slopen en vervangen van een bouwwerk door een bouwwerk van gelijke omvang' toegevoegd. In 2018 is in de Bgr 2006 opgenomen dat de Minister toestemming kon verlenen voor deze activiteit. Dit was wenselijk om verloedering en achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierbed tegen te gaan.¹⁵ Sloop met vervangende nieuwbouw van dezelfde grootte had geen negatief effect op de afvoer- en bergingscapaciteit van de rivier en hoefde geen afbreuk te doen aan het waterveiligheidsbelang.

Zoals hierboven aangegeven moet wat binnendijs kan worden gerealiseerd, ook binnendijs worden gerealiseerd. In verband hiermee mogen gemeenten de activiteiten slopen en vervangen en verandering van een gebruiksfunctie van een bestaand bouwwerk slechts toelaten in het omgevingsplan op voorwaarde dat die activiteiten niet gepaard gaan met een functiewijziging van een riviergebonden activiteit (als bedoeld in artikel 5.46, eerste lid, onderdelen a tot en m) naar een andere soort (niet-riviergebonden) activiteit.

Een gemeente kan een wijziging van een niet-riviergebonden functie naar een andere niet-riviergebonden functie wel toelaten, tenzij het een wijziging naar een woonfunctie of logiesfunctie betreft als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het toevoegen van nieuwe woon- en logiesfuncties in het rivierbed is namelijk onwenselijk. Dit heeft drie redenen.

Ten eerste kan hoogwater aanzienlijke materiële schade veroorzaken aan (recreatie)woningen. Het rivierbed is van origine bedoeld voor het bergen en afvoeren van water. De bewoners en gebruikers van het rivierbed zijn dan ook zelf verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om de gevolgen van een overstroming te beperken en dragen zelf het risico voor schade als gevolg van overstromingen. Voor een gebruiker van het rivierbed bestaat bij een overstroming in beginsel geen recht op een tegemoetkoming op basis van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts).¹⁶ Dit kan de financiële lasten voor bewoners bij calamiteiten enorm verhogen. Verzekeringen voor woningen in risicogebieden zoals het rivierbed zijn vaak duur of moeilijk af te sluiten, waardoor de financiële druk toeneemt.

Ten tweede vergroot een toename van bewoning in het rivierbed de complexiteit en risico's van evacuatie bij hoogwater. In crisissituaties moeten niet alleen meer bewoners worden gewaarschuwd, maar moeten ook infrastructuur en transportmiddelen toereikend zijn voor evacuatie.

Ten derde zorgen woon- en logiesfuncties voor kapitaalintensivering; niet alleen vanwege de functies zelf maar ook vanwege bijvoorbeeld de voor die functies benodigde infrastructuur. Dit zorgt voor meer schade bij hoogwater en voor hogere kosten bij het nemen van rivierverruimende maatregelen.

3.3 Wijzigen toepassingsbereik van een aantal instructieregels

In de artikelen 5.43, eerste lid, en in de aanhef van artikel 5.44 was het toepassingsbereik van de instructieregels beperkt tot omgevingsplannen die van toepassing waren op 'het rivierbed van de grote rivieren'. Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren deze instructieregels opgenomen in titel 2.4 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Op grond van artikel 2.4.2 Barro golden deze instructieregels echter alleen voor activiteiten in het rivierbed waarvoor een vergunningplicht op basis van de Waterwet gold. Oftewel: de instructieregels waren niet van toepassing op de delen van het rivierbed waar die vergunningplicht niet gold.

Bij de omzetting van dit artikel naar het wettelijke stelsel van de Omgevingswet is het toepassingsbereik van deze instructieregels onbedoeld verruimd. Met dit besluit wordt dit gecorrigeerd.

Om duidelijkheid te geven op welke locaties de instructieregels van toepassing zijn, is in het nieuwe artikel 5.41a opgenomen dat de geometrische begrenzing van die locaties bij ministeriële regeling wordt vastgelegd. Het betreft de beperkingengebieden met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk die gelegen zijn in het rivierbed van de grote rivieren. Voor de toepassing van de instructieregels worden deze locaties kortweg aangeduid als de 'beperkingengebieden in het rivierbed van de grote rivieren'.

¹⁵ Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 25 juni 2018, nr. IENW/BSK-2018/82334, tot wijziging van de Beleidsregels grote rivieren in verband met enkele uitbreidingen ten aanzien van het mogelijk gebruik van het rivierbed (Stcrt. 2018, 36070).

¹⁶ Nationaal Water Programma 2022–2027, p. 67.



De instructieregels zijn niet van toepassing op de delen van het rivierbed die gelegen zijn buiten die beperkingengebieden en waar dus geen vergunningplicht geldt voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk (in het verleden aangeduid als de vrijgestelde gebieden).

De instructieregels zijn hierop aangepast; in de artikelen 5.43, 5.44 en 5.46 Bkl is verwerkt dat die regels uitsluitend gelden voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een beperkingengebied in het rivierbed van de grote rivieren (als bedoeld in artikel 5.41a Bkl).

