

Beleidsregel van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van,
nr. [PM], tot vaststelling van de Beleidsregels grote rivieren 2025;

**HOOFDDIRECTIE
BESTUURLIJKE EN
JURIDISCHE ZAKEN**

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 6.17, eerste lid, 6.29, 6.35, 6.40, 6.54 en 6.58 van het Besluit activiteiten leefomgeving;

BESLUIT:

Artikel 1 Definitiebepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. logiesfunctie: logiesfunctie als bedoeld in Bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- b. minister: Minister van Infrastructuur en Waterstaat;
- c. periodieke activiteiten: activiteiten 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;
- d. rivierbed: de oppervlakte begrensd op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Omgevingsregeling;
- e. riviergebonden activiteiten: activiteit als bedoeld in artikel 4;
- f. tijdelijke activiteiten: activiteiten die gedurende maximaal vijf jaar ononderbroken plaatsvinden;
- g. toestemming: toestemming vanuit rivierkundig oogpunt nodig voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning artikel 2;
- h. woonfunctie: woonfunctie als bedoeld in Bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Artikel 2 Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing op de aanvragen voor omgevingsvergunningen, bedoeld in de artikelen 6.17, eerste lid, 6.29, 6.35, 6.40, 6.54 en 6.58 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is, die worden verricht in een beperkingengebied in het rivierbed.

Artikel 3 Activiteiten

- 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 6, eerste lid, wordt in elk geval toestemming gegeven voor de volgende activiteiten:
 - a. het slopen en vervangen van een bouwwerk door een bouwwerk van gelijke omvang, tenzij:
 - 1°. de gebruiksfunctie van het bouwwerk wijzigt naar woonfunctie of logiesfunctie; of
 - 2°. de gebruiksfunctie van het bouwwerk wijzigt van een functie ten behoeve van een riviergebonden activiteit naar een functie ten behoeve van een niet-riviergebonden activiteit;
 - b. activiteiten die vanwege de aard en omvang naar het oordeel van de minister van ondergeschikt belang zijn.
- 2. Activiteiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, zijn in elk geval:

- a. een eenmalige uitbreiding van ten hoogste tien procent van het oppervlak en volume van een bouwwerk, tenzij:
 - 1°. de gebruiksfunctie van het bouwwerk wijzigt naar woonfunctie of logiesfunctie; of
 - 2°. de gebruiksfunctie van het bouwwerk wijzigt van een functie ten behoeve van een riviergebonden activiteit naar een functie ten behoeve van een niet-riviergebonden activiteit.
 - b. het plaatsen van een in- of uitstroomvoorziening, mits de in- of uitstroomsnelheid maximaal 0,3 m/s bedraagt;
 - c. het bouwen of in stand houden van een steiger, vlonder of aanmeervoorziening;
 - d. het boven het maaiveld aanleggen, plaatsen, in stand houden of veranderen van een verharding die geen bouwwerk is.
3. Het bouwen van een bouwwerk met een woonfunctie of logiesfunctie is geen activiteit als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, tenzij het een eenmalige uitbreiding van ten hoogste tien procent van het oppervlak en volume van een bouwwerk met een woonfunctie of logiesfunctie betreft.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 6, eerste lid, kan toestemming worden gegeven voor tijdelijke en periodieke activiteiten. Of toestemming wordt gegeven voor deze activiteiten, hangt af van:
- a. de aard van de activiteit;
 - b. de locatie waar de activiteit plaatsvindt;
 - c. de periode waarin de activiteit plaatsvindt;
 - d. het rivierkundig effect van de activiteit.

Artikel 4 Riviergebonden activiteiten

Onverminderd het bepaalde in artikel 6, eerste en tweede lid, wordt toestemming gegeven voor de volgende activiteiten:

- 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 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 oppervlakedelfstoffen;
- k. de aanleg van een noodzakelijke voorziening voor het agrarisch, landschappelijk of daarmee vergelijkbaar beheer van het rivierbed; of
- l. het behoud of herstel van landschappelijke elementen of cultureel erfgoed, in het bijzonder bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten; of
- m. de aanleg van een voorziening voor drinkwaterwinning en aquathermie.

Artikel 5 Niet-riviergebonden activiteiten

Voor niet-riviergebonden activiteiten wordt geen toestemming gegeven, tenzij, onverminderd het bepaalde in artikel 6, sprake is van:

- a. de aanleg van een voorziening van groot openbaar belang die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;
- b. een activiteit met een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor een bestaand grondgebonden agrarische bedrijf die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden verricht;
- c. verduurzaming van de energievoorziening van een bestaande activiteit in het rivierbed;
- d. de aanleg van een voorziening voor elektriciteitsopwekking door zonne- of windenergie die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd.

Artikel 6 Voorwaarden toestemming

1. Toestemming, als bedoeld in artikel 3, wordt alleen gegeven indien:
 - a. sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat een veilig en doelmatig gebruik van de rivier gewaarborgd blijft;
 - b. feitelijke belemmeringen voor de vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier worden voorkomen;
 - c. er sprake is van een zodanig situering en uitvoering van de activiteit dat een waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen van de rivier wordt voorkomen of zoveel mogelijk wordt beperkt;
 - d. resterende onvermijdbare waterstandsverhoging wordt gecompenseerd.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing voor het geven van toestemming als bedoeld in de artikelen 4 en 5, aanhef en onderdelen a, b en c, met dien verstande dat de financiering en tijdige realisering van de maatregelen met betrekking tot de resterende onvermijdbare waterstandseffecten of de afname van het bergend vermogen, gezekerd zijn.
3. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing voor het geven van toestemming als bedoeld in artikel 5, aanhef en onderdeel d, met dien verstande dat de vergunning zal worden verleend voor een bepaalde termijn en dat de financiering en tijdige realisering van de maatregelen met betrekking tot de resterende onvermijdbare waterstandseffecten of de afname van het bergend vermogen, gezekerd zijn.

Artikel 7 Overgangsrecht vergunning artikel 6.12 Waterbesluit

Ten aanzien van een vergunning als bedoeld in artikel 6.12 van het Waterbesluit die vóór 1 juli 2018 onherroepelijk was en waaraan een toestemming ten grondslag ligt als bedoeld in artikel 3, aanhef en onderdeel b, van de Beleidsregels grote rivieren, zoals die luiden vóór 1 juli 2018, blijft dat artikelonderdeel van die beleidsregels van toepassing voor wijzigingen van die vergunning.

Artikel 8 Overgangsrecht vergevorderde projecten

1. Dit artikel is van toepassing op de volgende projecten:
 - a. Gebiedsplan Avelingen (Gemeente Gorinchem);
 - b. Havengebied als onderdeel van Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum (Gemeenten Venray en Horst aan de Maas);
 - c. Herontwikkeling landgoed Kasteel Oost (Gemeente Eijsden-Margraten);
 - d. Herontwikkeling Reuversweerd (gemeente Brummen);
 - e. Meerem-Ol-Hert (Gemeente Roermond);
 - f. Ossenwaard (Gemeente Vijfheerenlanden);
 - g. Realisatie hotel, drijvende dagcreatieve voorziening, paviljoen en lichte horecavoorziening Maasresidence Thorn (Gemeente Maasgouw);
 - h. Veerhaven Ochten (Gemeente Nederbetuwe);
 - i. Woningbouwplan Van Appeven (Gemeente Roermond);

- j. Woningbouwproject Waterfront de Veene (Gemeente Altena).
- 2. De Beleidsregels grote rivieren, zoals die luiden vóór 1 april 2024, blijven van toepassing op aanvragen voor vergunningen voor de realisatie van een project genoemd in het eerste lid, die zijn ingediend vóór 1 januari 2030.

Artikel 9 Overgangsrecht maatwerkprojecten

- 1. Dit artikel is van toepassing op de volgende projecten:
 - a. Hoenwaard 2030 (Gemeente Hattem);
 - b. Maasdal Velden (Gemeente Venlo);
 - c. Oeverlijnen Project Stadswerven (Gemeente Dordrecht);
 - d. Ooijen Wanssum (Gemeente Venray);
 - e. Rivierklimaatpark IJsselpoort (Gemeenten Duiven, Arnhem, Westervoort, Zevenaar en Rheden);
 - f. verlaging Dam Lateraalkanaal (Gemeente Roermond).
- 2. Deze beleidsregel is niet van toepassing op onderdelen van een project genoemd in het eerste lid, indien vóór 1 januari 2035:
 - a. maatwerkafspraken over die onderdelen van het project zijn gemaakt, en
 - b. een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend.
- 3. Voor de toepassing het tweede lid, onder a, wordt verstaan onder maatwerkafspraken: schriftelijke afspraken van de minister met een of meer provincies, gemeenten of initiatiefnemers van een project of een onderdeel daarvan.

Artikel 10 Overgangsrecht anticipatie wijziging rivierbed

- 1. Dit artikel is van toepassing op de volgende gebieden:
 - a. Gebied achter dijkvak 54.1 Ottersum-Mook (Lob van Gennep) (Gemeenten Mook en Middelaar en Gennep);
 - b. Gebied achter dijkvak 57.1 Nieuw-Bergen (Gemeente Bergen);
 - c. Gebied achter dijkvak 60-1 Well (Gemeente Bergen);
 - d. Gebied achter dijkvak 65-1 Arcen (Gemeente Venlo);
 - e. Gebied achter dijkvak 68-1 Venlo, gedeelte Steyl-Maashoek (Gemeente Venlo);
 - f. Gebied achter dijkvak 70-1 Baarlo (Gemeente Venlo, Peel en Maas);
 - g. Gebied achter dijkvak 71-1 Belfeld (Gemeente Venlo);
 - h. Gebied achter dijkvak 75-1 Buggenum (Gemeente Leudal);
 - i. Gebied achter dijkvak 76-2 Roermond Alexanderhaven (gemeente Roermond);
 - j. Gebied achter dijkvak 79-1 Thorn Wessum (Gemeente Maasgouw).
- 2. De Beleidsregels grote rivieren, zoals die luiden vóór 1 april 2024, zijn van toepassing op aanvragen voor omgevingsvergunningen voor gebieden genoemd in het eerste lid.
- 3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing vanaf het moment dat de in het eerste lid genoemde gebieden geen onderdeel meer uitmaken van het rivierbed.

Artikel 11 Overgangsrecht maatwerk voormalige bijlage 2 projecten

- 1. Dit artikel is van toepassing op de volgende projecten:
 - a. Afronding Op de Konie (Gemeente Maasgouw);
 - b. Resterende project(delen) van Noordoever Hendrik-Ido-Ambacht (Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht);
 - c. Resterende project(delen) van Noordoever Zwijndrecht (Gemeente Zwijndrecht);
 - d. Resterende project(delen) van Projecten uitvoeringscontract Hollandsche IJssel (Gemeenten Ouderkerk aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Capelle aan den IJssel en Gouda);
 - e. Resterende project(delen) van Uitwerkingsplan Antoniapolder (Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht).
- 2. Deze beleidsregels zijn niet van toepassing op onderdelen van een project genoemd in het eerste lid, indien vóór 1 januari 2030:

- a. maatwerkafspraken over die onderdelen van het project zijn gemaakt, en
 - b. een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend.
3. Voor de toepassing van het tweede lid, onder a, wordt verstaan onder maatwerkafspraken: schriftelijke afspraken van de minister met een of meer provincies, gemeenten of initiatiefnemers van een project of een onderdeel daarvan.

Artikel 12. Overgangsrecht aanvragen ingediend vóór 1 januari 2025

De Beleidsregels grote rivieren, zoals die luiden vóór 1 januari 2025, blijven van toepassing op aanvragen die zijn ingediend vóór 1 januari 2025 waarop de artikelen 7 tot en met 11 niet van toepassing zijn.

Artikel 13. Intrekking

De Beleidsregels grote rivieren (Stcrt. 2006, 133) worden ingetrokken.

