



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Programma Integraal Riviermanagement (IRM)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

30 april 2024 / projectnummer: 3449



# 1 Advies over het MER in het kort

De ministers van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) willen samen met de betrokken provincies en waterschappen een programma 'Integraal Riviermanagement' (IRM) vaststellen met daarin een integrale visie voor de riviersystemen van Rijn en Maas. In IRM leggen Rijk en regio alle opgaven op het gebied van waterveiligheid, bevaarbaarheid, zoetwaterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, natuur, economische ontwikkeling en de kansen voor recreatie en een aantrekkelijke leefomgeving naast elkaar. Het programma bevat keuzes voor de bodemligging en afvoercapaciteit van de rivieren en een indicatie van toekomstige maatregelen die nodig zijn om aan de opgaven te voldoen. Voor het besluit hierover is een plan-milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het ministerie van IenW heeft de Commissie voor de mer (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## **Wat staat in het MER?**

Het MER beschrijft de ambities voor het rivierengebied en de rol van het programma IRM daarin. Voor de hoofdkeuzes (1) rivierbodemplugging en sedimenthuishouding en (2) afvoer- en bergingscapaciteit zijn drie alternatieven onderscheiden. Alternatief 1 legt het accent op de laagwaterproblematiek, alternatief 2 op de hoogwaterproblematiek en alternatief 3 zet maximaal in op beiden. Het zogenaamde richtinggevende voorkeursalternatief (VKA) bestaat uit een combinatie hiervan.<sup>1</sup> In elk alternatief wordt uitgegaan van dezelfde grootschalige natuurmaatregelen, in het kader van de programmatische aanpak grote wateren (PAGW). De milieueffecten en de mate waarin aan de ambities wordt voldaan zijn beoordeeld per riviertak.<sup>2</sup> Deze beoordeling is uitgevoerd op hoofdlijnen. Dat wil zeggen dat het MER vooral kansen en risico's benoemt. De werkelijke positieve en negatieve effecten worden pas duidelijk als de hoofdkeuzes zijn uitgewerkt in maatregelpakketten.

Uit de beoordeling volgt dat alle alternatieven bijdragen aan de doelen voor het rivierengebied, maar de mate waarin verschilt. Ook is duidelijk dat voor het behalen daarvan in elk geval ook andere programma's en maatregelen nodig zijn. Negatieve effecten (risico's) worden vooral verwacht voor cultureel erfgoed, wonen en werken en energie- en grondstoffengebruik. Verder geeft het MER globaal inzicht in het ruimtebeslag van de alternatieven. Daaruit blijkt dat heel veel ruimte nodig is, vooral voor alternatief 3, omdat maatregelen voor de bodemplugging extra grootschalige ingrepen voor de afvoer- en bergingscapaciteit nodig maken. Het MER geeft dan ook aan dat het richtinggevend VKA leidt tot zeer grootschalige rivierverruiming, waar ook binnendijkse ingrepen voor nodig zijn. Uit nader onderzoek moet blijken of hiervoor voldoende ruimte beschikbaar is.

## **Wat vindt de Commissie van het MER?**

Het MER is compact en overzichtelijk, en schetst een helder samenvattend beeld van de functies en de opgaven in het rivierengebied. De tabellen voor de beoordeling van doelbereik

---

<sup>1</sup> Voor de hoofdkeuze bodemplugging en sedimenthuishouding bestaat dit uit een combinatie van alternatief 1 en 2, voor de hoofdkeuze afvoer- en bergingscapaciteit uit een combinatie van alternatief 2 en 3.

<sup>2</sup> De Maas is als één systeem beoordeeld. Voor de Rijntakken wordt bij het beoordelen van het 'doelbereik' onderscheid gemaakt in drie deeltrajecten: (1) Bovenrijn, Waal en Boven-Merwede; (2) Nederrijn en Lek; (3) IJssel, Pannerdensch Kanaal, Vecht en Zwarte Water.

en milieueffecten en het gebruikte kaartmateriaal zijn illustratief. Het MER geeft informatie op hoofdlijnen en een waardevolle indicatie van de omvang van mogelijke gevolgen. Het ontwerp programma IRM heeft een hoger abstractieniveau dan het MER. Het programma bevat richtinggevende keuzes, maar geen concrete maatregelenpakketten. Bovendien zijn de keuzes niet onomkeerbaar en wordt uitgegaan van een adaptieve strategie. Dat wil zeggen dat er veel ruimte is om bij de invulling en uitwerking van het programma nog keuzes te maken. Het MER geeft hierover aan: mochten vervolgbesluiten buiten het kader van het VKA liggen, dan is aanvullende milieubeoordeling nodig.

**Op basis van deze uitgangspunten is de Commissie van mening dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het programma IRM op het huidige abstractieniveau, waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.**

#### **Inzicht in benodigde ruimte is urgent en cruciaal**

Het MER geeft aan dat voor het VKA grootschalige ingrepen nodig zijn en dat daarvoor heel veel ruimte nodig is. Deze conclusie is cruciaal voor de besluitvorming en de uitwerking van het programma én voor andere programma's en plannen. Uit andere programma's (bijvoorbeeld het Nationaal Programma Landelijk Gebied, het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, het Programma Energiehoofdstructuur) zijn ook forse claims op de beschikbare ruimte te verwachten. De integrale afweging hierover zal, aangevuld met de woningbouwopgave, moeten plaatsvinden in de Nota Ruimte. Aangezien de ruimte voor het programma IRM gedeeltelijk noodzakelijk is voor het voldoen aan wettelijke eisen (vooral voor waterveiligheid, maar ook voor waterkwaliteit en natuur) zal deze ruimte deels randvoorwaardelijk zijn voor andere opgaven. In sommige gevallen zullen functiecombinaties mogelijk zijn, maar er zijn ook locaties waar ruimteclaims met elkaar zullen conflicteren. Het risico bestaat dat de noodzakelijke ruimte al door andere programma's of plannen is ingenomen op het moment dat duidelijk wordt hoeveel ruimte er voor het programma IRM nodig is. Dit kan grote milieuconsequenties hebben en betekenen dat kansen in het rivierengebied worden gemist, bijvoorbeeld door optimale functiecombinaties.