3.4 Aanvullen algemene rivierkundige voorwaarden voor het toelaten van activiteiten

In artikel 5.43 Bkl (instructieregel) was bepaald dat omgevingsplannen moeten waarborgen dat bij het toelaten van activiteiten in een rivierbed aan drie algemene rivierkundige voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden zijn afgeleid van de zorgplicht uit artikel 6.6, tweede lid, van het Bal en gelden voor degene die beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk verricht. Het rivierbed van de grote rivieren (rivierbed) maakt deel uit van waterstaatswerken die bij het Rijk in beheer zijn. Om te zorgen dat de gemeenteraad al bij de toedeling van functies aan locaties het belang van een veilige afvoer en berging van rivierwater meeneemt, moeten deze voorwaarden ook bij de vaststelling van een omgevingsplan in acht worden genomen en dus is dit vastgelegd in artikel 5.43 Bkl.

Naast de drie algemene rivierkundige voorwaarden is in artikel 6.6, tweede lid, onder d, Bal bepaald dat degene die de activiteit verricht de resterende onvermijdbare waterstandsverhoging moet compenseren.¹⁷ Van deze specifieke zorgplicht is geen algemene rivierkundige voorwaarde afgeleid. Om te voorkomen dat een gemeente in het rivierbed activiteiten toelaat, terwijl op die locatie geen omgevingsvergunning kan worden verleend, ligt het voor de hand dat de gemeenteraad bij het toelaten van activiteiten in een omgevingsplan waarborgt dat de resterende onvermijdbare waterstandsverhoging wordt gecompenseerd. Daarom is deze voorwaarde toegevoegd aan de bestaande algemene rivierkundige voorwaarden in artikel 5.43, eerste lid, Bkl en is een tweede lid toegevoegd op grond waarvan een omgevingsplan bij het toelaten van activiteiten waarborgt dat maatregelen worden getroffen om de resterende onvermijdbare waterstandsverhoging te compenseren.

3.5 Het wijzigen van de aanwijzing van het rivierbed

Artikel 5.41, eerste lid, van het Bkl bevat de aanwijzing van het rivierbed van de grote rivieren. Voorheen werd hiervoor verwezen naar de locatie in de rivieren die waren weergegeven op de kaart in bijlage XII.

Voor de aanwijzing van het rivierbed van die grote rivieren kan worden volstaan met een opsomming in bijlage XII van de locaties die deel uitmaken van het rivierbed en een verwijzing naar de geometrische begrenzing van het rivierbed in de Or. De rest van de aanwijzing die in het eerste lid stond is overbodig en is geschrapt. De kaart in bijlage XII heeft verder geen functie en is daarom ook geschrapt.

3.6 Overgangsrecht in verband met het uitbreiden van het toepassingsgebied van de vergunningplicht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken

In het stroomvoerend deel van het rivierbed gold een vergunningplicht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken. In het deel van het rivierbed waar het bergend regime gold, gold deze vergunningplicht niet en volstond een melding.

Gelet op de keuze voor één regime voor beperkingengebieden in het rivierbed waarvoor grotendeels dezelfde regels gelden als die vóór inwerkingtreding van deze regeling in het stroomvoerend regime golden, is het logisch om de vergunningplicht voor het permanent afmeren ook op het deel van het rivierbed waar het bergend regime gold, toe te passen. De wijziging van de Or voorziet erin dat de vergunningplicht ook voor dit deel gaat gelden.

Een uitzondering geldt voor bestaande gevallen. Ter voorkoming van onnodige invoeringslasten en regeldruk is het wenselijk dat deze vergunningplicht niet gaat gelden voor activiteiten die al worden

¹⁷ In artikel 6.6 Bal is onder meer opgenomen dat degene die activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 6.2, verplicht de gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Die verplichting houdt in ieder geval in dat resterende onvermijdbare waterstandsverhoging wordt gecompenseerd.



verricht in het deel van het rivierbed waar het bergend regime gold.

Daarom is in artikel 6.17a Bal overgangsrecht opgenomen. Dit overgangsrecht houdt in dat de vergunningplicht van artikel 6.17, eerste lid, aanhef en onderdeel e, Bal niet van toepassing is als deze activiteit al werd verricht vóór inwerkingtreding van dit besluit en de activiteit naar aard en omvang niet verschilt van de activiteit zoals deze vóór inwerkingtreding werd verricht.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat als een activiteit onder het overgangsrecht valt van artikel 6.17a Bal, daarmee niet gezegd is dat de activiteit legaal is. Dit overgangsrecht houdt alleen in dat er geen verbod geldt om zonder omgevingsvergunning de 'beperkingengebiedactiviteit' te verrichten, als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, aanhef en onderdeel e, Bal. Daarnaast kunnen nog andere verboden gelden, zoals een verbod om met een woonschip een ligplaats in te nemen zonder toestemming van de gemeente. Dit overgangsrecht is niet van toepassing op die eventuele andere verboden.

Tot slot is dit overgangsrecht ook niet van toepassing als de aard en omvang van de activiteit wijzigt na inwerkingtreding van dit besluit.

4. Verhouding tot nationale regelgeving en beleid

Omgevingswet (Ow)

Op grond van de Omgevingswet (artikel 2.20, eerste lid en artikel 2.24, eerste lid) kunnen bij algemene maatregel van bestuur de oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan worden aangewezen die behoren tot de rijkswateren en instructieregels worden vastgesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen.