Artikel 14. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2025.

Artikel 15. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregels grote rivieren 2025.

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

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

B. Madlener

Toelichting

1. Doel beleidsregel

In de hoofdstukken 6 en 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is bepaald voor welke beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk een vergunningplicht geldt. Voor die activiteiten is een zogeheten 'omgevingsvergunning wateractiviteit' nodig.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (minister) is het bevoegd gezag voor die omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk. Het rivierbed van de grote rivieren (rivierbed) maakt deel uit van waterstaatswerken die bij het Rijk in beheer zijn.

In deze beleidsregel geeft de minister aan hoe hij een aanvraag om een omgevingsvergunning beoordeelt voor een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is, die wordt verricht in het rivierbed.

De reikwijdte van deze beleidsregel is beperkt tot een beoordeling van de activiteit vanuit rivierkundig opzicht. De minister moet de aanvraag om een omgevingsvergunning afwijzen als hij vanuit rivierkundig oogpunt geen toestemming kan geven voor de activiteit.

Als de minister deze toestemming wel kan geven, betekent dit niet dat hij de omgevingsvergunning ook moet verlenen. De beoordeling vanuit rivierkundig opzicht maakt deel uit van een breder toetsingskader (beoordelingsregels) waaraan de minister de aanvraag toetst. Alle toepasselijke beoordelingsregels zijn opgenomen in artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

2. Achtergrond

In 1996 is de Beleidslijn ruimte voor de rivier (hierna: beleidslijn) tot stand gekomen. De beleidslijn bevatte een kader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren. In 1997 is deze beleidslijn gewijzigd.

In 2006 is de beleidslijn opnieuw herzien en is de naam ervan veranderd in Beleidslijn grote rivieren (Beleidslijn). Doel van de Beleidslijn is dat toen en in de toekomst voldoende ruimte in het rivierbed zou blijven voor waterberging en waterafvoer en dat zou worden voorkomen dat nieuwe activiteiten of objecten in het rivierbed toekomstige verruiming van de rivier duurder of onmogelijk zou maken.

De Beleidslijn bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is een beleidsbrief, die de hoofdlijnen van de Beleidslijn schetst (Beleidsbrief). Het tweede onderdeel is de beleidsregel. In 2006 zijn de Beleidsregels grote rivieren (Bgr 2006) vastgesteld. Met de Bgr 2006 gaf de minister aan hoe hij zou omgaan met de bevoegdheid tot verlening van een vergunning voor bepaalde activiteiten

in het rivierbed. Meer specifiek bevatten de Bgr 2006 regels over of en, zo ja, onder welke voorwaarden de minister het verrichtten van een activiteit vanuit rivierkundig oogpunt toelaatbaar achtte. Die beoordeling maakte deel uit van het toetsingskader voor de verlening van de omgevingsvergunning; als de minister vanuit rivierkundig oogpunt geen toestemming kon geven voor de activiteit leidde dat tot weigering van de omgevingsvergunning.

Na 2006 zijn de onderdelen van de Beleidslijn meerdere keren gewijzigd. Het betrof veelal relatief kleine aanpassingen.

In 2022 hebben de minister en staatssecretaris aangegeven geen nieuwe bebouwing meer toe te staan in het rivierbed. Deze keuze was aanleiding om de Beleidslijn te wijzigen en de Bgr 2006 te vervangen door een nieuwe regeling met de naam 'Beleidsregels grote rivieren 2025' (Bgr 2025).

De Bgr 2025 is deels een voortzetting en deels een wijziging van de Bgr 2006. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 wordt ingegaan op de wijzigingen en op het overgangsrecht.

Voor zover de Bgr 2025 de Bgr 2006 niet wijzigt, is in deze toelichting aangesloten bij de toelichting op die regels uit de Bgr 2006.

2. Aanleiding

Belang water en bodem

Bij brief van 25 november 2022 aan de Tweede Kamer hebben de minister en staatssecretaris 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).¹ In de WBS-brief is vermeld dat de Beleidslijn hiertoe wordt geëvalueerd en aangescherpt.

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 2023.² Deze brief bevat een redeneerlijn over hoe het 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.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592.

² Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 654.

Met deze nieuwe koers geeft het Rijk invulling aan het principe van 'niet afwentelen'³, zoals benoemd in WBS-brief en in de Nationale Omgevingsvisie⁴ en volgt het Rijk het advies van het College van Rijksadviseurs (Cra) van 28 maart 2023.⁵ In dat advies geeft het Cra aan dat het voorbereiden van grote veranderingen in het water(veiligheids)systeem veel tijd kost. Het advies van het 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 te zijn. Deze nieuwe koers is ook in lijn met de aanbevelingen van de Deltacommissaris voor woningbouw en klimaatadaptatie.⁶

Beleidsstafel wateroverlast en hoogwater

Naar aanleiding van de wateroverlast en het hoogwater in Limburg in de zomer van 2021 is door de Beleidsstafel wateroverlast en hoogwater (Beleidsstafel) onderzocht hoe Nederland zich beter kan voorbereiden op een periode van extreme neerslag. Door de Beleidsstafel is onder meer geadviseerd de Beleidslijn aan te passen. In het eindrapport van de Beleidsstafel 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.'⁷

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.⁸ Tegelijk nemen de weersextremen toe en kunnen er in de zomer zwaardere buien voorkomen. Daarom is het belangrijk om in het beleid meer dan tot nu toe 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 de Maas.⁹ Hoewel de prognoses voor extreem hoogwater/piekafvoeren nog moeten komen, is nu al duidelijk dat de gemiddelde winter- en voorjaarsafvoeren van de Rijn en de Maas toenemen. De prognose van alle gematigde en hoge scenario's voor toekomstige uitstoot van broeikasgassen wijzen op een toename van de maximale jaarafvoeren in 2100.

³ 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.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationale Omgevingsvisie, september 2020.

⁵ Brief van College van Rijksadviseurs aan Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, PBL-verkenning, 28 maart 2023, briefkenmerk 5732065.

⁶ Deltacommissaris, briefadvies woningbouw en klimaatadaptatie, 1 september 2021 en Deltacommissaris, 'Spoor 2' briefadvies woningbouw en klimaatadaptatie, 3 december 2021.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 32 698, nr. 74 en Eindadvies Beleidsstafel wateroverlast en hoogwater, 'Voorkomen kan niet, voorbereiden wel', 19 december 2022.

⁸ KNMI, KNMI'23 klimaatscenario's voor Nederland, 9 oktober 2023.

⁹ Deltares, Implications of the KNMI'23 climate scenario's for the discharge of the Rhine and Meuse, 11209265-002-ZWS-003, 7 december 2023.

De ruimte voor het riviersysteem is daarvoor ontoereikend. Dat blijkt ook uit het programma Integraal Riviermanagement (IRM). 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 piekafvoeren 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 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

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 Infrastructuur en Waterstaat 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.¹⁰

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.¹¹ 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 huidige 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 bezien 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

¹⁰ TwynstraGudde en Sweco, Eindrapport Actualisatie Beleidslijn grote rivieren, 27 september 2023.

¹¹ 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.

huidige Beleidslijn en de aanpassingen die nodig zijn in de toekomst.¹² Voor de lange termijn acht ENW nader onderzoek nodig, onder meer naar de in de toekomst benodigde ruimte voor afvoer- en bergingscapaciteit.

Gefaseerde actualisatie Beleidslijn

Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om actualisatie in verband met de Beleidslijn in drie stappen te doen. De reden hiervoor is dat het wenselijk is om snel duidelijkheid te bieden aan belanghebbenden. Daarom worden eerst de Bgr 2006 vervangen en de Beleidsbrief gewijzigd en zal vervolgens aanpassing plaatsvinden van de relevante regelgeving onder de Omgevingswet. Vervanging van de Bgr 2006 en wijziging van de Beleidsbrief kan namelijk sneller dan wijziging van die regelgeving.

De eerste stap in deze actualisatie is in 2024 gezet. Per 1 april 2024 is artikel 6, onderdeel e, van de Bgr 2006 vervallen en is een aantal wijzigingen in de Bgr 2006 doorgevoerd in verband met inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het schrappen van artikel 6, onderdeel e, was noodzakelijk en had spoed. Uit de praktijk bleek namelijk dat de minister aanvragen bleef ontvangen voor ontwikkelingen die onder dit onderdeel vielen, terwijl die ontwikkelingen gelet op de WBS-brief en de nieuwste klimaatscenario's onwenselijk waren geworden.

Het vervangen van de Bgr 2006 door de Bgr 2025 en wijziging van de Beleidsbrief is de tweede stap.

De derde en laatste stap is de wijziging van het Bkl, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de Omgevingsregeling (Or). Het Bkl bevat regels over welke activiteiten gemeenten kunnen toelaten in een omgevingsplan dat van toepassing is op het rivierbed en onder welke voorwaarden. De Or bevat regels over de begrenzing van het rivierbed. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is het van belang de regels uit de Bgr, het Bkl, het Bal en de Or met elkaar in lijn te brengen. Het streven is dat de wijzigingen van het Bkl, het Bal en de Or begin 2026 in werking treden.

3. Wijzigingen

3.1 Inleiding

Met dit besluit worden verschillende wijzigingen aangebracht ten opzichte van de Bgr 2006. Deze wijzigingen houden verband met of hebben betrekking op:

- de keuze voor één regime;
- het aanscherpen van de voorwaarden voor het uitbreiden of het slopen en vervangen van bouwwerken;
- het verduidelijken van de regels over activiteiten van ondergeschikt belang;
- het verduidelijken van de regels over tijdelijke en periodieke activiteiten;
- het uitbreiden van de opsomming van riviergebonden activiteiten met drinkwaterwinning en aquathermie;
- de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

¹² Expertise Netwerk Waterveiligheid, Advies actualisatie Beleidslijn grote rivieren, 23 november 2023.

3.2 Wijzigingen in verband met keuze voogime

Het onderscheid tussen een bergend en een stroomvoerend regime werd gemaakt om verschillende functies van delen van het rivierbed tijdens hoogwatersituaties te kunnen benadrukken: stroomvoerend regime voor gebieden die relevant waren voor de waterafvoer (nu of in de toekomst) en bergend regime voor gebieden die met name relevant waren voor waterberging (nu en in de toekomst). 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 de activiteiten kon toelaten als die opgenomen waren in artikel 5.46 Bkl en onder de voorwaarde dat een waterstandsverhoging van de rivier als gevolg van die activiteiten werd gecompenseerd.

Nu geldt één regime voor alle beperkingengebieden met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is, voor zover gelegen in het rivierbed van de grote rivieren (hierna: beperkingengebieden in het rivierbed). 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 de Bgr 2025 naar het bergend en stroomvoerend regime geschrapt en zijn alle regels voor het bergend regime komen te vervallen.

3.3 Aanscherpen voorwaarden voor het uitbreiden of het slopen en vervangen van bouwwerken

Op grond van artikel 3 Bgr 2006 gaf de minister onder voorwaarden toestemming voor een eenmalige uitbreiding van ten hoogste tien procent van de bestaande bebouwing en voor het slopen en vervangen van bebouwing door bebouwing van gelijke omvang.

In de in hoofdstuk 2 genoemde redeneerlijn is aangegeven dat de inzet is dat wat binnendijs kan worden gerealiseerd, ook binnendijs zou moet worden gerealiseerd. Ter uitvoering hiervan zijn in artikel 3 Bgr 2025 extra voorwaarden gesteld aan het uitbreiden en het slopen en vervangen.

De minister geeft geen toestemming meer voor de '10%-uitbreiding' en 'slopen en vervangen', indien die activiteiten gepaard zouden gaan met een wijziging van de gebruiksfunctie van het bouwwerk van riviergebonden niet-riviergebonden.