Het MER geeft aan dat de stap naar maatregelenpakketten per riviersysteem wordt doorgeschoven naar de uitvoeringsstrategieën, maar wanneer deze stap is voorzien is nog niet duidelijk. **Volgens de Commissie is het essentieel dat er ten tijde van de besluitvorming over de Nota Ruimte duidelijkheid bestaat over de benodigde ruimte voor het programma IRM en de consequenties daarvan.** In het ontwerp programma IRM is aangegeven dat een quickscan wordt uitgevoerd om een zo concreet mogelijke indicatie van de benodigde ruimte te krijgen. De term quickscan doet volgens de Commissie geen recht aan het belang van deze analyse.

#### **Wat is het advies van de Commissie?**

Vanwege de grote en toenemende druk op de ruimte, het belang van IRM en de grote consequenties beveelt de Commissie aan om de bovengenoemde vervolgstap zo spoedig mogelijk te zetten en deze binnen de beschikbare tijd zo grondig mogelijk uit te voeren.<sup>3</sup> Dat wil zeggen dat deze stap niet alleen inzicht biedt in de benodigde ruimte, maar ook in de consequenties daarvan, zowel in de zin van omgevingseffecten als in gevolgen voor ruimteclaims van andere programma's en opgaven. Bij deze analyse spelen de doelen, effecten en afweging van alternatieven een rol. Daarom ligt het voor de hand om voor deze

---

<sup>3</sup> De beschikbare tijd zal voornamelijk afhangen van de termijn waarop de integrale afweging over de ruimteclaims in het kader van de Nota Ruimte wordt gemaakt.

stap een 'MER fase 2' op te stellen. Deze kan uiteindelijk worden gebruikt voor een actualisatie van het programma IRM en eventueel voor andere besluiten.

De Commissie beveelt aan om in deze volgende fase:

- Uit te gaan van de nieuwe deltasce­nario's, gebaseerd op de KNMI klimaatsce­nario's 2023. Deze zijn sinds kort (24 april 2024) beschikbaar en kunnen van grote invloed zijn op de benodigde ruimte.
- Het richtinggevend VKA zo concreet mogelijk te vertalen naar ruimteclaims buitendijks en binnendijks. Vooral de ruimte binnendijks is daarbij van belang, aangezien deze over het algemeen nog geen deel uitmaakt van bestaande reserveringen.<sup>4</sup>
- De effecten hiervan te beoordelen en 'botsproeven' uit te voeren met andere ruimteclaims om te bepalen in hoeverre er sprake is van synergie en/of conflicten.
- Te onderzoeken wat lopende programma's (vooral HWBP, PAGW) kunnen bijdragen aan het programma en welke aanpassingen daarin nog mogelijk zijn.
- Andere alternatieven in beschouwing te nemen als het richtinggevend VKA niet haalbaar blijkt te zijn. Denk daarbij aan aanpassing van de afvoerverdeling en/of bijstelling van (een deel van) de doelen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel en de aanbevelingen voor het vervolg toe.

#### **Achtergrond**

*In het Programma Integraal Riviermanagement worden richtinggevende keuzes gemaakt voor afvoerverdeling en bodemligging van het rivierengebied. Deze keuzes worden vastgelegd in een programma onder de Omgevingswet. Het programma kan kaderstellend zijn voor mer- (beoordelings)plichtige projecten zoals 'werken ter beperking van overstromingen' (K4), 'winning van mineralen' (B2) en 'overbrenging van water tussen stroomgebieden' (K2). Daarnaast moet een Passende beoordeling worden opgesteld omdat het programma gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Om deze redenen is een plan-MER opgesteld.*

#### **Waarom een advies?**

*De onafhankelijke Commissie mer is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van IenW, in afstemming met de ministers van LNV en BZK – besluit over het programma.*

*De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3449](#) op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.*



*Figuur 1: plangebied IRM (bron: MER).*

<sup>4</sup> Hiermee worden bestaande reserveringen bedoeld die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, voorheen Barro). Uit het MER blijkt dat deze reserveringen zeker nodig zullen zijn, maar dat op sommige locaties langs de rivieren binnendijks aanvullende ruimte nodig zal zijn.

## 2 Toelichting op de beoordeling

### 2.1 Context en fasering besluitvorming

#### 2.1.1 Fasering in besluitvorming over IRM

Het MER beschrijft de verschillende stappen van het proces dat is doorlopen sinds de start van de procedure. In de NRD (januari 2020) werd ervan uitgegaan dat in het programma IRM maatregelpakketten per riviertak uitgewerkt zouden worden. In 2022 is door de stuurgroep IRM besloten tot een herijking van deze opdracht. Het MER geeft aan: *De herijkte opdracht sloot meer aan bij de grotere lijn van IRM om op systeemniveau het gesprek te voeren over de balans tussen functies, om vervolgens na vaststelling van het Programma IRM op weg naar de uitvoering in gebieden gebiedsgerichte afwegingen te kunnen maken.*

Een aantal achtergronddocumenten geeft meer inzicht in de stappen die tot aan de herijking zijn doorlopen. Zo is een 'beeld van de rivieren' opgesteld<sup>5</sup>. Daarin is met input van veel verschillende belanghebbende partijen een mogelijk toekomstperspectief voor 2050 geschetst, met doorkijk naar 2100. Dit vormt het startpunt voor het verder onderzoeken van alternatieven. Vervolgens is een notitie realistische beleidsopties opgesteld, waarin grove schetsen zijn gepresenteerd voor de hoofdkeuzes: Rivierbodemplugging en sedimenthuishouding en Afvoer- en bergingscapaciteit.<sup>6</sup> Deze notitie geeft aan dat de volgende stap zou bestaan uit het ontwikkelen van een notitie kansrijke alternatieven. Deze stap is echter vervallen na de herijking. De stap naar maatregelpakketten per riviersysteem is doorgeschoven naar de uitvoeringsstrategieën, die in een later stadium opgesteld zullen worden.