Dit kan alleen als dat nodig is met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd.

Dit besluit wijzigt de bestaande instructieregels uit het Bkl en de aanwijzing van het rivierbed met het oog op het waarborgen van de veiligheid tegen overstromingen vanuit de grote rivieren. In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is het waarborgen van een veilige fysieke leefomgeving, waterveiligheid en klimaatbestendigheid als 'nationale belangen' benoemd.¹⁸ Het Rijk is systeemverantwoordelijk, samen met de andere overheden en waarborgt dat er geen belemmeringen zijn voor de afvoer en berging van rivierwater en voor toekomstige verruiming van het rivierbed.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

De instructieregels over de grote rivieren zijn opgenomen in paragraaf 5.1.3.4 van het Bkl. Op grond van artikel 5.36 Bkl (eerbiedigende werking) geldt als hoofdregel dat de instructieregels in paragraaf 5.1.3.4 niet van toepassing zijn voor zover activiteiten al rechtmatig op een locatie worden verricht of zijn toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van die instructieregels op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Met dit besluit is een tweede lid aan artikel 5.36 Bkl toegevoegd. Dit artikel bevat een uitzondering op de hoofdregel uit artikel 5.36, onderdeel a, Bkl. Op grond van artikel 5.36, tweede lid, Bkl zijn de artikelen 5.43, eerste lid, onderdeel d, en 5.46 Bkl van toepassing op activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet worden verricht. Deze uitzondering is gemaakt om gemeenten bij wijziging van het omgevingsplan te verplichten in de delen van het rivierbed waarvoor de instructieregels gelden alleen nog activiteiten toe te laten die in de opsomming van artikel 5.46 Bkl zijn opgenomen en in het omgevingsplan maatregelen op te nemen die de resterende onvermijdbare waterstandsverhoging van die activiteiten compenseren (artikel 5.43, eerste lid, onderdeel d).

Dit betekent dat gemeenten een activiteit die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit op grond van het omgevingsplan is toegestaan maar nog niet wordt verricht, bij wijziging van het omgevingsplan moet schrappen uit het omgevingsplan, indien deze activiteit niet in de opsomming van artikel 5.46 Bkl is opgenomen. De gemeenten krijgt hiervoor de tijd tot 1 januari 2032 (zie verder paragraaf 10).

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationale Omgevingsvisie, september 2020, p. 46.



5. Het besluit

De regels uit afdeling 5.1 van het Bkl zijn gericht tot alle overheden die ruimtelijke besluiten nemen. Dit besluit regelt dat gemeenten, in de delen van het rivierbed waarvoor de instructieregels gelden, ervoor moeten zorgen dat de regels in het omgevingsplan voldoen aan de aangescherpte instructieregels.

Door het aanscherpen van de regels over welke activiteiten gemeenten kunnen toelaten in een omgevingsplan dat van toepassing is op het rivierbed en onder welke voorwaarden, wordt het belang van behoud van ruimte voor waterberging en waterafvoer beschermd en wordt geborgd dat activiteiten die binnendijks mogelijk zijn ook binnendijks plaatsvinden.

Hierdoor wordt duidelijkheid verschaft aan gemeenten, bedrijven en burgers over welke activiteiten nog toelaatbaar zijn in die delen van het rivierbed.

Hiermee draagt de wijziging van instructieregels bij aan de realisatie van het doel van de Beleidslijn.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

Gemeenten zijn voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de instructieregels. Als een gemeente het omgevingsplan niet binnen de gestelde termijn heeft aangepast of als een omgevingsvergunning wordt verleend in strijd met de instructieregels, kan het instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht worden ingezet.

7. Financiële gevolgen

Bestuurslasten

De wijziging van de instructieregels waarin dit besluit voorziet, heeft tot gevolg dat gemeenten hun omgevingsplannen hierop aan moeten passen. Dit kan mogelijk leiden tot extra bestuurlijke lasten, maar die zullen naar verwachting gering zijn. Dit komt doordat de gemeenten tot 1 januari 2032 de tijd hebben om het omgevingsplan aan te passen aan de instructieregels. Dat is de datum waarop gemeenten ook het tijdelijk deel van het omgevingsplan moeten omgezet naar een nieuw omgevingsplan. De verwachting is dat gemeenten de aanpassing van de omgevingsplannen aan deze instructieregels mee zullen laten lopen met die bredere wijziging, waardoor de bestuurlijke lasten beperkt blijven.

Verder geldt dat de keuze voor één regime de uitvoering van de regelgeving vereenvoudigt. Naar verwachting leidt dit tot op termijn tot lagere bestuurslasten.

Het beperken van nieuwe activiteiten in de beperkingengebieden in het rivierbed voorkomt ook bestuurslasten voor gemeenten, bijvoorbeeld omdat zij hierdoor minder werk hebben aan het ontwikkelen van evacuatieplannen voor overstromingsgevoelige gebieden. Daarnaast zal de operationele belasting van gemeentelijke nooddiensten en de voorlichtingsinspanningen tijdens overstromingen beperkter zijn.

