



Steeds meer  
waterkrachtcentrales  
zoals deze bij het  
Duitse Iffezheim  
hebben een vistrap.

# Geknakte aal op bord

Beleidsregel Watervergunningverlening waterkrachtcentrales van tafel

**TEKST**  
Ruben Bil

**FOTOGRAFIE**  
Shutterstock en  
Sportvisserij Nederland

Hoewel waterkracht nog altijd wordt beschouwd als een vorm van duurzame energie, zorgen waterkrachtcentrales aantoonbaar voor aanzienlijke vissterfte. In extreme situaties kan de cumulatieve sterfte van vissen door het passeren van de turbines zelfs oplopen tot 100 procent. Reden voor Sportvisserij Nederland om naar de rechter te stappen.



Maar stroomafwaarts migrerende  
vissen worden nog steeds vermalen.



Afgelopen december deed de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in twee zaken over waterkracht in relatie tot vissterfte. Uniek was dat er niet alleen werd geprocedeerd over de vraag of aan de geldende vissterftenormen kon worden voldaan, maar ook of deze normen in het geheel wel mochten worden

de te gebruiken best beschikbare technieken bij de vergunningverlening voor waterkrachtcentrales. Het toetsingskader beschrijft hoe de maximaal toelaatbare sterftenormen worden bepaald en functioneert als richtlijn bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor waterkrachtcentrales in de Nederlandse rijkswateren.

## De waterkrachtcentrales in de Maas bij Lith en Linne vormen de twee grootste knelpunten voor de uittrek van schieraal in Nederland

gebruikt. De Raad van State oordeelde dat de normen niet toegepast hadden mogen worden omdat de beleidsregel waarin ze opgenomen waren niet op de juiste manier in de wet is verankerd.

### Aanleiding

Eind jaren 80 zijn er bij Linne en Lith (Maas) en Maurik (Nederrijn) grote waterkrachtcentrales aangelegd. In de jaren 90 werd duidelijk dat deze centrales tot aanzienlijke vissterfte leiden. Uit verschillende onderzoeken bleek dat zalm- en zeeforelsmolts, maar ook barbelen en brasems kwetsbaar zijn bij passage door de centrale. Met een sterfte van bijna 40 procent is de aal het belangrijkste slachtoffer. Europese wetgeving zoals de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en later de Aalverordening, noopten de rijksoverheid tot het opstellen van beleid rond vissterfte bij waterkrachtcentrales. Dit leidde in 2001 tot de notitie 'Waterkrachtcentrales en vismigratie in de Maas' van de ministeries van EZ, LNV en V&W. In 2006 kwam hier bij het 'Afwegings- en toetsingskader WKC's in de Maas en daaraan verbonden kanalen'. Beide notities richtten zich op de Maas en daarmee verbonden wateren. Om deze reden is in 2014 het Toetsingskader voor waterkrachtcentrales in Nederlandse Rijkswateren opgesteld. Hierin worden aan de hand van onderzoeken normen gesteld ten aanzien van vissterfte en

In 2015 is dit kader vertaald naar de zogenaamde 'Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren', waarin wordt aangegeven waar en onder welke voorwaarden watervergunningverlening voor waterkrachtcentrales mogelijk is. De beleidsregel is allereerst van toepassing op alle oppervlaktewateren in het beheer van het Rijk met uitzondering van de territoriale zee, de Exclusieve Economische Zone (EEZ) en de Waddenzee. Binnen dit toepassingsgebied kent de beleidsregel nog een onderscheid tussen relevante en overige gebieden. De relevante gebieden zijn de gestuwde delen van de Maas en Nederrijn/Lek. Indien voor het realiseren van een waterkrachtcentrale een watervergunning noodzakelijk is, zal deze beoordeeld worden op grond van de criteria van de beleidsregel. Die luidt: *Op grond van artikel 4 van de beleidsregel kan een watervergunning voor een waterkrachtcentrale slechts verleend worden, indien de waterkrachtcentrale voldoet aan de maximale beschikbare mogelijkheden van visbescherming voor stroomafwaartse migratie en indien eventuele negatieve effecten op de stroomopwaartse vismigratie gecompenseerd worden.*