Een wijziging die blijft binnen de niet-riviergebonden functie is onder voorwaarden wel toelaatbaar, 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).¹³ 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.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat het overgangsrecht voor uitbreiding teruggaat tot 12 mei 1997, de datum van de inwerkingtreding van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier. Dit betekent dat als het oppervlak en het volume van bestaande bouwwerk na 1997 is uitgebreid met 10%, is dit niet nogmaals mogelijk. Voor delen van het rivierbed die na 12 mei 1997 onder het toepassingsgebied van de beleidsregels zijn gebracht, geldt als referentiedatum het moment waarop dat gebied onder het toepassingsbereik van de beleidsregels is gebracht. Zo werden deze regels toegepast en dat blijft zo.

3.4 Verduidelijken regels over activiteiten van ondergeschikt belang

Zoals hiervoor is aangegeven, is het toepassingsbereik van de Bgr 2025 beperkt tot aanvragen voor omgevingsvergunningen voor activiteiten die worden verricht in een beperkingengebied in het rivierbed.

Een deel van de vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteiten zijn 'activiteiten van ondergeschikt belang'; activiteiten die vanwege de aard en omvang naar oordeel van de minister vanuit rivierkundig oogpunt niet significant zijn. In artikel 3, tweede lid, van de Bgr 2006 was een opsomming opgenomen van activiteiten van ondergeschikt belang. Doel daarvan was om duidelijk te maken voor welke activiteiten van ondergeschikt belang in elk geval toestemming werd verleend.

¹³ Nationaal Water Programma 2022-2027, p. 67.

Er waren vier redenen om deze opsomming van activiteiten aan te passen. De eerste reden was dat de opsomming categorieën van activiteiten bevatte die niet of zelden vergunningplichtig zijn en waarop de Bgr 2025 dus niet van toepassing is. Een voorbeeld is het plaatsen (bouwen) van bouwwerken als informatieborden, informatiezuilen, reclameborden, speeltoestellen, et cetera. Voor deze activiteiten geldt pas een vergunningplicht als de oppervlakte van het bouwwerk meer dan 30 m² is. Dit zal zelden het geval zijn en daarom zijn die activiteiten niet meer opgenomen. In de gevallen waarin zo'n activiteit wel vergunningplichtig is, zal van geval tot geval in het kader van de beslissing op de aanvraag, worden beoordeeld of de activiteit van ondergeschikt belang is.

De tweede reden was dat de omschrijving van bepaalde activiteiten afweek van die in het Bal, terwijl het dezelfde activiteiten betreft. De derde reden was dat bepaalde activiteiten zo ruim waren omschreven dat niet helder was wat onder die activiteiten viel. De vierde en laatste reden is dat de minister op grond van artikel 3, onderdeel a, Bgr 2006 toestemming verleende voor een eenmalige uitbreiding van ten hoogste tien procent van de bestaande bebouwing. Bij nader inzien is die activiteit te beschouwen als activiteit van ondergeschikt belang en daarom is het logischer om deze activiteit in artikel 3, tweede lid, Bgr 2025 op te nemen.

Om bovenstaande redenen is ervoor gekozen uit de opsomming van activiteiten van ondergeschikt belang in artikel 3, tweede lid, Bgr 2006 de categorieën van activiteiten te schrappen waarvoor geen of alleen bij hoge uitzondering een vergunningplicht geldt, de omschrijving van de activiteiten aan te passen aan die in het Bal, onnodige zinsdelen te schrappen en de '10%-uitbreidingsregel' aan de opsomming toe te voegen.

Verder is een derde lid toegevoegd om duidelijk te maken dat het bouwen van een bouwwerk met een woonfunctie of logiesfunctie geen activiteit van ondergeschikt belang is. Op grond van de Omgevingswet wordt onder het 'bouwen van een bouwwerk' verstaan het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk. Dit betekent dat ook de verandering van een bestaand bouwwerk die gepaard gaat met een wijziging naar woonfunctie of logiesfunctie niet wordt aangemerkt als activiteit van ondergeschikt belang, tenzij het gaat om een eenmalige uitbreiding van tien procent van een bouwwerk dat al een woonfunctie of logiesfunctie heeft. Verandering of eenmalige uitbreiding van een bouwwerk met behoud van de bestaande gebruiksfunctie is namelijk wel mogelijk, ongeacht de gebruiksfunctie.

Tot slot is in het vierde lid bepaald welke omstandigheden de minister in elk geval betreft bij zijn beoordeling of hij toestemming geeft voor tijdelijke en periodieke activiteiten.

3.5 Verduidelijken regels over tijdelijke en periodieke activiteiten

Artikel 3 Bgr 2006 bepaalde dat de minister onder voorwaarden toestemming gaf voor tijdelijke activiteiten.

In het eindrapport is geconstateerd dat in de praktijk verwarring is over wat onder 'tijdelijk' moet worden verstaan, waar de toestemming voor een activiteit

van afhangt en hoe de minister kan verzekeren dat een activiteit alleen tijdelijk plaatsvindt.

Om meer duidelijkheid te geven op deze punten zijn twee wijzigingen doorgevoerd. Allereerst is de keuze gemaakt om in de Bgr 2025 onderscheid te maken tussen 'tijdelijke activiteiten' en 'periodieke activiteiten' en in de begripsbepaling een definitie voor beide begrippen op te nemen.

Met 'tijdelijke activiteiten' worden activiteiten bedoeld die gedurende maximaal vijf jaar ononderbroken plaatsvinden. Die termijn is opgenomen om te verzekeren dat de minister deze activiteiten voor maximaal vijf jaar zal vergunnen. Dit sluit niet uit dat de minister na die periode opnieuw een vergunning kan verlenen voor die activiteit, maar daarover zal de minister dan in het kader van een nieuwe vergunningaanvraag op dat moment een afweging moeten maken en die vergunning kan dan opnieuw voor maximaal vijf jaar worden verleend.

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 voor vrijwel het hele jaar vergund worden en daardoor alsnog een permanent karakter krijgen. Vandaar dat een maximale termijn van zeven maanden per jaar is opgenomen; deze termijn wordt in de praktijk al gehanteerd en is gebaseerd op de lengte van de periode buiten het traditionele hoogwaterseizoen (van 1 april tot 1 november).

Verschil tussen beide typen activiteiten is dat de minister periodieke activiteiten voor onbepaalde tijd kan vergunnen (zij het voor een maximale periode 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.

Ook is in de Bgr 2025 verduidelijkt welke omstandigheden de minister in elk geval betreft bij het bepalen of hij toestemming geeft voor tijdelijke en periodieke activiteiten en – indien vergunningverlening mogelijk is – voor hoe lang hij de vergunning verleent.

3.6 Uitbreiding opsomming riviergebonden activiteiten met aanleg voorzieningen voor drinkwaterwinning en aquathermie

In artikel 5 van de Bgr 2006 waren riviergebonden activiteiten opgenomen waarvoor de minister onder voorwaarden toestemming kon geven.

Door drinkwaterbedrijven is verzocht om de aanleg van voorzieningen voor drinkwaterwinning aan deze opsomming toe te voegen. Daarnaast hebben gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat verzocht om aquathermie op te nemen. Onder aquathermie wordt verstaan het gebruik van warmte-energie uit oppervlaktewater voor duurzame verwarming en koeling van gebouwen. Hiertegen bestaan geen bezwaren.

3.7 Wijzigingen in verband met Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Bgr 2006 was gebaseerd op en bevatte verwijzingen naar regels uit de Waterwet, het Waterbesluit en de Waterregeling. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn die regels komen te vervallen en vervangen door regels onder de Omgevingswet. Dit was reden om de Bgr 2006 aan te passen aan het stelsel van de Omgevingswet en op de juiste wijze daarnaar te verwijzen. Na die laatste wijziging van de Bgr 2006 is geconstateerd dat nog vier aanpassingen nodig zijn in verband met de inwerkingtreding van het stelsel Omgevingswet.

De eerste aanpassing betreft het opnemen van een verwijzing naar de artikelen uit het Bal waarop deze beleidsregels betrekking hebben. De Bgr 2025 bevat beleidsregels over hoe de minister omgaat met de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor activiteiten in een beperkingengebied in het rivierbed waarvoor op basis van het Bal een vergunningplicht geldt. De Bgr 2025 is niet van toepassing op de delen van het rivierbed die zijn gelegen buiten het beperkingengebied. Deze gebieden worden ook wel aangeduid als 'vrijgestelde gebieden'.

In de artikelen 6.17, eerste lid, 6.29, 6.35, 6.40, 6.54 en 6.58 van het Bal zijn de gevallen aangewezen waarvoor de bedoelde vergunningplicht geldt. Daarom is ervoor gekozen in de aanhef van de Bgr 2025 en in de definitie van het begrip 'toestemming' een verwijzing naar deze artikelen op te nemen.

De tweede aanpassing betreft het toepassingsgebied van de beleidsregels. In artikel 2a Bgr 2006 stond dat de beleidsregels van toepassing waren op de waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, voor zover aangegeven in bijlage 1. Voor het bepalen van het toepassingsgebied zijn kaarten bij de beleidsregels echter niet meer nodig. In de Or is namelijk de geometrische begrenzing van het rivierbed vastgelegd. Door in artikel 2 te bepalen dat de Bgr 2025 van toepassing is op activiteiten in beperkingengebieden in het rivierbed en daarbij te verwijzen naar de geometrische begrenzing in de Or, is aanpassing van de Bgr 2025 niet meer nodig bij een wijziging van die beperkingengebieden en kan bijlage 1 bij het Bgr 2006 vervallen onder de Bgr 2025.

De derde aanpassing heeft betrekking op de voorwaarden die de minister stelt voor het geven van toestemming. Deze voorwaarden sluiten grotendeels aan op de specifieke zorgplicht die op grond van artikel 6.6 Bal geldt voor degene die activiteiten uitvoert in het beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk. Eén van die voorwaarden is de situering en uitvoering van de activiteit zodanig is dat een waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam wordt voorkomen of zoveel mogelijk wordt beperkt. Maar op grond van de specifieke zorgplicht in artikel 6.6 Bal is degene die de activiteit verricht ook verplicht de resterende onvermijdbare waterstandsverhoging te compenseren. Deze voorwaarde is toegevoegd in de Bgr 2025 (artikel 6, onderdeel d).

Het ligt voor de hand dat de minister dit aspect ook betreft bij de beoordeling van de aanvraag om de omgevingsvergunning. Zo kan worden voorkomen dat de minister voor een activiteit toestemming geeft in een geval waarbij op voorhand duidelijk is dat de aanvrager de resterende vermijdbare waterstandsverhoging niet zal kunnen compenseren.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat op basis van artikel 6.6 Bal nog meer plichten rusten op degene die de activiteit uitvoert. Het is niet wenselijk al deze plichten als voorwaarden in artikel 6 op te nemen. De Bgr 2025 heeft namelijk uitsluitend betrekking op de toelaatbaarheid vanuit rivierkundig oogpunt en een deel van de plichten in artikel 6.6 ziet daar niet op. Voor de andere plichten - zoals dat het waterstaatswerk tijdens het verrichten van de activiteit bereikbaar moet blijven voor het bevoegd gezag - geldt dat het voldoende is als die een plaats krijgen in de vergunningvoorschriften.

Tot slot zijn taalkundige aanpassingen nodig om te borgen dat de regels in de Bgr 2025 congruent zijn met de daarmee samenhangende regels in het Bal, het Bkl en de Or. Een voorbeeld hiervan is dat in artikel 4 Bgr 2025, de omschrijving van riviergebonden activiteiten is aangepast aan artikel 5.46 Bkl, dat de activiteiten bevat, die het omgevingsplan onder voorwaarden kan toelaten in het rivierbed.

4. Gevolgen

4.1 Gevolgen van wijzigingen in verband met keuze voor één regime

Onder de Bgr 2025 zijn de mogelijkheden beperkt om niet-riviergebonden activiteiten te verrichten in wat voorheen het bergende deel van rivierbed was.