Tot slot worden bestuurslasten voor Rijkswaterstaat voorkomen door de vergunningplicht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken niet toe te passen op activiteiten die al worden verricht in het voormalige bergende deel van het rivierbed. Hierdoor hoeft Rijkswaterstaat geen kosten te maken voor de behandeling van vergunningaanvragen voor deze gevallen.

Administratieve lasten en bedrijfseffecten

De verplichtingen die uit dit besluit voortvloeien, raken naar hun aard vrijwel alleen bestuursorganen. Het besluit brengt dus geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven of lasten voor burgers met zich.

Zoals hiervoor is aangegeven, voorziet de met dit besluit samenhangende wijziging van de Or erin dat de vergunningplicht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken ook gaat gelden voor het voormalige bergende deel van het rivierbed.

In dit besluit is in het overgangsrecht geregeld dat deze vergunningplicht niet geldt voor activiteiten die al worden verricht in het voormalige bergende deel. Dit overgangsrecht zorgt ervoor dat geen nieuwe regeldruk ontstaat.



Nadeelcompensatie

Als een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak op grond van de Omgevingswet schade veroorzaakt, kan het bestuursorgaan verplicht zijn die schade te vergoeden. De schadeoorzaken voor nadeelcompensatie onder de Omgevingswet zijn limitatief opgesomd in artikel 15.1 Omgevingswet.

Dit besluit wijzigt een aantal instructieregels. Instructieregels zijn geen schadeoorzaak als genoemd in artikel 15.1 Omgevingswet, omdat een instructieregel geen rechtstreekse rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven bevat en ook geen rechtstreeks gevolgen heeft voor burgers en bedrijven.

Een wijziging van een omgevingsplan naar aanleiding van een instructieregel kan wel een schadeoorzaak zijn als genoemd in artikel 15.1 Omgevingswet.

Wanneer een omgevingsplan bepaalde activiteiten toelaat en een gemeente dat omgevingsplan naar aanleiding van dit besluit aanpast of een omgevingsvergunning weigert waardoor de activiteit niet mogelijk is, kan eenieder die vindt dat hij daardoor schade lijdt een aanvraag om schadevergoeding indienen. In beginsel beoordeelt het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente deze aanvraag. Omdat het hier gaat om beperkingen voor concreet aangewezen locaties kunnen gemeenten aanvraag 'doorleggen' aan – in dit geval – het Rijk als hogere kosten die de gemeente maakt vanwege behartiging van de belangen van het Rijk. Als nadeelcompensatie aan de orde is, zal die door het Rijk moeten worden betaald.

Indien het noodzakelijk blijkt, zal de Minister met IPO en VNG overleggen over de vergoeding van mogelijke nadeelcompensatie die voortvloeit uit dit besluit.

Door de ruime overgangstermijnen worden grote schadeclaims niet verwacht. Daarnaast kunnen er gronden zijn om een eventuele schadeclaim af te wijzen, bijvoorbeeld omdat sprake is van passieve risicoaanvaarding (als genoemd in artikel 15.6 Omgevingswet).

Communicatie

Om belanghebbenden goed voor te bereiden op het nieuwe beleid zoals dat is aangekondigd in de WBS-brief, is het van belang dat betrokken partijen tijdig en adequaat worden geïnformeerd over deze veranderingen om de impact op bedrijven en administratieve lasten zoveel mogelijk te beheersen. Hierin wordt door het Rijk voorzien.

8. Regeldruk

Met dit besluit worden verschillende wijzigingen aangebracht in het Bkl en Bal.

Hieronder wordt voor de in dit kader relevante wijzigingen toegelicht wat de verandering in de regeldruk is.

Keuze voor één regime – regeldruk neemt af

In een omgevingsplan dat van toepassing was op het (voormalige) bergend deel van het rivierbed konden onder voorwaarden alle soorten activiteiten worden toegelaten.

Dit besluit voorziet erin dat een gemeente in een omgevingsplan dat van toepassing is op het rivierbed alleen de activiteiten kan toelaten die zijn opgenomen in de lijst in artikel 5.46 Bkl. Hierdoor neemt de regeldruk af.

Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om deze instructieregel te verwerken in het omgevingsplan. Zolang die regel niet is verwerkt, kunnen gemeenten in principe nog een omgevingsvergunning verlenen voor activiteiten die al in het omgevingsplan waren toegelaten voordat dit besluit in werking trad.

Daarbij moet worden opgemerkt dat voor een activiteit in het rivierbed doorgaans een omgevingsvergunning van zowel de gemeente als de Minister nodig is. Vanaf 1 februari 2025 past de Minister bij de beoordeling van die aanvraag de Bgr 2025 toe. Op basis van de Bgr 2025 verleent de Minister geen omgevingsvergunningen voor andere activiteiten dan die in de lijst van artikel 5.46 Bkl staan. Het ligt voor de hand dat een initiatiefnemer geen aanvraag bij de gemeente indient als de Minister de voor die activiteit benodigde omgevingsvergunning niet zal verlenen. Het verwerken van de instructieregel in het omgevingsplan leidt naar verwachting dan ook niet tot een significante materiële afname van de regeldruk.