### Maximale vissterfte

Per rivier is de maximale cumulatieve vissterfte vastgesteld op 10 procent voor schieraal en zalmsmolts. Hiermee

wordt bedoeld dat één centrale of meerdere centrales samen niet meer dan 10 procent sterfte aan schieraal of zalmsmolts mogen veroorzaken. Aangezien in de Maas al twee actieve centrales zijn (Linne en Lith) die de sterftcijfers overschrijden, is er in principe geen ruimte meer voor extra centrales. Toch biedt de beleidsregel nog steeds de mogelijkheid voor nog vijf nieuwe waterkrachtcentrales, mits deze per centrale minder dan 0,1 procent sterfte veroorzaken. Ook biedt de beleidsregel kansen om tijdelijke experimenten uit te voeren bij een cumulatieve sterfte van meer dan 10 procent indien aannemelijk is dat dit experiment tot een lagere vissterfte leidt. Uit de toelichting blijkt dat de beleidsregel in het leven is geroepen om de vissterfte te beperken omdat vissterfte een component is die betrekking heeft op de ecologische waterkwaliteit. De juridische grondslag hiervoor blijkt echter problematisch.

### Nieuwe procedures

De waterkrachtcentrales in de Maas bij Lith en Linne vormen de twee grootste knelpunten voor de uittrek van schieraal in Nederland. Ondanks de beleidsregel en het toetsingskader voor waterkrachtcentrales blijven deze twee centrales én de centrale bij Maurik in de Nederrijn voor vissterfte zorgen die ruim boven de norm van 10 procent ligt. Sportvisserij Nederland deed daarom in 2016 een handhavingsverzoek om deze centrales te laten voldoen aan de sterftenormen. De minister van Infrastructuur en Milieu legde de uitbaters van de betreffende centrales vervolgens een dwangsom op omdat zij niet over een juiste vergunning beschikten en niet

Het verhakselen van grote hoeveelheden vis maakt inbreuk op de visrechten van verschillende partijen.



aan de sterftenormen voldeden. Uiteindelijk dienden de uitbaters een nieuwe vergunningaanvraag in en heeft de minister ook daadwerkelijk vergunningen verleend met daarin opgenomen een groot aantal voorschriften. De dwangsommen zijn daarmee komen te vervallen. Zowel Sportvisserij Nederland als de uitbaters van de centrales hebben zienswijzen ingediend op de conceptvergunningen, maar deze hebben nauwelijks tot wijzigingen geleid. Begin 2018 zijn aan Essent en Nuon – de uitbaters van de wkc's bij Linne, Lith en Maurik – nieuwe vergunningen verleend met een tijdelijk en experimenteel karakter. In de centrales zou een zogenaamde MIGROMAT geïnstalleerd worden om de sterfte van schieraal te beperken. Daarnaast zou stroomopwaarts een *early warning system* worden ingezet om de sterfte van zalmsmolts tegen te gaan.

Zowel Nuon als Essent hebben bezwaar aangetekend tegen de aan hen verleende vergunningen. Toen dit bezwaar werd afgewezen hebben zij beroep ingesteld bij de rechtbank tegen de meeste aspecten van de vergunning én zelfs tegen de verplichting een vergunning nodig te hebben. De rechtbank Oost-Brabant heeft de meeste beroepsgronden van Nuon en Essent afgewezen, maar heeft ook enkele voorschriften van de vergunning geschrapt of gewijzigd. Tegen deze uitspraak hebben zowel Nuon en Essent als de minister hoger beroep ingesteld bij de Raad van State. De minister betwiste de door de rechtbank geschrapte en gewijzigde vergunningvoorschriften en Nuon (inmiddels Vattenfall) en Essent maakten vooral bezwaar tegen de vergunningplicht en uit de beleidsregel voortvloeiende sterftenormen.