De Commissie vindt de gevolgde redenering en het faseren van de besluitvorming in beginsel logisch. Hieruit spreekt het besef dat grote onzekerheden, onder andere over klimaatverandering en de effectiviteit en haalbaarheid van grootschalige maatregelen, meer onderzoek vergen. Zo zal het beschikbaar komen van de Deltascenario's mogelijk van grote invloed zijn op de te maken keuzes. Ook de samenhang met andere programma's op rijks- en regionaal niveau en de daarbij behorende ruimteclaims vragen zorgvuldige integrale afwegingen om tot concrete maatregelen te komen. Tegelijkertijd signaleert de Commissie dat het doorschuiven van de maatregelpakketten naar uitvoeringsstrategieën grote risico's met zich mee kan brengen. Zie verder paragraaf 2.1.3 van dit advies.

#### 2.1.2 Strategische beleidskeuzes IRM

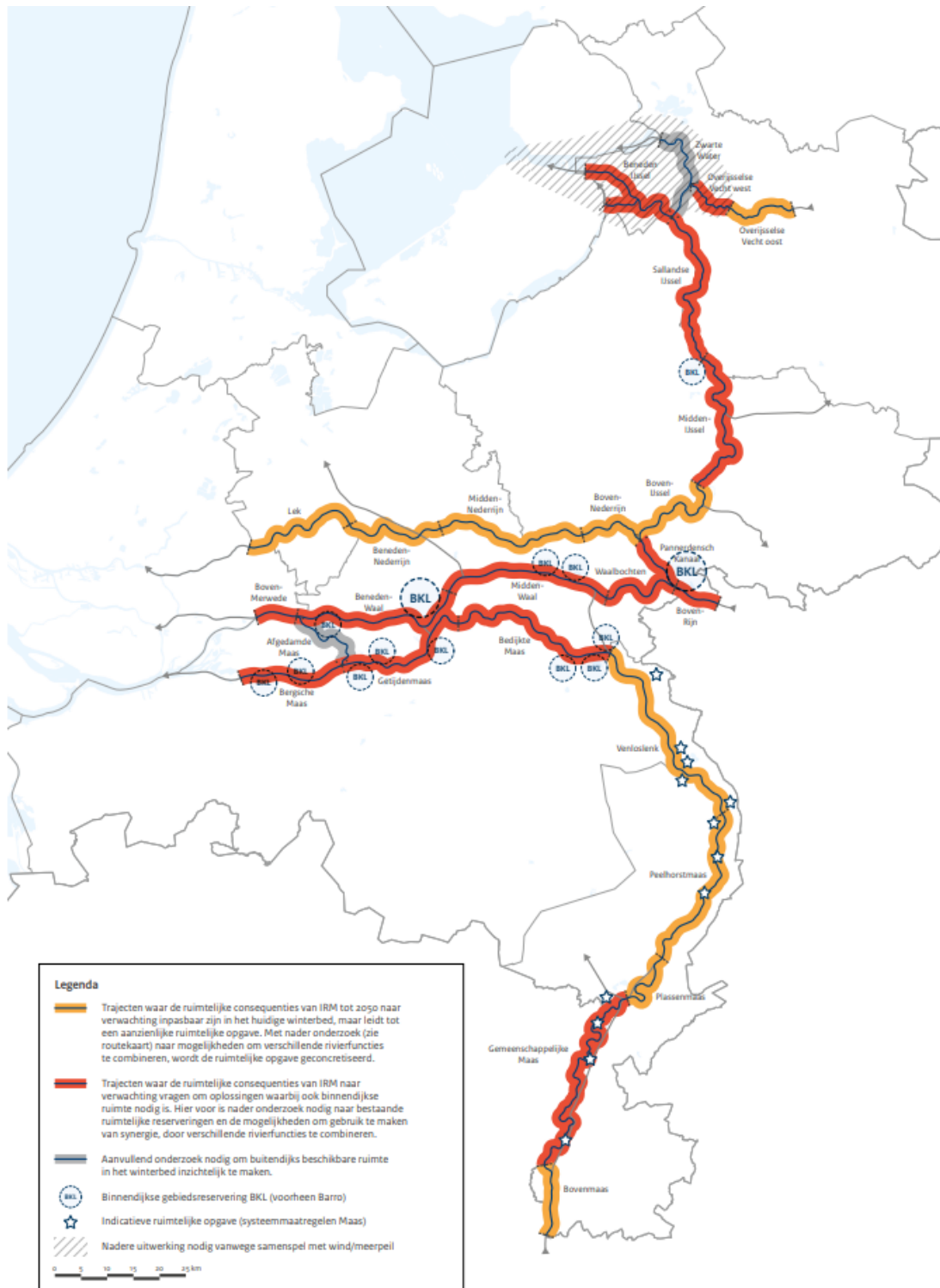
Na de herijking is besloten dat in het programma IRM alleen strategische beleidskeuzes worden genomen over twee onderwerpen: Rivierbodemplugging en sedimenthuishouding en Afvoer- en bergingscapaciteit. Kort samengevat zijn de gemaakte keuzes:

1. Ontgroningen in het zomerbed van de Rijntakken en de Maas worden zo spoedig mogelijk beëindigd. Waar mogelijk wordt sediment toegevoegd om erosie van de bodem te stoppen.

<sup>5</sup> Beeld op de Rivieren, ontwikkelperspectief voor de Maas en Rijntakken, eindrapportage april 2021.