Gemiddeld verleende de Minister jaarlijks 150 omgevingsvergunningen voor het verrichten van activiteiten in wat voorheen het bergende deel van het rivierbed was. De inschatting is dat de Minister 30 van die activiteiten onder de Bgr 2025 niet meer zou vergunnen. Zoals hiervoor is aangegeven, is de verwachting dat een initiatiefnemer vanaf 1 februari 2025 voor die activiteit ook geen aanvraag meer bij de gemeente indient. Na de overgangsfase (die in principe tot 1 januari 2032 duurt) zal de gemeente de omgevingsvergunning in elk geval niet meer kunnen verlenen. De gemiddelde tijdsbesteding per aanvraag wordt ingeschat op 20 uur, inclusief kennismakingstijd. Dit betekent een vermindering van de tijdsbesteding met maximaal 600 uur, ofwel € 10.200,-.

Ook zal de gemeente na de overgangsfase geen medewerking kunnen verlenen aan een aanvraag tot wijziging van het omgevingsplan dat tot doel (één of meer van) die andere activiteiten in het omgevingsplan toe te laten. Er zijn ongeveer 80 gemeenten met grondgebied in het rivierbed. Een conservatieve schatting is dat er gemiddeld in maximaal 1 op de 4 gemeenten jaarlijks 1 aanvraag hiervoor wordt ingediend. De gemiddelde tijdsbesteding wordt ingeschat op 50 uur, inclusief kennismakingstijd. Dit betekent een vermindering van de tijdsbesteding met maximaal 1000 uur, ofwel € 17.000,-.

Aanpassen van lijst van activiteiten die een omgevingsplan kan toelaten – regeldruk neemt deels af

Met dit besluit wordt de lijst van activiteiten die een omgevingsplan kan toelaten op een aantal punten aangepast. Een deel van deze aanpassingen zijn niet inhoudelijk maar slechts tekstueel van aard en hebben dus geen gevolgen voor de regeldruk.

Verder wordt een aantal activiteiten toegevoegd aan de lijst. Dit heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De reden hiervoor is dat de instructieregel gemeenten niet verplicht om de activiteiten uit die lijst in het omgevingsplan toe te laten. Het is aan de gemeenten om hierin een keuze te maken.

Een aanpassing die wel enige gevolgen heeft voor de regeldruk is de toevoeging dat de gemeente de activiteit 'wijziging van een gebruiksfunctie van een bouwwerk' niet kan toelaten als het gaat om een wijziging naar een woonfunctie, logiesfunctie of een gebruiksfunctie ten behoeve van een andere activiteit dan bedoeld in artikel 5.46 Bkl, eerste lid, onderdelen a tot en met m. Deze aanpassing brengt met zich dat gemeenten geen omgevingsvergunning kunnen verlenen voor die 'verboden' functiewijzigingen. Voor die gevallen vervalt de regeldruk.

Daarbij moet worden opgemerkt dat deze functiewijzigingen doorgaans gepaard gaan met aanpassingen aan het bouwwerk en dat er dan een omgevingsvergunning van zowel de gemeente als de Minister nodig is. In de Bgr 2025 is verduidelijkt dat de Minister geen omgevingsvergunning verleent voor die activiteit en in de praktijk werd door de Minister vóór de inwerkingtreding van de Bgr 2025 al geen omgevingsvergunning voor die activiteit verleend. Het verwerken van deze instructieregel in het omgevingsplan leidt dan naar verwachting dan ook niet tot een significante materiële afname van de regeldruk.

Aanvullen algemene rivierkundige voorwaarden voor het toelaten van activiteiten – regeldruk blijft gelijk

Met dit besluit wordt aan artikel 5.43 toegevoegd dat het omgevingsplan moet waarborgen dat bij het toelaten van activiteiten maatregelen worden getroffen om de resterende onvermijdbare waterstandsverhoging te compenseren. Dit heeft geen gevolgen voor de regeldruk, want op basis van artikel 6.6 Bal rust op degene die een activiteit uitvoert al de plicht om die waterstandsverhoging te compenseren. Dit besluit brengt daar geen verandering in.

Overgangsrecht in verband met het uitbreiden van het toepassingsgebied van de vergunningplicht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken – regeldruk blijft gelijk

De met dit besluit samenhangende wijziging van de Or voorziet erin dat een vergunningplicht gaat gelden voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken in het (voormalige) bergend deel van het rivierbed waar deze plicht eerder niet gold.

Dit besluit regelt dat deze vergunningplicht niet gaat gelden voor bestaande gevallen. Hierdoor blijft de regeldruk gelijk; degene die deze activiteit al voor inwerkingtreding van dit besluit in het (voormalige) bergend deel verrichtte hoeft voor deze activiteit geen vergunningaanvraag in te dienen.

In totaal zijn er in het (voormalige) bergend deel circa 200 woonschepen aanwezig en naar schatting een even groot aantal andere permanent afgemeerde objecten. Als hiervoor niet in overgangsrecht zou worden voorzien en de deze bestaande gevallen dus vergunningplichtig worden, worden jaarlijks



maximaal 60 aanvragen verwacht voor het vergunnen van deze gevallen.

De tijdsbesteding per aanvraag inclusief de kennismakingstijd wordt ingeschat op 5 uur. Dit komt neer op een administratieve lastenverhoging van ongeveer 300 uur per jaar met bijkomende legeskosten van € 1.127,- per aanvraag. Dit resulteert (worst-case) in een toename van de regeldruk (administratieve kosten) van € 72.720,- per jaar. Door in dit besluit te voorzien in overgangsrecht, neemt de regeldruk echter niet toe maar blijft gelijk.