Tegelijk betekent de beperking van de ontwikkelruimte niet dat er niks meer kan in het rivierbed. In het deel van het rivierbed waarop de Bgr 2025 van toepassing is blijft een 'ja, mits'-benadering gelden voor riviergebonden activiteiten. Ook blijven de 10%-uitbreidingsregel voor bestaande bouwwerken en de regeling voor slopen en vervangen bestaan.

Daarnaast kan de minister nog steeds toestemming geven voor het verrichten van niet-riviergebonden activiteiten in de delen van het rivierbed waarop de Bgr 2025 van toepassing is. Hiervoor moet aan de voorwaarden uit artikel 6 Bgr 2025 worden voldaan (die al golden op grond van het Bgr 2006) en het moet gaan om één van de volgende gevallen:

- Een groot openbaar belang en de activiteit kan redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;
- Een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor een bestaand grondgebonden agrarische bedrijf en de activiteit kan redelijkerwijs niet buiten het rivierbed worden gerealiseerd;
- Verduurzaming van de energievoorziening van een bestaande activiteit in het rivierbed;
- Opwekking van zonne-of windenergie en de activiteit kan redelijkerwijs niet buiten het rivierbed worden gerealiseerd.

Hierdoor blijft er ruimte voor een kwaliteitsimpuls en leidt de Bgr 2025 niet tot onevenredige negatieve gevolgen.

Tegenover een beperking van de ontwikkelruimte staat het maatschappelijke belang dat er voldoende afvoer- en bergingscapaciteit voor de grote rivieren beschikbaar blijft.

De keuze voor één regime maakt de uitvoering voor Rijkswaterstaat als vergunningverlener naar verwachting eenvoudiger dan voorheen het geval was. Daar komt bij dat in het eindrapport is opgenomen dat het onderscheid tussen bergend en stroomvoerend regime in de uitvoering enigszins als arbitrair ervaren wordt en niet altijd goed aansluit bij de daadwerkelijke functie van gebieden voor waterberging en waterafvoer. Het werken met één regime is vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid daarom ook niet bezwaarlijk.

4.2 Gevolgen van aanscherpen voorwaarden voor uitbreiden of slopen en vervangen bouwwerken

De mogelijkheden om bouwwerken eenmalig uit te breiden dan wel te slopen en te vervangen door bouwwerken van gelijke omvang, blijft bestaan. Wel maakt de Bgr 2025 duidelijk in welke gevallen de minister geen toestemming geeft voor deze activiteiten.

Hiermee is aangesloten bij vaste gedragslijnen die de minister al volgde bij zijn beoordeling of voor deze activiteiten toestemming kon worden verleend, zoals opgenomen in de Handreiking Beleidslijn grote rivieren (Handreiking). 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.

Uit de Handreiking volgt dat de minister geen toestemming geeft voor het uitbreiden en het slopen en vervangen als dit gepaard gaat met een wijziging naar woonfunctie. Daarnaast verleende de minister onder het stroomvoerend regime al geen toestemming voor het slopen en vervangen van een bouwwerk als de gebruiksfunctie daarvan wijzigde van een riviergebonden functie naar een niet-riviergebonden functie. Andersom was wel toegestaan; het volume en de oppervlakte van bouwwerken met een niet-riviergebonden functie mogen wel benut worden om een riviergebonden functie te realiseren of te vergroten. Een voorbeeld is dat op de plek waar voorheen een horecagelegenheid bij een haven zat een bootreparatiebedrijf komt.

In het kader van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is ervoor gekozen om in de Bgr 2025 de voorwaarden voor het slopen en vervangen van bouwwerken te verduidelijken. De gevolgen hiervan zijn beperkt, omdat de opgenomen voorwaarden in de praktijk al zo werden toegepast. Onder de Bgr 2025 geldt de voorwaarde die al onder de Bgr 2006 gold, dat bij vervanging geen wijziging van riviergebonden functie naar niet-riviergebonden functie mag plaatsvinden, ook niet in het voormalige bergende deel van het rivierbed. Dit is het gevolg van de keuze voor één regime in het rivierbed. Een verschil is dat een wijziging naar logiesfunctie onder de Bgr 2025 niet meer is toegestaan. In paragraaf 3.2 is de motivering voor deze wijziging opgenomen.

Behoud van de bestaande gebruiksfunctie blijft wel toegestaan bij sloop en vervanging of eenmalige uitbreiding, ongeacht welke functie het betreft.

4.3 Gevolgen van verduidelijken regels over activiteiten van ondergeschikt belang

Dit besluit brengt geen verandering in dat de minister toestemming kan verlenen voor activiteiten die hij van ondergeschikt belang acht. Verduidelijkt is alleen

welke criteria de minister betreft bij de beoordeling of een activiteit van ondergeschikt belang is; dit hangt af van de aard en omvang van de activiteit.

4.4 Gevolgen van verduidelijken regels over tijdelijke en periodieke activiteiten

De mogelijkheid om tijdelijke en periodieke activiteiten te verrichten blijft bestaan. De wijzigingen in de regels zijn alleen bedoeld om te verduidelijken wat onder tijdelijke en periodieke activiteiten wordt verstaan en welke omstandigheden de minister in elk geval betreft bij de beoordeling of hij toestemming verleent voor deze activiteiten.

De gevolgen hiervan zijn beperkt, omdat de wijzigingen nauw aansluiten bij de vaste gedragslijn die de minister al volgde bij de beoordeling of voor dit type activiteiten toestemming kan worden verleend en, zo ja, voor hoe lang. Uit de Handreiking volgt dat de toelaatbaarheid en toegestane duur van periodieke activiteiten afhangt van de aard van de activiteit, het rivierkundige effect, de locatie en wanneer de activiteit plaatsvindt. Daarnaast is in de Handreiking aangegeven dat tijdelijke activiteiten in beginsel zijn toegestaan voor een periode van maximaal vijf jaar, mits de initiatiefnemer voldoende aannemelijk maakt dat dat er sprake is van een noodzaak voor het realiseren van een tijdelijke activiteit in het rivierbed.

Omwille van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is ervoor gekozen om de vaste gedragslijn zoals beschreven in de Handreiking in de Bgr 2025 op te nemen.

4.5 Gevolgen van uitbreiden opsomming riviergebonden activiteiten met aanleg voorzieningen voor drinkwaterwinning en aquathermie

Het gevolg van de toevoeging van de aanleg van voorzieningen voor drinkwaterwinning en aquathermie aan de opsomming van riviergebonden activiteiten is dat duidelijk is dat de minister toestemming kan geven voor deze activiteiten als aan de voorwaarden van artikel 6, eerste en tweede lid, is voldaan.

4.6 Gevolgen van wijzigingen in verband met Omgevingswet

De wijzigingen van de grondslag en het toepassingsbereik van de Bgr 2025 en de taalkundige aanpassingen van de beleidsregels aan het Bal en het Bkl hebben geen praktische gevolgen.

De toevoeging aan artikel 6 dat de minister alleen toestemming geeft voor activiteiten als de resterende onvermijdbare waterstandsverhoging wordt gecompenseerd, heeft tot gevolg dat de minister bij de beoordeling van een aanvraag moet betrekken of de aangevraagde activiteit leidt tot een onvermijdbare waterstandsverhoging en, zo ja, of degene die de activiteit wil verrichten die waterstandsverhoging kan compenseren. Als dat laatste niet het geval is, zal de minister geen toestemming verlenen. Deze toevoeging zal tot meer werk leiden bij de beoordeling van een vergunningaanvraag maar kan werk in het kader van handhaving voorkomen. De minister beoordeelt namelijk vooraf of degene die de activiteit verricht, zal kunnen voldoen aan de zorgplicht op basis van artikel 6.6, tweede lid, onderdeel d, Bal heeft.

4.7 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 voorziet in het opnieuw vaststellen van een beleidsregel. Dit is geen schadeoorzaak als genoemd in artikel 15.1 Omgevingswet.

De weigering van een omgevingsvergunning kan wel een schadeoorzaak zijn als genoemd in artikel 15.1 Omgevingswet,

Wanneer de minister naar aanleiding van dit besluit een omgevingsvergunning weigert, kan eenieder die vindt dat hij daardoor schade lijdt een aanvraag om schadevergoeding indienen.

5. Overgangsrecht

Om rekening te houden met en recht te doen aan belanghebbenden voorziet dit besluit in overgangsregels.

In artikel 8 zijn projecten opgesomd waarvoor Bgr 2006 van toepassing blijft, zoals die gold vóór 1 april 2024, indien de aanvraag wordt ingediend vóór 1 januari 2030. Het gaat om projecten waarvoor vóór publicatie van de WBS-brief:

- het (bestemmings)plan is vastgesteld, dat voorziet in realisatie van dat project of een ontwerp van dat plan ter inzage is gelegd;
- de vergunning(en) die nodig is voor de realisatie van het project is verleend of het ontwerp van die vergunning(en) ter inzage is gelegd.

In de brief aan de Tweede Kamer van 5 oktober 2023 is aangegeven dat dit de criteria zijn op basis waarvan selectie van projecten in de uiterwaarden van de grote rivieren zou plaatsvinden.¹⁴ Alle bij de minister bekende projecten die aan dit criterium voldoen, zijn in dit artikel opgenomen.

Artikel 9 heeft betrekking op specifieke projecten waarover bestuurlijke afspraken met het Rijk zijn gemaakt. Gelet op de gewekte verwachtingen worden voor deze projecten nadere maatwerkafspraken gemaakt om de bestuurlijke afspraken gestand te doen. Het gaat dus om projecten of projectdelen die vergunbaar waren onder de Bgr 2006 zoals die luidde op het moment dat de bestuurlijke afspraken werden gemaakt, maar niet meer onder de Bgr 2025. In maatwerkafspraken kunnen afspraken worden gemaakt over de uitvoering van het project(onderdeel). Vervolgens past de minister die maatwerkafspraken toe die bij de beoordeling van een aanvraag voor dit project(onderdeel). Maatwerkafspraken worden op schrift gesteld en ondertekend door of namens de minister en daarnaast door de provincie(s) en/of gemeente(n) waar het project(onderdeel) plaatsvindt en/of door de initiatiefnemer(s) van het project(onderdeel). Dit overgangsartikel geldt maximaal tien jaar. De maatwerkafspraken moeten zoveel als mogelijk aansluiten bij het belang van water en bodem, zoals beschreven in de WBS-brief. Daarnaast

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 654.

worden de afspraken gepubliceerd in de Staatscourant, zodat derden daarvan kennis kunnen nemen.

In artikel 10 gaat het om specifieke gebieden die binnen afzienbare termijn niet meer tot het rivierbed zullen behoren. In de Maasvallei is voor een aantal gebieden die achter een primaire waterkering liggen, afgesproken dat de status rivierbed vervalt als de kering is versterkt of de 'systeemwerkingsmaatregel' bij het gebied is gerealiseerd.¹⁵ Met het vervallen van de status rivierbed vervalt ook de vergunningplicht en zouden de Bgr 2025 niet meer van toepassing zijn. Het is niet wenselijk om in de periode tot aan het vervallen van de rivierbed-status in de gebieden de strengere regels van de Bgr 2025 te laten gelden. Artikel 10 voorziet erin dat voor deze gebieden de Bgr 2006 van kracht blijft zoals die luiden vóór 1 april 2024.

Om onder de uitzondering van artikel 10 te vallen moet voor het project dat ziet op de dijkversterking of de systeemwerkingsmaatregel een voorkeursalternatief zijn bepaald of een Projectplan zijn vastgesteld. Het voorkeursalternatief en het Projectplan geven inzicht in het te realiseren project en de locatie daarvan. Daarmee is voldoende zeker dat de maatregel 'binnen afzienbare termijn' tot uitvoering komt en is het gebied af te bakenen waarvan de status rivierbed komt te vervallen.