<sup>6</sup> Notitie realistische beleidsopties, vastgesteld door de Stuurgroep IRM op 1 juli 2021.

2. Rivieren worden zodanig ingericht dat het doorgaande sedimenttransport zoveel mogelijk wordt behouden, waardoor baggeren zo min mogelijk nodig is.
3. De gewenste afvoerverdeling wordt nader onderzocht, zodat daarover in de volgende fase kan worden besloten. Daarbij worden synergiekansen zoveel mogelijk benut.



Figuur 2: ruimtelijke consequenties van beleidskeuzes tot 2050 (bron: ontwerp programma IRM).

Het ontwerp programma IRM handhaaft de bestaande ruimtereserveringen, maar legt nog geen nieuwe reserveringen vast. De indicatieve inschatting van de benodigde reserveringen

(zie figuur 2) wordt gebruikt voor de confrontatie met andere ruimtelijke opgaven in het kader van de Nota Ruimte. De ruimtelijke consequenties hiervan worden in vervolg verder uitgewerkt in een adaptieve aanpak. Dat wil zeggen dat er veel ruimte is om bij de invulling en uitwerking van het programma nog keuzes te maken.

De focus ligt in het MER en in het ontwerp programma op 2050, met een doorkijk naar 2100. De lange termijn heeft nog geen (herkenbare) rol gespeeld in de samenstelling van de alternatieven. Vanwege de onzekerheden wordt gekozen voor adaptief beleid, waardoor het ook nog niet nodig zou zijn om nu te anticiperen op de lange termijn. Paragraaf 10.4 van het MER geeft inzicht in de vervolgstappen, waarin de beleidskeuzes en ruimtelijke consequenties verder geconcretiseerd zullen worden. Mocht bij deze uitwerking sprake zijn van (belangrijke) aanpassingen aan het richtinggevend VKA, dan zal het MER worden aangevuld en geactualiseerd. Voor de uitwerking worden mogelijk ook nieuwe plan- en/of project-mer-procedures doorlopen, afhankelijk van de inhoud van vervolgbesluiten.

De Commissie kan deze redenering volgen, met de toevoeging dat het nader concretiseren van de ruimtelijke consequenties zo spoedig mogelijk zou moeten plaatsvinden.

### **2.1.3 Integrale afweging in Nota Ruimte**

De Commissie begrijpt de herijking en fasering in de besluitvorming, maar ziet daarin ook risico's. Het ontwerp programma IRM en het MER stellen vast dat er buitendijks én binnendijks veel ruimte gereserveerd moet worden om beperkingen voor lange termijnoplossingen of desinvesteringen te voorkomen. Het is nog onduidelijk of de huidige reserveringen van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, voorheen genaamd Barro-reserveringen) voldoende zijn. In het ontwerp programma IRM zijn – buiten deze Bkl-reserveringen – nog geen extra ruimtereserveringen opgenomen. De (milieu)consequenties hiervan zijn ook nog niet in het MER beschreven.

Uit het MER en de uitgevoerde analyses is af te leiden dat er heel veel ruimte nodig is om aan de doelen van IRM te voldoen, vooral met het oog op de te behalen waterstandsdalingen (zie paragraaf 2.3.2 van dit advies). Het VKA komt gedeeltelijk aan de doelen tegemoet, maar om deze helemaal te realiseren zullen ook keuzes in andere kaders en programma's noodzakelijk zijn. Dat is met name het geval op de locaties met beperkte mogelijkheden voor functie-combinaties. Uit andere programma's (bijvoorbeeld het Nationaal Programma Landelijk Gebied, het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, het Programma Energiehoofdstructuur) kunnen ook forse claims op de beschikbare ruimte volgen. Aangezien de ruimte voor het programma IRM gedeeltelijk noodzakelijk is voor het voldoen aan wettelijke eisen (vooral voor waterveiligheid, maar ook voor waterkwaliteit en natuur) zal deze ruimte (in ieder geval voor een deel) prioritair en daarmee randvoorwaardelijk zijn voor andere opgaven. In sommige gevallen zullen functiecombinaties mogelijk zijn, maar er zijn ook locaties waar ruimteclaims met elkaar zullen conflicteren. Het risico bestaat dat de noodzakelijke ruimte al door andere programma's of plannen is ingenomen op het moment dat duidelijk wordt hoeveel ruimte er voor het programma IRM nodig is. Dit kan grote milieuconsequenties hebben en betekenen dat kansen in het rivierengebied worden gemist, bijvoorbeeld door optimale functiecombinaties.

Daarom is het essentieel dat er ten tijde van de besluitvorming over de Nota Ruimte duidelijkheid bestaat over de benodigde ruimte voor het programma IRM. In het ontwerp

programma IRM is aangegeven dat een quickscan wordt uitgevoerd om een zo concreet mogelijke indicatie van de benodigde ruimte te krijgen. De term quickscan doet volgens de Commissie geen recht aan het belang van deze analyse.

#### 2.1.4 Actualisatie Deltascenario's

In het MER is uitgegaan van de klimaatscenario's uit 2014, omdat de nieuwe scenario's ten tijde van het opstellen ervan nog niet beschikbaar waren. De actuele klimaatscenario's van het KNMI 2023 en de nieuwe sociaaleconomische scenario's van PBL en CPB zijn inmiddels vertaald naar nieuwe deltasenario's.<sup>7</sup> Deze zullen de basis vormen voor de herijking van het Deltaprogramma in 2026. De verwachting is dat de nieuwe deltasenario's zullen leiden tot forse aanpassingen, vooral ten aanzien van de zoetwaterbeschikbaarheid.