Overig

Voor het overige hebben de in dit besluit voorziene wijzigingen geen gevolgen voor de regeldruk.

9. Advisering en consultatie

9.1 Inleiding

In november 2022 is in de WBS-brief het nieuwe beleid voor bouwen in het rivierbed aangekondigd. Deze brief is in nauwe afstemming met de andere ministeries en de decentrale overheden tot stand gekomen. Daarnaast hebben natuur- en landbouworganisaties kunnen reageren op de inhoud van de gehele brief en op de afzonderlijke 33 structurende keuzes, waaronder de keuze om niet meer te bouwen in de uiterwaarden van de grote rivieren.

Verder zijn verschillende belanghebbenden betrokken geweest bij het onderzoek in het kader van de actualisatie van de Beleidslijn. Er is gewerkt met een begeleidingscommissie. Aan deze commissie namen vertegenwoordigers deel van een aantal ministeries, de Staf Deltacommissaris, de deltaprogramma's, de provincies, de Vereniging van Nederlandse riviergemeenten en de rivierwaterschappen. In oktober 2023 zijn de bevindingen, voorstellen en aanbevelingen uit het rapport met de bestuurlijke partners in het Bestuurlijk Overleg Water gedeeld en besproken en is ENW gevraagd advies uit te brengen over het rapport. Bij de bestuurlijke partners was veel steun voor de nieuwe koers en ENW was positief over het rapport. Op basis daarvan heeft een nadere uitwerking plaatsgevonden, waarbij riviergemeenten betrokken zijn.

Het besluit is van 11 oktober 2024 tot en met 15 november 2024 geconsulteerd via internetconsultatie.nl. Daarnaast heeft van 11 oktober 2024 tot en met 11 december 2024 de bestuurlijke consultatie plaatsgevonden. Bij de consultatie is ook ruimte geboden om te reageren op de met dit besluit samenhangende voorstellen tot vaststelling van de Bgr 2025 en de wijziging van de Or. Verder is op verzoek van de Minister door RWS in juli 2024 een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. Ook is het besluit in januari 2025 ter advisering aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

9.2 Internetconsultatie, bestuurlijke consultatie en uitvoerbaarheidstoets RWS

In totaal zijn 101 reacties ontvangen. Uit de ontvangen reacties blijkt dat burgers, bedrijven en overheden de actualisatie van de Beleidslijn over het algemeen steunen maar nog wel verschillende opmerkingen hebben. Hieronder volgen de belangrijkste opmerkingen en de reactie daarop.

Een eerste punt betreft de zorg dat de actualisatie leidt tot een zodanige inperking van de ontwikkelingsmogelijkheden in het rivierbed dat deze gebieden in feite 'op slot' gaan. Dit beeld is onjuist. Ook na de actualisatie blijft er in ruimte voor ontwikkelingen binnen het rivierbed. Zo zijn er delen van het rivierbed waarop de instructieregels uit dit besluit niet van toepassing zijn. In deze gebieden staat het de gemeente vrij om in het omgevingsplan (ook) andere activiteiten toe laten dan die in de opsomming van artikel 5.46 Bkl zijn opgenomen.

Daarnaast blijft er ruimte voor riviergebonden functies, zoals scheepswerven en waterrecreatie, evenals voor niet-riviergebonden activiteiten die van groot openbaar belang zijn. Ook activiteiten van grondgebonden agrarische bedrijven, verduurzaming van energievoorzieningen en initiatieven voor duurzame energieopwekking blijven mogelijk binnen de gestelde kaders. Tijdelijke en periodieke activiteiten en activiteiten van ondergeschikt belang zijn ook nog steeds toelaatbaar.

Een tweede punt is de wens van een deel van de respondenten om vast te houden aan twee regimes en om de 'minder strenge' regels die golden voor het bergend deel van het rivierbed dus te behouden. Dit is echter niet wenselijk. Uit onderzoek blijkt dat de bestaande benadering in het bergend deel ertoe leidde dat in het rivierbed teveel ruimte werd weggegeven aan niet-riviergebonden activiteiten, zoals grootschalige woningbouw en vakantieparken. Met de verwachte hogere rivierafvoeren en zeespiegelstijging is terughoudendheid noodzakelijk bij alle ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed om schade te voorkomen en ruimte te houden voor rivierverruiming en dijkversterking. Waterveiligheids-



experts hebben dan ook geadviseerd uniforme regels te hanteren voor het gehele beperkingengebied in het rivierbed.

Ten derde wordt gepleit voor een integrale ruimtelijke afweging van ontwikkelingen in het rivierbed waarbij water(veiligheid) één van de belangen is. Vanwege de cruciale rol van het rivierbed voor rivierbeheer en waterveiligheid is echter van belang dat activiteiten slechts onder strikte voorwaarden kunnen plaatsvinden. Vandaar ook dat er beleidsregels en instructieregels zijn opgesteld om de waterveiligheid te waarborgen. De aanscherping van deze regels voorkomt ongewenste ontwikkelingen en waarborgt de waterveiligheid zonder het rivierbed op slot te zetten. Dit is een uitwerking van de wettelijk vastgelegde systeemverantwoordelijkheid.