### Vergunningplicht

Waar de rechtbank een uitgebreid vonnis nodig had om alle beroepsgronden te behandelen, was de Raad van State snel klaar. De hoogste bestuursrechter concludeerde dat Nuon en Essent inderdaad een watervergunning nodig hebben voor het uitbaten van hun waterkrachtcentrales, ondanks dat deze al sinds eind jaren 80 in bedrijf zijn. De normen voor vissterfte hadden echter niet mogen



Per rivier is de maximale cumulatieve vissterfte vastgesteld op 10 procent voor schieraal en zalmsmolts.

worden gebaseerd op de beleidsregel watervergunningverlening in rijkswateren omdat die niet op de juiste manier tot stand is gekomen. Zoals hierboven beschreven vindt de beleidsregel haar grondslag in artikel 6.5 van de Waterwet en 6.12 en 6.17 van het Waterbesluit. Deze artikelen bieden weliswaar de mogelijkheid een vergunningplicht te stellen voor bepaalde handelingen in oppervlaktewaterlichamen – waaronder het instellen van een vergunningplicht voor waterkrachtcentrales – maar de beleidsregel houdt niet alleen een vergunningplicht voor waterkrachtcentrales in; hij stelt ook ecologische normen waar een vergunningaanvraag aan dient te voldoen. Eén van die normen betreft de vissterftenorm. De Raad van State concludeert dat bij het opstellen van de beleidsregel geen rekening is gehouden met artikel 2.10 van de Waterwet. Dit artikel bepaalt dat normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Dat is in dit geval niet gebeurd. De beleidsregel was namelijk alleen vastgesteld op basis van de eerder genoemde artikelen van de Waterwet en het Waterbesluit. De Raad van State vernietigt daarom de vergunningen en de daaronder hangende voorschriften en veegt hiermee ook de beleidsregel van tafel vanwege een procedurele fout.

### Nieuwe situatie

Met deze uitspraken is een nieuwe situatie ontstaan die een aantal gevolgen heeft voor waterkracht in Nederland. Duidelijk is dat de drie grote waterkrachtcentrales op dit moment niet over een vergunning beschikken. Feitelijk mogen de waterkrachtcentrales zonder deze vergunning

dan ook niet draaien. Hier staat tegenover dat voorschriften ten aanzien van de visveiligheid in een nieuw uit te geven vergunning voorlopig niet kunnen worden gebaseerd op de beleidsregel. Dit betekent overigens niet dat er nu vergunningen dienen te worden verleend waarin geen normen ten aanzien van visbescherming zijn opgenomen. De normen voor vissterfte in de beleidsregel waren immers niet uit de lucht gegrepen, maar vloeiden voort uit Europeesrechtelijke en internationale verplichtingen. Hierbij moet enerzijds gedacht worden aan de normen van de Kaderrichtlijn Water, maar anderzijds ook aan de normen zoals die zijn opgenomen in de Europese Aalverordening en de Beneluxbeschikking inzake vrije vismigratie. Daarbij dienen de uitbaters van waterkrachtcentrales zich er ook bewust van te zijn dat zij met het verhakselen van grote hoeveelheden vis inbreuk maken op visrechten van verschillende partijen. De vraag is echter of deze instrumenten en het toetsingskader uit 2014 voldoende grondslag vormen om concrete (sterfte)normen op te nemen in nieuw uit te geven vergunningen. Een veiligere weg lijkt het opnieuw vaststellen van de normen uit de beleidsregel conform artikel 2.10 van de Waterwet en de betreffende passages van de Wet milieubeheer of het eerst wijzigen van de Waterwet. Vast staat dat dit veel tijd zal kosten. Het zal geen eenvoudige puzzel worden om – met inachtneming van de uitspraken van de Raad van State en de belangen van de energiemaatschappijen, visrechtenhouders en natuurorganisaties – waterkrachtcentrales te laten voldoen aan de Europeesrechtelijke en internationale verplichtingen. Voorlopig lijken de vissen de dupe te zijn van dit juridische steekspel. ■