In artikel 11 zijn projecten en gebieden opgenomen, die waren opgenomen in Bijlage 2 van de Bgr 2006. Op die projecten en gebieden was de Bgr 2006 niet van toepassing. Onder de Bgr 2025 is voorzien in een overgangsregeling voor die projecten en projectonderdelen die in die in voorbereiding zijn, maar nog niet zijn afgerond. Voor deze project(onderdelen) kunnen maatwerkafspraken worden gemaakt. Vervolgens past de minister die maatwerkafspraken toe die bij de beoordeling van een aanvraag voor dit project(onderdeel). Maatwerkafspraken worden op schrift gesteld en ondertekend door of namens de minister en daarnaast door de provincie(s) en/of gemeente(n) waar het project(onderdeel) plaatsvindt en/of door de initiatiefnemer(s) van het project(onderdeel). Dit overgangsartikel geldt maximaal vijf jaar. De maatwerkafspraken moeten zoveel als mogelijk aansluiten bij het belang van water en bodem, zoals beschreven in de WBS-brief. Daarnaast worden de afspraken gepubliceerd in de Staatscourant, zodat derden daarvan kennis kunnen nemen.

Op grond van artikel 12 worden aanvragen die zijn ingediend vóór inwerkingtreding van het Bgr 2025, beoordeeld op basis van de Bgr 2006 zoals die gold vóór 1 januari 2025 en dus niet op basis van de Bgr 2025. Dit is de zogeheten 'ex tunc'-toetsing. Artikel 12 is slechts van toepassing in de gevallen dat de artikelen 9 tot en met 11 niet van toepassing zijn.

6. Advies en consultatie

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

¹⁵ 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.

brief en op de afzonderlijke 33 structurerende 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, 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 PM tot PM geconsulteerd via internetconsultatie.nl. Bij de consultatie is ook ruimte geboden om te reageren op de met dit besluit samenhangende voorstellen tot wijziging van het Bkl en de Or en de keuze om artikel 6, onderdeel e, Bgr 2006 per 1 april 2024 te laten vervallen.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Ten opzichte van de Bgr 2006 zijn aan dit artikel definities van de begrippen 'logiesfunctie', 'minister', 'periodieke activiteiten', 'riviergebonden activiteiten', 'tijdelijke activiteiten' en 'woonfunctie' toegevoegd. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Daarnaast zijn in dit artikel de definities van de begrippen 'toestemming' en 'rivierbed' gewijzigd. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.6.

Artikel 2

Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.6.

Artikel 3

Voor een toelichting op artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

In artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel b, is opgenomen dat toestemming wordt verleend voor activiteiten die vanwege de aard en omvang naar het oordeel van de minister van ondergeschikt belang zijn.

In artikel 3, tweede lid, is een opsomming opgenomen van activiteiten die in elk geval van ondergeschikt belang zijn. Er kunnen activiteiten zijn die qua aard en omvang zeer vergelijkbaar zijn met de activiteiten die in deze opsomming staan. Voor die activiteiten heeft onderdeel b een vangnetfunctie; op grond van dit onderdeel kan de minister toestemming geven voor vergelijkbare activiteiten die niet in de opsomming zijn opgenomen.

Voor een toelichting op artikel 3, eerste lid, onderdeel c, en tweede tot en met vierde lid, wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

Bij activiteiten van ondergeschikt belang gaat het om activiteiten die algemeen worden beschouwd als een kleine ingreep, die geen belemmering vormen voor toekomstige rivierverruiming en waarvan het effect op waterstanden en bergend vermogen marginaal is. Te denken valt aan kleine bouwwerken zoals overkappingen, boothuizen, rust- of uitkijkpunten voor recreatief gebruik, beplantingen en erfafscheidingen, kleine ophogingen, etc. Wat betreft de omvang gaat het met name om activiteiten die beperkt groter zijn dan de ondergrens voor de vergunningplicht (30 m² voor bouwwerken, 50 m³ voor ophogingen).

Voorbeelden van periodieke activiteiten zijn voorzieningen op campings, kiosken, paviljoenen en evenementen. Bij de beoordeling of een periodieke activiteit toelaatbaar is, wordt onder meer gekeken naar de periode waarin de activiteit plaatsvindt. Hoewel er een hoogwater- of stormseizoen is (doorgaans 1 november tot 1 april), kunnen hoogwater en storm kunnen ook voorkomen in de zomer. Met name langs de onbedijkte Maas en in de overgangsgebieden is de responstijd erg kort en kan hoogwater erg snel optreden. Indien een initiatiefnemer niet kan aantonen dat de bij de activiteit behorende objecten, die een risico kunnen vormen bij hoogwater, tijdig en in korte tijd verwijderd kunnen worden dan is het aan de minister om te beoordelen of de tijdelijke activiteit toelaatbaar is. Eventuele schade aan tijdelijke activiteiten of (bouw)werken zelf als gevolg van hoogwater is voor rekening van degene die de activiteit verricht.

Tijdelijke activiteiten zijn in beginsel toegestaan voor een termijn van maximaal vijf jaar, onder de voorwaarde dat de noodzaak van de tijdelijke activiteit in het rivierbed voldoende aannemelijk wordt gemaakt en de tijdelijkheid gegarandeerd wordt.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ervoor gekozen is om het woord 'bebouwing' te vervangen door 'bouwwerk'. Het begrip 'bouwwerk' is gedefinieerd in de Omgevingswet. Door dit begrip te hanteren wordt meer duidelijkheid gegeven over op welke gevallen de 'sloop en vervang'-regeling van toepassing is. Overigens werd 'bebouwing' bij de toepassing van de beleidsregels in de praktijk al uitgelegd als 'bouwwerk'. Er is dus geen sprake van een inhoudelijke wijziging.

Artikel 4

Bij de riviergebonden activiteiten geldt een 'ja, mits' afweging; dat wil zeggen dat deze riviergebonden activiteiten zijn toegelaten, wanneer aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. Het betreft hier een beperkt aantal nader omschreven activiteiten, die niet buiten het rivierbed verricht kunnen worden. Het betreft een limitatieve opsomming.

Ad a. Voorbeelden zijn constructies om de vaargeul in stand te houden, zoals kribben of leidammen, maar ook bruggen, sluizen en waterkeringen.

Ad b. Voorbeelden zijn scheepvaartmarkeringen en golfreducerende constructies bij ligplaatsen.

Ad d. Een overslagbedrijf is een bedrijf dat als hoofdactiviteit heeft het overzetten van goederen uit een schip op een ander vervoermiddel of omgekeerd. Overslagfaciliteiten zijn toegestaan, indien deze specifiek zijn bedoeld voor de overslag van water naar land of vice versa.

Ad e. Dit onderdeel ziet op (scheeps)werven voor de (ver)bouw van schepen voor de beroepsvaart of de recreatievaart en specifiek daaraan verbonden bedrijfsactiviteiten. Bij specifiek aan een scheepswerf verbonden bedrijfsactiviteiten valt te denken aan een bedrijf dat zich bezighoudt met scheepselektrotechniek of scheepsbetimmering. Algemene bedrijven of bedrijfsactiviteiten die een breder doel dienen en niet specifiek verbonden zijn met de scheepswerf, zoals een distributiecentrum, vallen hier niet onder.

Ad f. De minister verleent toestemming voor de aanleg, het beheer en de verbetering van natuur. Onder het beheer van natuur worden ook maatregelen voor de inrichting van natuurgebieden verstaan, zoals de aanleg van vogelkijkhutten en wandelpaden.

Ad g. Dit onderdeel heeft betrekking op de waterkwaliteit. In het rivierengebied worden veel maatregelen uitgevoerd om de waterkwaliteit te verbeteren. Verbetering van de waterkwaliteit is een riviergebonden activiteiten.

Ad h. Uitbreiding en wijziging van bestaande steenfabrieken in het rivierbed worden als riviergebonden activiteit aangemerkt. De vestiging van een nieuwe steenfabriek niet.

Ad i. De minister verleent toestemming voor de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met waterrecreatie zijn verbonden. Hieronder vallen in ieder geval voorzieningen die verbonden zijn met de recreatie(toer)vaart, zoals bijvoorbeeld jachthavens, losse aanlegplaatsen, bootreparatie- en servicebedrijven en bunkerstations.

Daarnaast verleent de minister toestemming voor de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met extensieve uiterwaardrecreatie zijn verbonden. Met extensieve uiterwaardrecreatie wordt een vorm van dagrecreatie bedoeld, die relatief weinig hinder voor natuur en bewoners van het gebied met zich meebrengt en waarvoor nauwelijks voorzieningen aangelegd hoeven te worden. Het betreft primair wandelen en fietsen.. Omvangrijke bouwwerken, zoals bezoekerscentra of bouwwerken ten behoeve van verblijfsrecreatie of horecavoorzieningen, zoals hotels, vakantieparken en restaurants, zijn geen extensieve uiterwaardrecreatie.

Ad k. Voor het agrarisch, landschappelijk, of daarmee vergelijkbaar beheer van gronden in het rivierbed, met name de uiterwaarden, kunnen bouwwerken of activiteiten noodzakelijk zijn die vergunningplichtig zijn en daarom getoetst worden aan de Bgr 2025. Te denken valt aan grondverzet, stallen en schuilgelegenheden voor grote grazers en opslagruimtes voor materiaal en materieel. Indien deze voorzieningen noodzakelijk zijn voor het beheer van gronden in het rivierbed, kan voor deze voorzieningen toestemming worden verleend.

Ad l. Het riviereengebied wordt gekenmerkt door specifieke landschapselementen. Het behoud en herstel van cultuurhistorische landschapselementen wordt beschouwd als een riviergebonden activiteit. Met cultuurhistorische landschapselementen worden elementen bedoeld zoals houtwallen, heggen, hakhoutbosjes en verdedigingswerken, die van landschappelijke, natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische betekenis zijn en behouden moeten blijven of hersteld moeten worden.

In het rivierbed kunnen ook archeologische monumenten aanwezig zijn, in de vorm van bijvoorbeeld scheepswrakken of grafheuvels. Als er activiteiten nodig zijn om de archeologische waarden te behouden en te beschermen, bijvoorbeeld door deze af te dekken met een grondlichaam, kan hiervoor toestemming worden verleend.

Ad m. Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 3.6.

Artikel 5

Voor niet-riviergebonden activiteiten geldt een 'nee, tenzij' afweging; dat wil zeggen dat de minister voor die activiteiten geen toestemming geeft, tenzij het een activiteit betreft die is opgenomen in dit artikel en aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 6, is voldaan.

Ad a. De aanvrager van de omgevingsvergunning dient te motiveren dat sprake is van een groot openbaar belang met een zekere maatschappelijke waarde. Dit belang moet naar aard en gewicht voldoende zwaarwegend zijn om vergunningverlening voor een niet-riviergebonden activiteit te rechtvaardigen. Bij zuiver individuele belangen is geen sprake van een groot openbaar belang.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat het niet zo is dat de minister voor activiteiten waarvoor hij voorheen op grond van artikel 6, onderdeel e, van de Bgr 2006 toestemming kon geven – zijnde activiteiten die 'per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een rivierkundig gezien aanvaardbare locatie' – nu zonder meer toestemming geeft op grond van onderdeel a. Onderdeel e is immers geschrapt, omdat die regel niet meer past in de nieuwe koers uit de WBS-brief. Voor de beoordeling of een activiteit van groot openbaar belang is, doet dus niet ter zake of die activiteit meer ruimte voor de rivier oplevert en wordt verricht op een vanuit rivierkundig oogpunt gezien aanvaardbare locatie.