#### 2.1.5 Aanbevelingen voor de volgende fase

Vanwege de grote druk op de ruimte, het belang van IRM en de grote consequenties beveelt de Commissie aan om de eerder genoemde vervolgstap zo spoedig mogelijk te zetten en deze binnen de beschikbare tijd zo grondig mogelijk uit te voeren.<sup>8</sup> Dat wil zeggen dat deze stap niet alleen inzicht biedt in de benodigde ruimte, maar ook in de consequenties daarvan, zowel in de zin van omgevingseffecten als in gevolgen voor ruimteclaims van andere programma's en opgaven. Bij deze analyse spelen de ambities, milieueffecten en afweging van alternatieven een rol. Daarom ligt het voor de hand om voor deze stap een aanvulling op het MER of een volwaardig 'MER fase 2' op te stellen. Dit kan uiteindelijk worden gebruikt voor een actualisatie en nadere invulling van het programma IRM met maatregelpakketten en eventueel voor andere besluiten, zoals de herijking van de Deltabeslissingen.

De Commissie beveelt aan om in deze volgende fase:

- Uit te gaan van de nieuwe deltasenario's, gebaseerd op de KNMI Klimaatscenario's 2023.
- Het richtinggevend VKA zo concreet mogelijk te vertalen naar ruimteclaims buitendijks en binnendijks. Vooral de ruimte binnendijks is daarbij van belang, aangezien deze over het algemeen nog geen deel uitmaakt van bestaande reserveringen.<sup>9</sup>
- De effecten hiervan te beoordelen en 'botsproeven' uit te voeren met andere ruimteclaims om te bepalen in hoeverre er sprake is van synergie en/of conflicten.
- Te onderzoeken wat lopende programma's (vooral HWBP, PAGW) kunnen bijdragen aan het programma en welke aanpassingen in deze lopende programma's nog mogelijk zijn.
- Andere alternatieven in beschouwing te nemen als het richtinggevend VKA niet (volledig) haalbaar blijkt te zijn of onvoldoende tegemoetkomt aan de doelen. Denk daarbij aan aanpassing van de afvoerverdeling, extra maatregelen aan waterkeringen en/of bijstelling van (een deel van) de doelen.

In de volgende paragrafen gaat de Commissie nader in op enkele van deze aanbevelingen.

---

<sup>7</sup> Zie <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/kennisontwikkeling-en-signalering/deltascenarios>.

<sup>8</sup> De beschikbare tijd zal voornamelijk afhangen van de termijn waarop de integrale afweging over de ruimteclaims in het kader van de Nota Ruimte wordt gemaakt.

<sup>9</sup> Hiermee worden bestaande reserveringen bedoeld die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL, voorheen Barro). Uit het MER blijkt dat deze reserveringen zeker nodig zullen zijn, maar dat op sommige locaties langs de rivieren binnendijks aanvullende ruimte nodig zal zijn.



## 2.2 Doelen en samenhang met andere (rijks)programma's

De ambitie van het programma IRM is een toekomstig rivierengebied dat als systeem goed functioneert en meervoudig bruikbaar is. Het MER beschrijft vijf zogenaamde IRM-doelen<sup>10</sup>:

1. **Rivierafvoer bij hoogwater:** veilige afvoer en berging van hoogwater.
2. **Zoetwaterbeschikbaarheid en drinkwatervoorziening:** robuuste zoetwaterbeschikbaarheid in periodes van droogte en lage afvoeren door middel van een hoofdwatersysteem dat bestand is tegen een droogte die in 2050 gemiddeld eens per 20 jaar voorkomt in het Stoomscenario.<sup>11</sup>
3. **Natuur en ecologische waterkwaliteit:** dynamisch riviersysteem met robuuste riviernatuur, waarmee ook de opgaven in het kader van de KRW en Natura 2000 zijn geborgd.
4. **Bevaarbaarheid:** de bevaarbaarheid behouden voor de huidige scheepvaartklassen en het behouden en ontwikkelen van toegankelijke en bereikbare (overnachtings)havens en sluizen.
5. **Regionale economische ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit:** ruimte creëren voor en het stimuleren van regionale ontwikkelingen passend bij de kenmerken en identiteit van het gebied.

Het MER maakt duidelijk dat deze vijf doelen vanuit het perspectief van IRM niet gelijkwaardig zijn. Voor het bereiken van deze doelen zijn (ingrijpende) maatregelen nodig in het kader van andere programma's en projecten van Rijk, provincie, gemeentes, waterschappen en andere partijen.<sup>12</sup> De beleidskeuzes van IRM zullen vooral in belangrijke mate bijdragen aan de eerste twee doelen, die dan ook expliciet in het ontwerp programma zijn opgenomen.

De Commissie constateert dat uit het MER niet goed is af te leiden in welke mate de vijf doelen bereikt kunnen worden met IRM en welke andere programma's er nodig zijn om de doelen volledig te behalen. De tabellen die inzicht geven in het doelbereik (tabel S1 en S2 in de samenvatting van het MER) geven wel indicatief aan of de alternatieven een positieve, neutrale of negatieve invloed hebben, maar dit zegt weinig over de mate waarin doelen behaald worden.

De Commissie beveelt – in aanvulling op paragraaf 2.1.5 van dit advies – aan om in de volgende fase nadrukkelijk de samenwerking met andere (lopende) programma's aan te gaan, zodat tijdig duidelijk wordt welke synergiekansen er zijn om de doelen te bereiken.

---

<sup>10</sup> In het MER zijn deze vijf IRM-doelen gepresenteerd als gelijkwaardig. In het ontwerp programma wordt in plaats daarvan gesproken over vijf rivierfuncties, waarmee dezelfde thema's worden bedoeld. Het ontwerp programma geeft aan dat het programma IRM voorziet in twee nieuwe beleidsdoelen, die leiden tot twee beleidskeuzes.

<sup>11</sup> Het STOOM scenario is een van de vier Deltascenario's die zijn ontwikkeld op basis van de recente KNMI-scenario's (naast DRUK, RUST en WARM). Het STOOM scenario is daarvan het meest extreme scenario, het gaat uit van snelle klimaatverandering en een sociaaleconomische groei.