Ten vierde geeft RWS aan de wijziging van de Beleidslijn te ondersteunen en dat de wijzigingen uitvoerbaar zijn. Wel geeft RWS een aantal aandachtspunten mee. RWS wijst onder meer op de personele consequenties; de implementatie vraagt tijdelijk extra inzet en het is nog onduidelijk of er structureel meer capaciteit nodig is. Met RWS wordt afgestemd in hoeverre extra capaciteit nodig is.

Verder wijst RWS op een mogelijk juridisch risico. In de WBS-brief is opgenomen dat de nieuwe koers is om geen nieuwe bebouwing meer toe te staan in het rivierbed. RWS geeft aan dat aan deze koerswijziging geen (kwantitatieve) onderbouwing ten grondslag ligt en dat daardoor onduidelijk is of deze wijziging stand zal houden bij de rechter. Daarbij veronderstelt RWS dat het besluit voorziet in een (vrij absoluut) bouwverbod voor alle niet-riviergebonden activiteiten.

Deze veronderstelling is onjuist; het besluit beperkt weliswaar de mogelijkheden om niet-riviergebonden activiteiten te verrichten maar van een absoluut bouwverbod is geen sprake. Daarnaast is de inschatting dat de nu beschikbare onderzoeken (zoals de KNMI'23 klimaatscenario's, de analyse van Deltares van de effecten van die scenario's op de afvoerregimes van de Rijn en de Maas en het ontwerp programma IRM), de zeer ingrijpende gevolgen als niets extra's wordt gedaan en de noodzaak om onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen, een voldoende deugdelijke onderbouwing vormen voor dit besluit. De andere aandachtspunten uit de uitvoerbaarheidstoets zijn voor zover nodig ook opgepakt.

Overige opmerkingen hebben ertoe geleid dat het besluit op enkele punten is aangepast.

Zo zijn overgangsregels opgenomen in de artikelen 12.16, 12.16a en 12.16b om te verzekeren dat dit besluit in lijn is met de overgangsregels uit de Bgr 2025. Hiermee wordt de onwenselijke situatie voorkomen dat de Minister op basis van de overgangsregels uit de Bgr 2025 een omgevingsvergunning voor een project verleent maar de gemeente vervolgens geen omgevingsvergunning voor datzelfde project kan verlenen, omdat vergunningverlening in strijd is met de instructieregels uit dit besluit of in strijd met het omgevingsplan waarin die instructieregels verwerkt zijn. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 10.

Daarnaast is geschrapt dat de gemeente een activiteit met een bedrijfseconomisch belang van een grondgebonden agrarisch bedrijf slechts in het omgevingsplan kan toelaten als dit belang 'zwaarwegend' is. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

Met het bovenstaande wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan de geuite zorgen zonder afbreuk te doen aan de beleidsdoelen.

9.3 Advies Adviescollege toetsing regeldruk

De ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

9.4 Voorhang

Dit besluit is in het kader van de verplichte voorhangprocedure op grond van artikel 23.5 Omgevingswet voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. De Tweede Kamer heeft via een schriftelijk overleg vragen gesteld.¹⁹ Het betrof vragen van de fracties van PVV, NSC, D66, BBB en SGP. Deze waren gericht op onder meer het toepassingsbereik van het besluit, de handhaafbaarheid, de gevolgen voor bestaande bedrijven en de gevolgen voor specifieke gebieden.

De beantwoording van de vragen is op 1 juli 2025 aan deze Kamer verzonden. Tijdens de procedurevergadering van lenW van 10 september 2025 heeft de Tweede Kamer aangegeven geen nadere

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 30 462, nr. 10.



vragen of opmerkingen te hebben waarmee de voorhangperiode is afgerond.

De Eerste Kamer heeft tijdens de periode van voorhang geen opmerkingen gemaakt of vragen gesteld ten aanzien van het ontwerpbesluit.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Overgangsfase Omgevingswet

Gemeenten zijn sinds de inwerkingtreding van het stelsel Omgevingswet bezig met de aanpassing van het tijdelijke deel van het omgevingsplan dat bestaat uit bestemmingsplannen, beheersverordeningen, lokale verordeningen en algemene regels over activiteiten. Uiteindelijk moeten deze documenten samenhangende omgevingsplannen vormen met daarin alle regels voor de fysieke leefomgeving. Gemeenten krijgen tot 1 januari 2032 (Stb. 2023, 267) de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan te laten vervallen en het eigenlijke omgevingsplan vast te stellen. De periode tot eind 2031 is de zogenoemde overgangsfase.

In dit besluit is aangesloten bij die overgangsfase. Dit betekent dat de omgevingsplannen ook uiterlijk met ingang van 1 januari 2032 in overeenstemming moeten zijn met dit besluit.

Gedurende de overgangsfase hoeven de gemeenten de instructieregels niet te verwerken in het omgevingsplan. De instructieregel uit dit besluit is al wel van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (via § 8.1.1.2 Bkl). Ook is de instructieregel van toepassing op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door een waterschap of provincie (via artikel 9.1 Bkl). Dit betekent onder meer dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet worden geweigerd, als die betrekking heeft op een activiteit die niet in een omgevingsplan is toegelaten en ook niet in de opsomming van artikel 5.46 Bkl is opgenomen.