Ad b. Bestaande grondgebonden agrarische bedrijven in het rivierbed zijn vaak nauw verbonden met het rivierbed, in het bijzonder wanneer er ook beheer van buitendijkse gronden wordt uitgevoerd. Die bedrijven voldoen over het algemeen niet aan het vereiste van groot openbaar belang, maar omwille van landschappelijke of ecologische belangen of cultureel erfgoed kan het wel wenselijk zijn deze agrarische bedrijven ontwikkelingsruimte te bieden. Voorwaarde daarbij is wel dat er aan de behoefte van die bedrijven aantoonbaar zwaarwegende bedrijfseconomische overwegingen ten grondslag liggen en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden verricht. Ontwikkelingen die noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van een bedrijf kunnen aangemerkt worden als zwaarwegend bedrijfseconomisch belang.

Ad c. Verduurzaming van de energievoorziening wordt vanuit het Rijk wenselijk geacht. Het is wenselijk dat in het rivierbed mogelijkheden worden geboden voor de verduurzaming van de energievoorziening van bestaande (bedrijfs)activiteiten, zoals steenfabrieken en delfstofwinning. Energievoorziening kan worden verduurzaamd door gebruik te maken van zonne- en windenergie, maar ook door productie van energie uit andere hernieuwbare energiebronnen, zoals biomassa, bodemwarmte of diverse vormen van biogas.

Ad d. De minister kan toestemming verlenen voor de aanleg van een voorziening voor elektriciteitsopwekking door zonne- of windenergie. Voor deze niet-riviergebonden activiteiten kan toestemming worden verleend, omdat deze vormen van energieopwekking een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de beleidsdoelstellingen van het Rijk voor duurzame energie. Bovendien vereisen deze activiteiten alleen zeer beperkt aanvullende voorzieningen in het rivierbed, zoals gebouwen, installaties en opslagfaciliteiten. Daarbij geldt als belangrijke beperking dat de zonneparken en windmolens niet redelijkerwijs buiten het rivierbed gerealiseerd kunnen worden. Dat is een waarborg om te voorkomen dat het rivierbed wordt volgebouwd met zonneparken en windmolens.

Artikel 6

Eerste lid

De aanvrager van een omgevingsvergunning dient bij zijn aanvraag te onderbouwen dat de activiteit zodanig gesitueerd en verricht wordt dat de veiligheid gewaarborgd blijft. De activiteit mag bijvoorbeeld niet leiden tot een verhoogd risico op aantasting van dijken. De vergunningverleners bij Rijkswaterstaat moeten dit kunnen beoordelen. De aanvraag moet daarom aangeven wat de gevolgen van de activiteit zijn voor de veiligheid. Om dat te kunnen beoordelen, moeten kenmerken van de (situering en uitvoering van de) activiteit worden opgenomen in de aanvraag, zodat kan worden nagegaan of er een veiligheidsrisico is.

Ad b. Er zijn riviertrajecten waar de ruimte beperkt is. Het is belangrijk om de ruimte die dan nog beschikbaar is te reserveren voor rivierverruiming, dijkversterking en (compensatieruimte voor) riviergebonden activiteiten. Hiermee wordt voorkomen dat in de toekomst rivierverruiming onmogelijk of zeer kostbaar wordt en riviergebonden activiteiten moeten worden geweigerd, omdat de beschikbare ruimte is opgevuld door overige activiteiten.

Een goede rivierkundige onderbouwing per aanvraag en locatie waarin is aangegeven waarom er al dan niet sprake is van een feitelijke belemmering, vormt voldoende basis om een aanvraag aan dit criterium te kunnen toetsen.

Ad c. Deze voorwaarde is gericht op het optimaliseren van de vormgeving van bestaande plannen, om zo min mogelijk waterstandsverhoging te veroorzaken. Er moet eerst gezocht worden naar een goede situering en uitvoering voordat gezocht wordt naar compensatie.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ervoor gekozen is om in het eerste lid, onderdelen a tot en met c, steeds het woord 'rivier' te gebruiken. Dit betreft geen

inhoudelijke wijziging maar is alleen bedoeld om te verduidelijken dat hetzelfde bedoeld wordt.

Ad d. Voor een toelichting op dit onderdeel wordt verwezen naar paragraaf 3.7.

Tweede lid

Indien er sprake is van een resterend onvermijdbaar waterstandseffect of afname van bergend vermogen, is compensatie verplicht. Voor sommige ingrepen kan op basis van een 'expert judgement' beoordeeld worden of de ingreep zal leiden tot een waterstandsverhoging of afname van bergend vermogen.

De financiering en tijdige realisering van de maatregelen met betrekking de resterende onvermijdbare waterstandseffecten of de afname van het bergend vermogen dient gewaarborgd te zijn.

Derde lid

Het derde lid stelt een aanvullende voorwaarde voor de mogelijkheid die geboden wordt voor opwekking van zonne- en windenergie, bedoeld in artikel 5, onderdeel d.

Voor windmolens in het rivierbed geldt conform artikel 8 van de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over waterstaatswerken of wegen in beheer bij het Rijk al dat alleen een omgevingsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend. Dit principe geldt nu ook voor zonneparken. Een omgevingsvergunning kan alleen voor bepaalde tijd worden verleend, waardoor de ingenomen ruimte niet permanent wordt onttrokken aan het rivierbed. De ruimte komt na het aflopen van de termijn weer vrij voor rivierverruiming of een riviergebonden activiteit.

De minister kan in de omgevingsvergunning een financiële zekerheidstelling opnemen om te garanderen dat de vergunninghouder de zonneparken en windturbines aan het einde van de termijn zal ontmantelen en verwijderen. Daarnaast kan de minister in de vergunning de voorwaarde opnemen dat de activiteit binnen een bepaalde periode ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Dit om reservering van schaarse ruimte te voorkomen en ondoelmatigheid tegen te gaan die zou kunnen ontstaan bij 'slapende' vergunningen.

Artikel 7

Dit artikel voorziet in overgangsrecht dat ook al in de Bgr 2006 was opgenomen.

Tot 1 juli 2018 stond in artikel 3, aanhef en onderdeel b, van de Bgr 2006 dat de minister toestemming kon geven voor activiteiten voor rivierbeheer of rivierruiming. Met ingang van 1 juli 2018 is deze regel vervallen (Stcrt. 2018, 36070). Dergelijke activiteiten worden namelijk doorgaans door of vanwege de beheerder uitgevoerd en waren op grond van het Waterbesluit (oud) vrijgesteld van de vergunningplicht. Dit onderdeel b was voor rivierbeheer- en verruiming door de beheerder zelf dus overbodig.

In de gevallen waarin werkzaamheden aan de rivierzijde van waterkeringen niet door of namens de beheerder worden uitgevoerd en er wel een watervergunning

is vereist, kan gebruikgemaakt worden van een andere grond voor toestemming uit de Bgr.

Vergunningen die zijn verleend met een toestemming als bedoeld in artikel 3, aanhef en onderdeel b, van de Bgr zoals die luiden voor de inwerkingtreding van de wijziging op 1 juli 2018, worden door deze wijziging niet getroffen; de grondslag daarvoor ontvalt niet als gevolg van deze wijziging. Wel is het mogelijk dat een wijziging van de vergunning noodzakelijk is. In die gevallen zou voor de wijziging geen toestemming meer gegeven kunnen worden voor activiteiten voor rivierbeheer of -verruiming op grond van artikel 3, aanhef en onderdeel b, van de Bgr 2025. Er zou weliswaar toestemming kunnen worden verleend op grond van artikel 4, aanhef en onderdeel a, van de Bgr 2025, maar dat zou tot gevolg hebben dat vanwege het daarop van toepassing zijnde artikel 6, tweede lid, de resterende onvermijdbare waterstandseffecten of de afname van het bergend vermogen duurzaam moeten worden gecompenseerd. Bij een toestemming onder de Bgr, zoals die luidde voor de wijziging per 1 juli 2018, was dat niet nodig. Daarom is in het artikel 7 bepaald dat artikel 3, onderdeel b, zoals dat luidde voor die wijziging, blijft gelden voor wijzigingen van de vergunningen die op grond van de daarin bedoelde toestemming zijn verleend.

Artikel 8

Voor een algemene toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hoofdstuk 5. Om onduidelijkheid te voorkomen over welke projecten onder dit artikel vallen, is hieronder per project het besluit vermeld dat in dat project voorziet.

a. Gebiedsplan Avelingen (Gemeente Gorinchem)

Gebiedsplan Avelingen op basis van bestemmingsplan Bedrijventerrein Avelingen en Schelluinsestraat, vastgesteld op 23 juni 2010.

b. Havengebied als onderdeel van Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum (Gemeenten Venray en Horst aan de Maas)

Havengebied als onderdeel van Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum op basis van Provinciaal inpassingsplan Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum, vastgesteld op 15 december 2017.

c. Herontwikkeling landgoed Kasteel Oost (Gemeente Eijsden-Margraten)

Herontwikkeling landgoed Kasteel Oost op basis van bestemmingsplan Kasteel Oost, vastgesteld op 12 december 2017.

d. Herontwikkeling Reuversweerd (gemeente Brummen)

Herontwikkeling buitenplaats Reuversweerd en herstel en herinrichting landgoed met woningbouw op basis van bestemmingsplan Dijkverlegging Cortenoever, vastgesteld op 30 mei 2013.

e. Meerem-Ol-Hert (Gemeente Roermond)

Meerem-Ol-Hert (dijkvak 77-1) op basis van bestemmingsplannen Groeneweg-Maasstraat, vastgesteld op 7 juli 2022 (noordelijk deel) en Markstraat-Merumerbroekweg, vastgesteld op 26 september 2013 (zuidelijk deel).

f. Ossenwaard (Gemeente Vijfheerenlanden)

Ossenwaard op basis van bestemmingsplan Eiland Ossenwaard, vastgesteld op 11 november 2014.

g. Realisatie hotel, drijvende dagcreatieve voorziening, paviljoen en lichte horecavoorziening Maasresidence Thorn (Gemeente Maasgouw)

Realisatie hotel, drijvende dagcreatieve voorziening, paviljoen en lichte horecavoorziening op basis van bestemmingsplan Maasresidence Thorn, vastgesteld op 11 februari 2015.

h. Veerhaven Ochten (Gemeente Nederbetuwe)

Veerhaven Ochten op basis van het Provinciaal inpassingsplan Veerhaven Ochten, vastgesteld op 5 juli 2023.

i. Woningbouwplan Van Appeven (Gemeente Roermond)

Woningbouwplan Van Appeven op basis van bestemmingsplan Groeneweg Maasstraat, vastgesteld op 7 juli 2022.

j. Woningbouwproject Waterfront de Veene (Gemeente Altena)

Woningbouwproject Waterfront de Veene op basis van bestemmingsplan Waterfront De Veen, vastgesteld op 23 juni 2015.

Artikel 9

Voor een algemene toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hoofdstuk 5. Om onduidelijkheid te voorkomen over welke projecten onder dit artikel vallen, is hieronder per project het besluit vermeld dat in dat project voorziet of aangegeven welke afspraken aan het project ten grondslag liggen.

a. Hoenwaard 2030 (Gemeente Hattem)

Voorkeursalternatief binnen Gebiedsplan Hoenwaard 2030 (tien activiteiten/locaties), vastgesteld op 12 november 2021.

b. Maasdal Velden (Gemeente Venlo)

Woningbouwplan Maasdal-Velden op basis van afspraken met het Rijk (brief van 27 juni 2012) en bestemmingsplan Maasdal-Velden.

c. Oeverlijnen Project Stadswerven (Gemeente Dordrecht)

Gebruik overcompensatie project Stadswerven voor renovatieprojecten historische kades Dordrecht, op basis van afspraken met het Rijk (7 mei 2020 en 10 februari 2023)

d. Ooijen Wanssum (Gemeente Venray)

Ooijen Wanssum op basis van regeling Ontwikkelingsruimte gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum, vastgesteld op 30 januari 2018.

e. Rivierklimaatpark IJsselpoort (Gemeenten Duiven, Arnhem, Westervoort, Zevenaar en Rheden)

Rivierklimaatpark IJsselpoort op basis van Samenwerkingsovereenkomst, vastgesteld op 21 februari 2021.

f. Verlaging Dam Lateraalkanaal (Gemeente Roermond)

Verlaging Dam Lateraalkanaal op basis van afspraken BO MIRT 25/26 november 2020.