<sup>12</sup> Het ontwerp programma geeft aan: Het uitgangspunt voor de relatie tussen IRM en andere programma's is dat partijen, via het Programma IRM werken aan het realiseren van de IRM-doelen en dat partijen daarnaast via (aan de verschillende rivierfuncties gerelateerde) sectorale programma's werken aan de beleidsdoelen van desbetreffende programma's. Dit geldt onder andere voor de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW), het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Deltaprogramma Zoetwater en ook voor gebiedsgerichte Deltaprogramma's.

## 2.3 Alternatieven

### 2.3.1 Ontwikkeling en afbakening alternatieven

Het MER maakt onderscheid in drie alternatieven waarmee beoogd wordt de hoeken van het speelveld te onderzoeken:

- Alternatief 1: accent op laagwaterproblematiek;
- Alternatief 2: accent op hoogwaterproblematiek;
- Alternatief 3: accent op laag- en hoogwaterproblematiek.

Daarbij zijn niet de vijf doelen (in het ontwerp programma 'functies' genoemd) van IRM als uitgangspunt gekozen, maar de twee strategische beleidskeuzes: (1) rivierbodempligging en sedimenthuishouding en (2) afvoer- en bergingscapaciteit. Voor natuur zijn de alternatieven bijvoorbeeld nauwelijks onderscheidend. De alternatieven dragen wel bij aan andere doelen, maar zoals in paragraaf 2.2 aangegeven zijn voor het bereiken daarvan ook maatregelen in andere programma's noodzakelijk.

De Commissie constateert dat uit het MER lastig af te leiden is hoe de drie alternatieven tot stand zijn gekomen en op welke manier gezorgd is dat de hoeken van het speelveld hierin zijn vertegenwoordigd. Zo wordt ingezet op het beëindigen van delfstoffenwinning in het rivierengebied, het toepassen van (grootschalige) suppleties van sediment en het uitvoeren van rivierverruimende maatregelen. Het is niet duidelijk of andere, minder ingrijpende, maatregelen zijn overwogen en in hoeverre daarmee de doelen bereikt kunnen worden. Zeker als blijkt dat er onvoldoende ruimte beschikbaar is om deze ingrepen uit te voeren is niet uit te sluiten dat bij de uitwerking van het programma andere realistische alternatieven in beeld komen.

In aansluiting op paragraaf 2.1.5 van dit advies beveelt de Commissie aan om in de volgende fase andere alternatieven in beschouwing te nemen, als de onderzochte alternatieven niet haalbaar of onvoldoende effectief blijken te zijn. Denk daarbij aan aanpassing van de afvoerverdeling en/of bijstelling van (een deel van) de doelen.

#### **Welke rol kunnen lopende programma's spelen?**

Verder constateert de Commissie dat uit het MER niet goed is af te leiden welke rol lopende programma's en projecten – vooral het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en de PAGW – kunnen spelen bij het behalen van de doelen:

- Het HWBP voorziet voor de komende decennia nog verschillende grootschalige dijkversterkingen en rivierverruimende maatregelen. Daarvoor is en wordt veel onderzoek uitgevoerd en vinden uitgebreide ontwerp- en participatieprocessen plaats. Gezien de eerder benoemde onzekerheden is niet uit te sluiten dat in het kader van IRM nieuwe dijkversterkingen en/of rivierverruimingen nodig zijn. Het is niet duidelijk in hoeverre er bij HWBP-projecten ruimte bestaat voor aanpassing of uitbreiding en of er projecten worden uitgevoerd die mogelijk conflicteren met in het kader van IRM te nemen maatregelen. Ook is niet duidelijk of voorkomen kan worden dat in dezelfde gebieden in de ( nabije) toekomst nieuwe maatregelen nodig zijn.
- De ambitie van PAGW is de realisatie van 28.300 hectare natuur in het rivierengebied. Dit wordt in het MER terecht niet gezien als autonome ontwikkeling, omdat hierover nog geen definitieve besluiten zijn genomen. De drie alternatieven en het VKA gaan allemaal

uit van dezelfde ambitie maar het MER plaatst hierbij wel een kanttekening.<sup>13</sup> Als de ambitie voor PAGW wordt bijgesteld, betekent dit een wijziging voor alle alternatieven, inclusief het VKA. Dat betekent ook dat de beoordeling van het doelbereik en de effecten van de alternatieven wijzigt. De vraag is welke rol PAGW gaat spelen op het moment dat er onvoldoende ruimte is voor alle ruimtevergende functies in het rivierengebied.<sup>14</sup>

Zoals eerder aangegeven beveelt de Commissie aan om in de volgende fase te onderzoeken wat lopende programma's (vooral HWBP, PAGW) kunnen bijdragen aan het programma IRM en welke aanpassingen in deze lopende programma's nog mogelijk zijn.

### 2.3.2 Ruimtelijke consequenties alternatieven

Voor afvoer- en bergingscapaciteit wordt uitgegaan van grootschalige rivierverruimende maatregelen. Het MER maakt duidelijk dat zowel de maatregelen voor bodemligging als voor afvoer en berging vragen om extra ruimte, zowel buitendijks als binnendijks. De kaartjes die in het MER zijn opgenomen (figuur 3-2 t/m 3-10) geven een indicatie van de benodigde ruimte per alternatief. Hoewel het MER aangeeft dat 'heel veel ruimte' nodig is, constateert de Commissie dat de omvang van de benodigde ingrepen daarbij mogelijk wordt onderschat, dan wel dat de gevolgen daarvan een meer prominente plaats in het MER verdienen.