Als een gemeente ervoor kiest om het omgevingsplan al vóór inwerkingtreding van dit besluit te wijzigen, zorgt deze overgangsregel niet voor uitgestelde werking, maar heeft deze een vorderend karakter en zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat het gewijzigde omgevingsplan binnen de gestelde termijn in overeenstemming is met deze nieuwe regels.

Overgangsrecht in verband met Bgr 2025

Voor bepaalde gevallen geldt een andere overgangsregeling. Het doel hiervan is te verzekeren dat dit besluit in lijn is met de overgangsregels uit de Bgr 2025.

De volgende gevallen worden onderscheiden:

- **Vergevorderde projecten**
In artikel 8 Bgr 2025 is overgangsrecht opgenomen voor projecten waarvoor de Minister vóór de publicatie van de WBS-brief (25 november 2022) een vergunning op grond van de Waterwet (oud) heeft verleend maar waarvan de realisatie nog niet is gestart omdat een omgevingsplan het project niet rechtstreeks toestaat en de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit ontbreekt.
Bij activiteiten in de projecten wordt door gemeenten bij de beoordeling van de aanvraag voor die omgevingsvergunning op grond van artikel 12.16 van het Bkl niet getoetst aan de met dit besluit aangescherpte instructieregels, maar aan de instructieregels zoals die luiden vóór inwerkingtreding van dit besluit.
Dit overgangsregime loopt af op 1 januari 2032. Dit sluit aan op voornoemde overgangsfase voor het vaststellen van het omgevingsplan. Als vóór die datum geen ontwerp van een wijziging van het omgevingsplan ter inzage is gelegd waarin de activiteit wordt toegelaten, toetst de gemeente een aanvraag aan de aangevulde instructieregels uit dit besluit.
- **Maatwerkprojecten**
In artikel 9 Bgr 2025 is overgangsrecht opgenomen voor specifieke projecten waarover bestuurlijke afspraken met het Rijk zijn gemaakt.
Bij activiteiten in die projecten wordt door gemeenten bij de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 12.16a Bkl niet getoetst aan de met dit besluit aangescherpte instructieregels, maar aan de instructieregels zoals die luiden vóór inwerkingtreding van dit besluit. Dit overgangsregime loopt af op 1 januari 2035. Als vóór die datum geen ontwerp van een wijziging van het omgevingsplan ter inzage is gelegd waarin de activiteit wordt toegelaten, toetst de gemeente een aanvraag aan de instructieregels uit dit besluit.
- **Gebieden die binnen afzienbare termijn niet meer tot het rivierbed zullen behoren**
In artikel 10 Bgr 2025 is overgangsrecht opgenomen voor specifieke gebieden in de Maasvallei die achter een primaire waterkering liggen en waarvoor is afgesproken dat de status rivierbed vervalt



als de kering is versterkt of de 'systeemwerkingsmaatregel' bij het gebied is gerealiseerd.²⁰

Bij activiteiten in die gebieden wordt door gemeenten bij de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 12.16b Bkl niet getoetst aan de met dit besluit aangescherpte instructieregels, maar aan de instructieregels zoals die luiden vóór inwerkingtreding van dit besluit. Dit overgangsregime loopt af als de relevante geometrische begrenzingen zodanig zijn aangepast dat het gebied geen onderdeel meer uitmaakt van het rivierbed.

– Voormalige bijlage 2 projecten Bgr 2006

In artikel 11 is overgangsrecht opgenomen voor projecten die in Bijlage 2 van de Bgr 2006 stonden.

Bij activiteiten in die projecten wordt door gemeenten bij de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 12.16 Bkl niet getoetst aan de met dit besluit aangescherpte instructieregels, maar aan de instructieregels zoals die luiden vóór inwerkingtreding van dit besluit. Voor een nadere toelichting over deze overgangsregel wordt verwezen naar de tekst bij het overgangsrecht voor gevorderde projecten.

– Aanvragen ingediend vóór inwerkingtreding Bgr 2025

In artikel 12 Bgr 2025 is overgangsrecht opgenomen voor aanvragen voor een omgevingsvergunning die zijn ingediend vóór inwerkingtreding van de Bgr 2025 en waarop de andere overgangsregels uit de Bgr 2025 niet van toepassing zijn.

Bij die activiteiten wordt door gemeenten bij de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 12.16 Bkl niet getoetst aan de met dit besluit aangescherpte instructieregels, maar aan de instructieregels zoals die luiden vóór inwerkingtreding van dit besluit. Voor een nadere toelichting over deze overgangsregel wordt verwezen naar de tekst bij het overgangsrecht voor gevorderde projecten.

Overgangsrecht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken

Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.6.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op PM.

Het moment dat dit besluit in werking treedt, treedt ook de hiermee samenhangende wijziging van de Omgevingsregeling in werking.

Er wordt niet afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 27 625, nr. 504; een systeemwerkingsmaatregel kan bestaan uit het terugleggen van de waterkering (behoud rivierbed) of een maatregel gericht op het behoud van de retentiewerking (waterberging) van een gebied.