Artikel 10

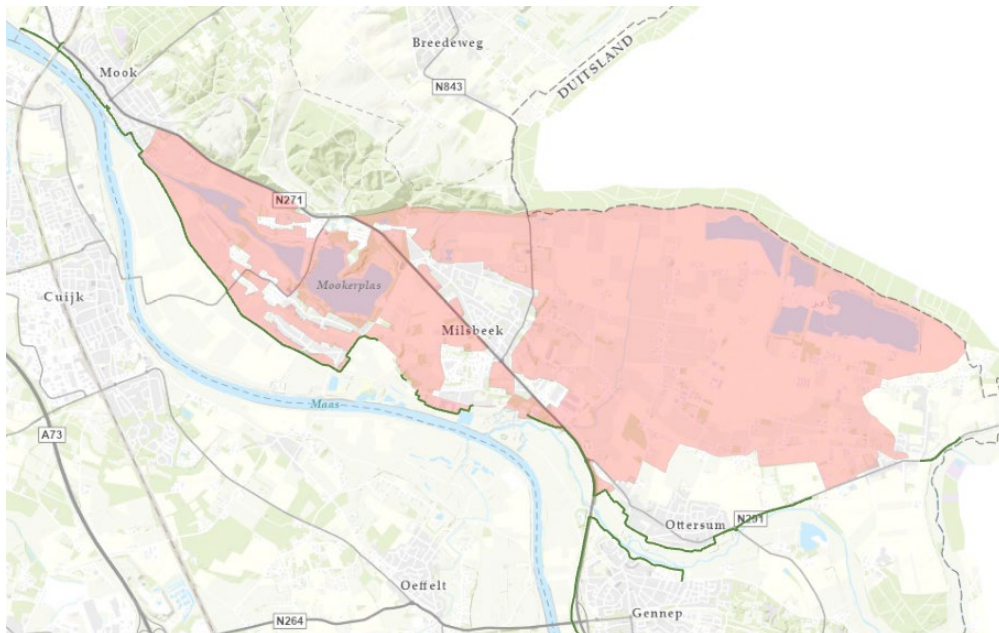
Voor een algemene toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Om onduidelijkheid te voorkomen over welke gebieden onder dit artikel vallen, is hieronder kort omschreven welk gebied het betreft. Daarnaast zijn kaarten van de gebieden opgenomen. Hierbij is met groen aangegeven waar de waterkeringen lopen en is met rood gemarkeerd welk gebied onder de overgangsbepaling als bedoeld in artikel 10 valt.

Bij een aantal kaarten is een voorbehoud op zijn plaats. Voor een deel van de gebieden geldt dat nog geen projectplan of projectbesluit voor de dijkversterking of systeemwerkingsmaatregel is vastgesteld. In die gevallen is de contour van het gebied dat onder de overgangsbepaling valt gebaseerd op het bestuurlijk voorkeursalternatief voor die dijkversterking of maatregel. Het definitieve besluit voor die projecten kan afwijken van het voorkeursalternatief en dit kan gevolgen hebben voor welk gebied onder de overgangsbepaling valt. Voor bovenstaande gevallen zijn de kaarten dan ook slechts indicatief bedoeld.

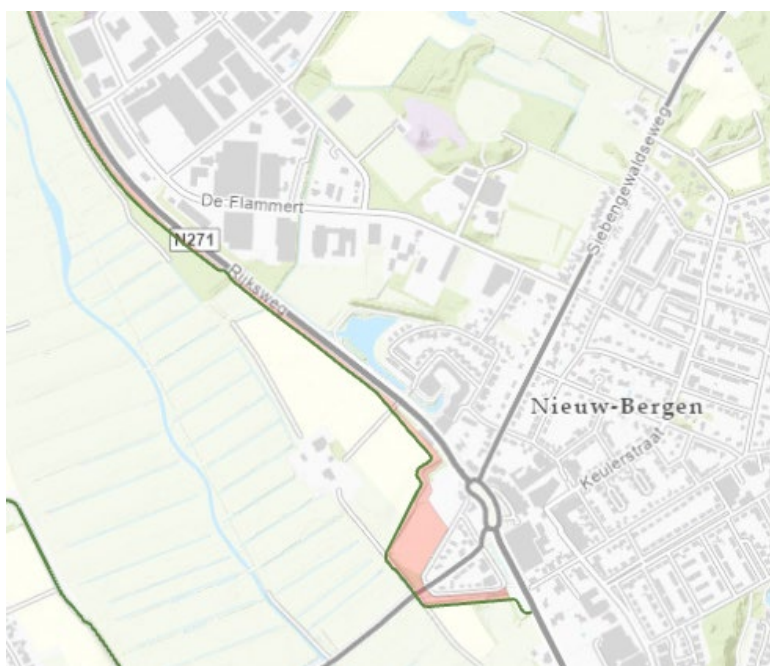
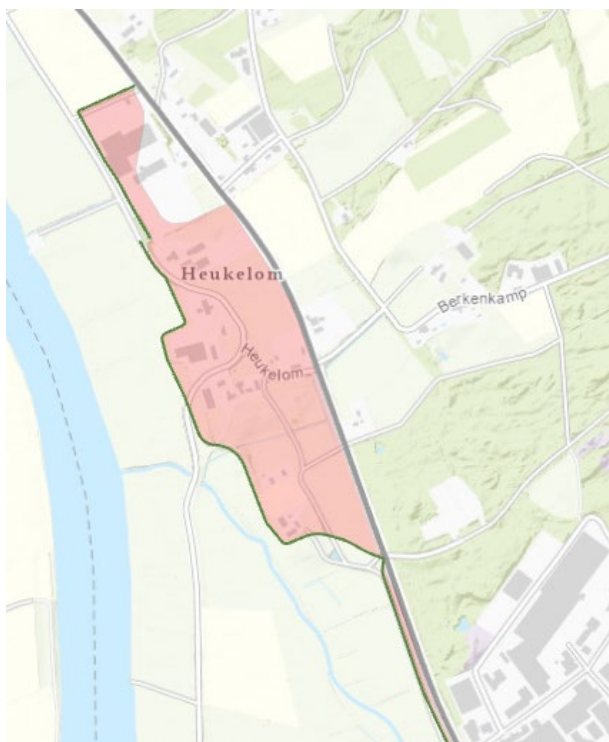
a. Gebied achter dijkvak 54.1 Ottersum-Mook (Lob van Gennepe) (Gemeenten Mook en Middelaar en Gennepe)

Gebied achter dijkvak 54.1 Ottersum-Mook (Lob van Gennepe) op basis van het bestuurlijk voorkeursalternatief.

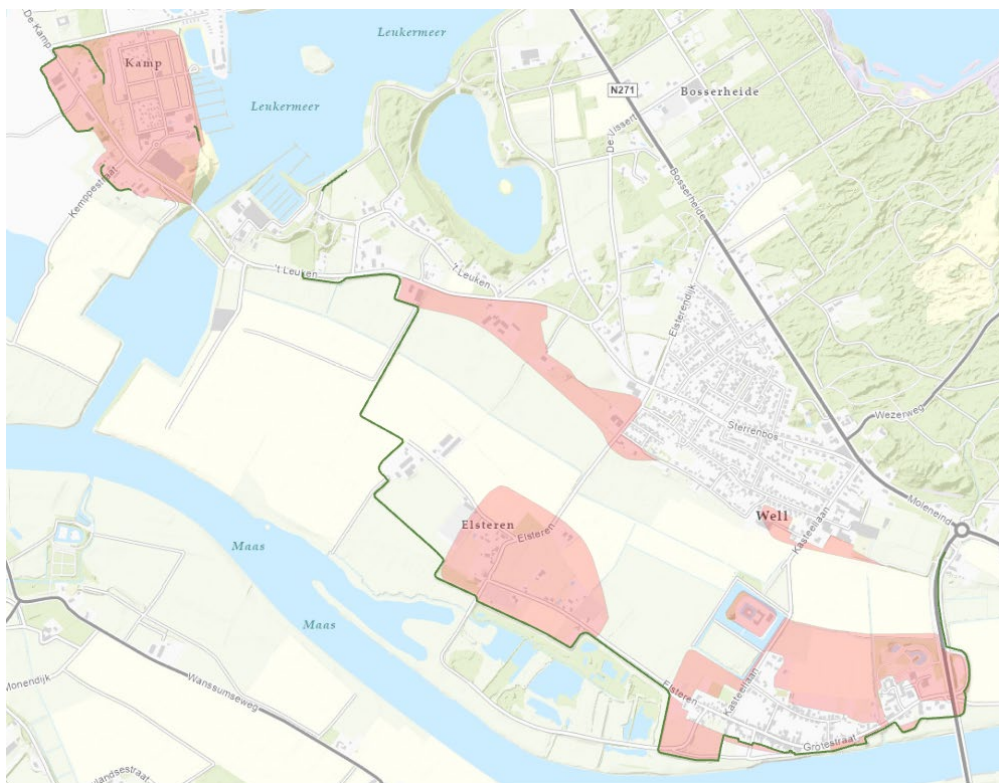


b. Gebied achter dijkvak 57.1 Nieuw-Bergen (Gemeente Bergen)

Gebied achter dijkvak 57.1 Nieuw-Bergen op basis van vastgesteld projectplan.

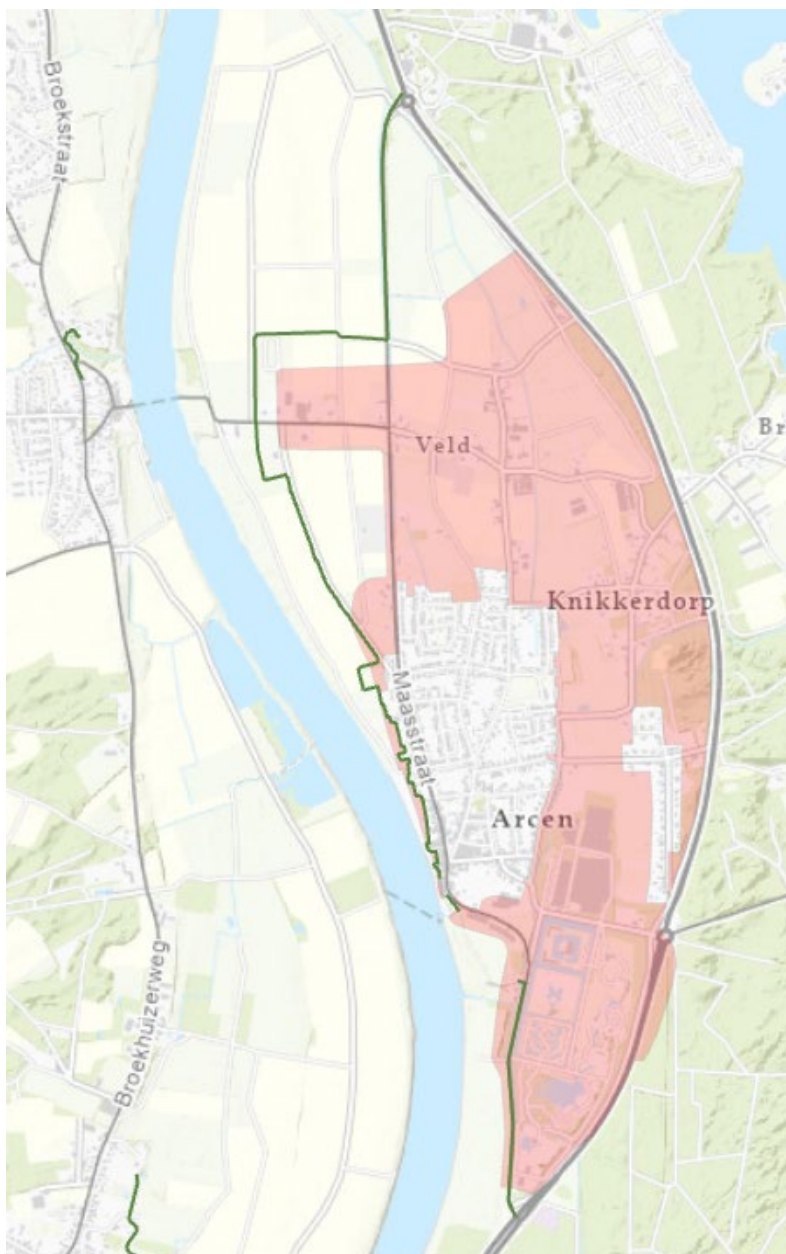


c. Gebied achter dijkvak 60-1 Well (Gemeente Bergen)
Gebied achter dijkvak 60-1 Well op basis van bestuurlijk voorkeursalternatief.



d. Gebied achter dijkvak 65-1 Arcen (Gemeente Venlo)

Gebied achter dijkvak 65-1 Arcen op basis van bestuurlijk voorkeursalternatief.