De figuren 6-1 en 6-2 in het MER geven per alternatief aan welke waterstandsdaling nodig is op verschillende locaties voor de Rijntakken en Maas. Deze waterstanddaling geeft ook een indicatie van de daarvoor benodigde ruimte. Vooral voor alternatief 3 geldt dat deze daling dusdanig groot is, dat dit alternatief niet realistisch lijkt. Ter illustratie: bij de locatie Waalbochten (Boven-Waal) wordt in alternatief 2 uitgegaan van circa 30 cm en in alternatief 3 van bijna 90 cm waterstanddaling. Op deze locatie, waar in het kader van Ruimte voor de Rivier reeds grootschalige ingrepen uitgevoerd zijn, die enkele decimeters waterstandsdaling hebben opgeleverd, lijken dergelijke uitgangspunten niet realistisch. Ook langs de Maas blijken nu al forse ingrepen nodig voor het behoud van waterberging, zonder dat daarbij sprake is van waterstandsdaling. Als blijkt dat inderdaad onvoldoende ruimte aanwezig is, zullen andere maatregelen, zoals grootschalige dijkversterking, nodig zijn.

In het MER ontbreekt een vertaling van de beoogde waterstandsdaling naar de benodigde ruimte buitendijks en binnendijks. Een goed beeld hiervan is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de effecten hiervan op de verschillende gebruiksfuncties en aanwezige waarden. Daarnaast is deze informatie noodzakelijk voor de integrale afweging in het kader van de Nota Ruimte (zie paragraaf 2.1.3 en 2.1.5. van dit advies).

---

<sup>13</sup> Het MER geeft op pagina 44 aan: De 28.300 ha te realiseren natuur maakt onderdeel uit van alle 3 de alternatieven, niet van de referentiesituatie. Het is daarmee integraal beoordeeld in dit plan-MER als een niet onderscheidend onderdeel van het voornemen (en daarmee van IRM). Omdat de natuuropgave vast staat, is het niet wenselijk geacht om daarmee te variëren. Omdat in alternatief 1 geen binnendijkse ingrepen voorzien zijn, is het echter de vraag in hoeverre het realistisch is om in dit alternatief 28.300 ha PAGW natuur te realiseren.

<sup>14</sup> In verschillende zienswijzen wordt dit dilemma benoemd, met het oog op de ruimte voor onder andere ruimtelijke kwaliteit en de functies wonen en landbouw.

### 2.3.3 Voorkeursalternatief

Uit de drie alternatieven is een richtinggevend voorkeursalternatief (VKA) samengesteld. Volgens het MER bestaat het VKA voor bodemligging en sedimenthuishouding uit een combinatie van alternatief 1 en 2. Voor de afvoer- en bergingscapaciteit zit het (richtinggevend) VKA tussen alternatief 2 en 3 in. Hoewel het proces waarin het VKA tot stand is gekomen in hoofdstuk 8 van het MER is beschreven vindt de Commissie de hierbij gemaakte keuzes niet allemaal goed navolgbaar. Dit komt onder andere omdat het doelbereik van de alternatieven niet in absolute zin bepaald is. Daardoor is niet goed af te leiden welke andere maatregelen – naast IRM – nodig zijn om de doelen uiteindelijk te realiseren. Daardoor is het relatieve belang van IRM niet goed te bepalen.

Ter illustratie:

- Het MER concludeert (terecht) dat het doelbereik van het VKA op het aspect zoetwaterbeschikbaarheid beperkt is. Daaruit volgt dat oplossingen hiervoor ook in andere programma's gevonden moeten worden. De vraag is echter of dat wel mogelijk is, zeker omdat er signalen zijn dat klimaatverandering hierbij een nog grotere rol gaat spelen dan verwacht. Als geen oplossingen in andere programma's worden gevonden kan dit noodzaken om in het kader van IRM verregaandere maatregelen te nemen.
- Voor PAGW is uitgegaan van de realisatie van de volledige ambitie van 28.300 hectare natuur. In het vervolgproces moet nog blijken of dit realistisch is en in hoeverre deze ambitie samengaat en/of conflicteert met andere ambities. Ook kan de realisatie hiervan een rol spelen bij mitigatie en/of compensatie van negatieve effecten van andere ingrepen in het rivierengebied.

De Commissie beveelt aan deze aandachtspunten te betrekken bij de in paragraaf 2.1.5 genoemde vervolgstap.

## 2.4 Referentiesituatie

Hoofdstuk 5 van het MER beschrijft de huidige situatie en autonome ontwikkelingen in het studiegebied, als basis voor de vergelijking van de alternatieven. De beschrijvingen leiden per aspect tot een beoordeling van de huidige situatie (2020) en de referentiesituatie (2050). Daarbij is onderscheid gemaakt in drie deeltrajecten van de Rijntakken en de Maas als geheel. De gehanteerde beoordelingsschalen zijn per aspect in bijlage 4 van het MER toegelicht.<sup>15</sup>

De beschrijvingen zijn over het algemeen passend bij het abstractieniveau van het programma. De beoordelingen per aspect geven aan voor welke aspecten in de huidige situatie knelpunten optreden en welke trends daarin te verwachten zijn. Dit geeft in beginsel een goed bruikbaar overzicht van de belangrijkste opgaven en uitdagingen voor IRM.

---

<sup>15</sup> Voor de beoordeling van de huidige situatie en referentiesituatie is er onderscheid gemaakt in een kwaliteitsniveau groen, oranje of rood. Per aspect is een schaalat gedefinieerd voor de toekenning van deze kwaliteitsniveaus. In het algemeen geldt: bij kwaliteitsniveau groen is sprake van een overwegend goede kwaliteit, er is geen sprake van overschrijding van wettelijke of beleidsnormen, knelpunten of anderszins. Bij rood is sprake van overwegend slechte kwaliteit, dat wil zeggen: er is sprake van overschrijding van normen of knelpunten. Bij oranje is er in zijn algemeenheid sprake van risico op normoverschrijding of knelpunten, de kwaliteit zit dan tussen groen en rood in.