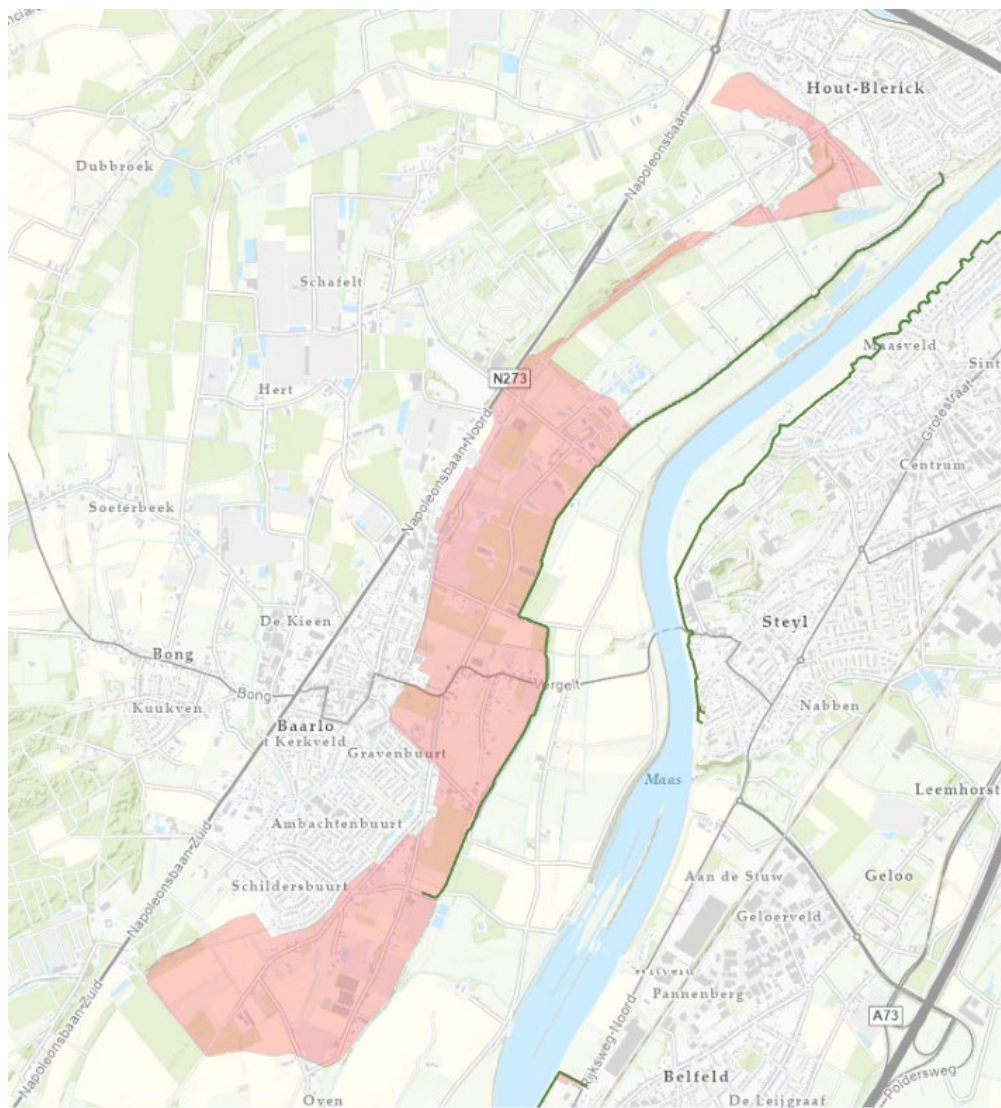


e. Gebied achter dijkvak 68-1 Venlo, gedeelte Steyl-Maashoek (Gemeente Venlo)
Gebied achter het gedeelte Steyl-Maashoek van dijkvak 68-1 Venlo op basis van vastgesteld projectplan.



f. Gebied achter dijkvak 70-1 Baarlo (Gemeente Venlo, Peel en Maas)

Gebied achter dijkvak 70-1 Baarlo op basis van bestuurlijk voorkeursalternatief.

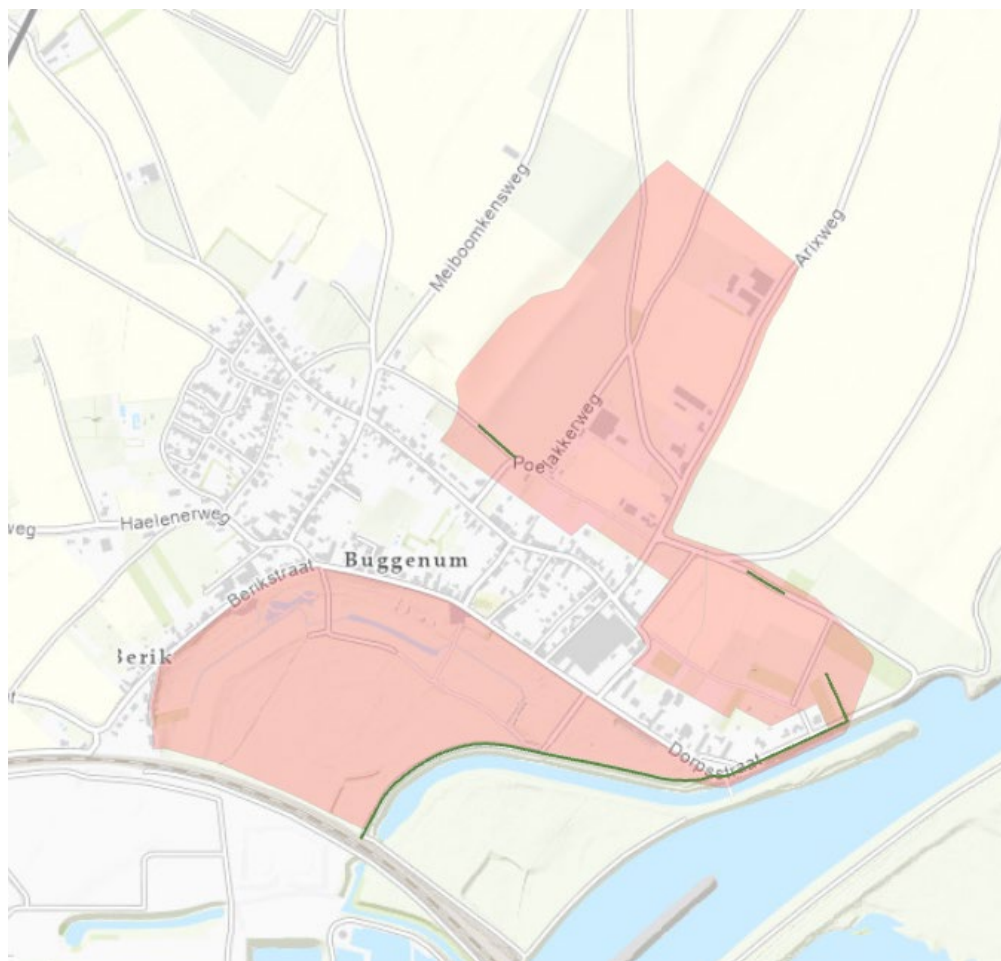


g. Gebied achter dijkvak 71-1 Belfeld (Gemeente Venlo)

Gebied achter dijkvak 71-1 Belfeld op basis van vastgesteld projectplan.



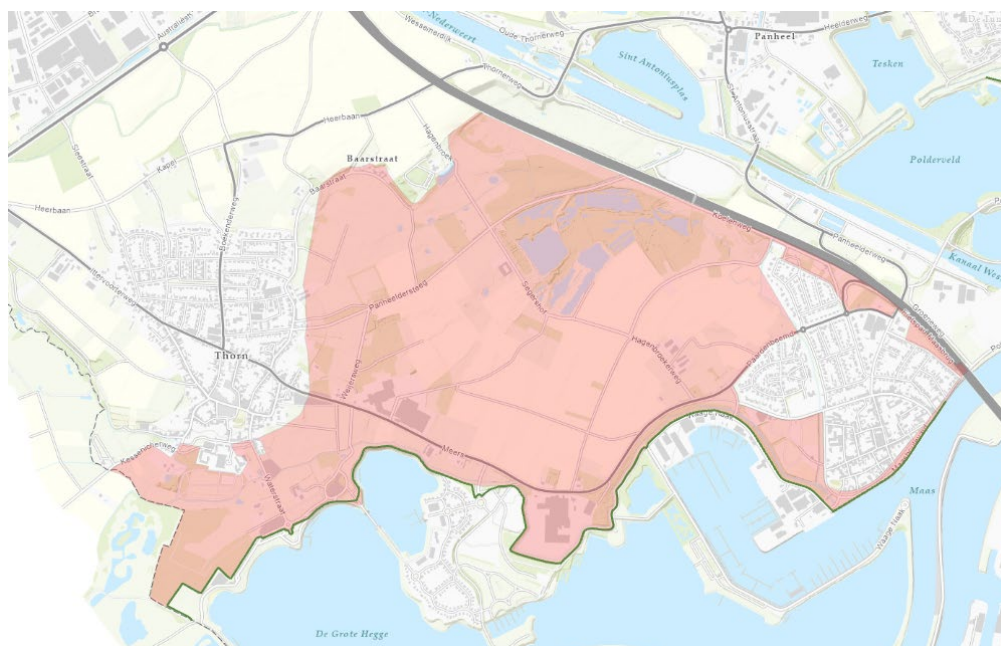
h. Gebied achter dijkvak 75-1 Buggenum (Gemeente Leudal)
Gebied achter dijkvak 75-1 Buggenum op basis van
bestuurlijkvoorkeursalternatief.



i. Gebied achter dijkvak 76-2 Roermond Alexanderhaven (gemeente Roermond)
Gebied achter dijkvak 76-2 Roermond Alexanderhaven voor deel dat binnen het vastgesteld projectplan valt.



j. Gebied achter dijkvak 79-1 Thorn Wessem (Gemeente Maasgouw)
Gebied achter dijkvak 79-1 Thorn Wessem op basis van bestuurlijk
voorkeursalternatief.



Artikel 11

Voor een algemene toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Voor de projecten en gebieden als bedoeld in dit artikel is het niet nodig geacht om te concretiseren welke projecten en gebieden het betreft, omdat die al in bijlage 2 bij de Bgr 2006 stonden en bekend zijn in de uitvoeringspraktijk.

Artikel 12

Voor een algemene toelichting op dit artikel wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

B. Madlener