De Commissie plaatst hierbij een aantal kanttekeningen. Voor het abstractieniveau van het programma in de huidige vorm leidt dit niet tot het ontbreken van essentiële informatie. Zij beveelt aan om deze aandachtspunten te betrekken bij de in paragraaf 2.1.5 genoemde vervolgstappen en (het) daarvoor op te stellen milieueffectrapport(en):

- **Ruimtelijke kwaliteit:** autonome ontwikkelingen zullen leiden tot grote veranderingen in het rivierengebied, met positieve en negatieve gevolgen voor ruimtelijke kwaliteit. Denk daarbij aan maatregelen in het kader van het Deltaprogramma, het HWBP en de KRW. Het MER maakt niet zichtbaar welke veranderingen aan welk beleid toe te schrijven zijn. De meerwaarde van IRM (kansen) wordt daardoor niet zichtbaar en ook niet de synergie en conflicten met andere programma's.
- **Ruimtelijke economische ontwikkeling.** Het MER geeft geen informatie over de bestaande ruimtelijke reserveringsgebieden (Bkl, voorheen Barro) en de daarbij behorende planologische beperkingen. Dit is van belang omdat het programma IRM beoogt de huidige ruimtereserveringen te behouden en daar bovenop zal leiden tot extra ruimteclaims.
- **Waterkwaliteit:** de score voor de KRW in de huidige situatie is niet goed te volgen. Uit de beschrijving volgt dat voor een deel van ecologische toestand en voor de chemische toestand geldt, dat sprake is van een slechte toestand. In de tabellen wordt deze als 'matig' beoordeeld.
- **Landbouw:** het MER geeft gedetailleerde cijfers over te verwachten landbouwschade door autonome ontwikkeling (verzilting, droogte, wateroverlast). Dit wekt ten onrechte de suggestie dat deze schade nu al gedetailleerd te bepalen is. Er zijn veel onzekerheden en indirecte effecten (buiten het rivierengebied) zijn niet meegenomen. De effecten van verzilting zijn overigens wel apart beoordeeld.

## 2.5 Doelbereik en milieueffecten

In aparte hoofdstukken van het MER zijn de alternatieven beoordeeld op het doelbereik (hoofdstuk 6) en milieueffecten (hoofdstuk 7). Voor beide beoordelingskaders geldt dat de effecten niet in absolute zin zijn beoordeeld. Met een positieve score wordt bedoeld dat er kansen zijn om de doelen te bereiken en kansen op positieve effecten. Met een negatieve score wordt bedoeld dat de kans bestaat dat de doelen juist verder uit zicht raken en dat er een kans is op negatieve effecten.

### 2.5.1 Doelbereik

De gekozen werkwijze zorgt ervoor dat de alternatieven wel op hoofdlijnen inzicht geven in de verschillen tussen de alternatieven, maar dat nog niet kan worden beoordeeld in hoeverre doelen bereikt worden. Daarmee blijft ook nog onduidelijk welke inspanningen (maatregelen) binnen andere programma's en plannen noodzakelijk zijn om de vijf eerdergenoemde doelen volledig te behalen (zie het voorbeeld in paragraaf 2.3.3. van dit advies).

De Commissie beveelt aan om in de volgende fase (zie paragraaf 2.1.5 van dit advies) de doelen concreter te formuleren. Bepaal het doelbereik van het programma IRM in meer absolute zin en bied vervolgens inzicht in de opgaven die resteren voor andere programma's. Deze analyse kan vervolgens worden gebruikt voor integrale afwegingen die in bovenliggende kaders (zoals de Nota Ruimte) worden gemaakt.

## 2.5.2 Beoordeling milieueffecten

De Commissie plaatst enkele kanttekeningen bij de beoordeling van de effecten in het MER. Voor het abstractieniveau van het programma in de huidige vorm leidt dit niet tot het ontbreken van essentiële informatie. Zij beveelt aan om deze aandachtspunten te betrekken bij de in paragraaf 2.1.5 genoemde vervolgstappen en (het) daarvoor op te stellen milieueffectrapport(en):

- In het MER en het programma IRM ligt de focus op maatregelen in het rivierengebied. De relatie met regionale watersystemen en met andere rijkswateren (IJsselmeergebied, Zuidwestelijke Delta, bovenstroomse gebieden<sup>16</sup>) krijgt nog weinig aandacht. Regionale systemen kunnen vooral een bijdrage leveren aan de doelen water vasthouden, voorraad vorming van het grondwater in de winter en regionale waterberging voor extreme neerslag. Maatregelen die in België en Duitsland in het kader van bodemdaling en/of hoogwaterveiligheid worden genomen kunnen ook effecten hebben op de waterstanden in het Nederlandse deel van Rijn en Maas.
- Op het aspect bodem scoren de alternatieven volgens het MER neutraal op bodemkwaliteit, omdat deze op basis van wet- en regelgeving niet mag verslechteren door werkzaamheden. Deze redenatie is niet goed navolgbaar. Ook voor andere aspecten geldt dat de situatie niet mag verslechteren of wettelijk gezien moet verbeteren, bijvoorbeeld voor het behalen van de KRW-doelen. Dit is echter geen reden voor een neutrale beoordeling.
- De effecten op beschikbaarheid van drinkwater en industriewater zijn in de scoretabellen bij elkaar gevoegd, omdat de effecten daarop hetzelfde zijn. Gevolgen voor de drinkwatervoorziening zijn maatschappelijk gezien echter van een andere orde en zouden volgens de Commissie apart gewogen moeten worden.

## 2.5.3 Ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorie

De Commissie plaatst enkele kanttekeningen bij de beoordeling van de effecten voor ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorie. Zij beveelt aan om deze aandachtspunten te betrekken bij de in paragraaf 2.1.5 genoemde vervolgstappen en (het) daarvoor op te stellen milieueffectrapport(en):

- Het onderscheid binnen de doelstelling 'regionale ontwikkeling met versterking van de ruimtelijke kwaliteit' is niet helder. Het aspect recreatie bevindt zich bijvoorbeeld zowel binnen de doelstelling ruimtelijke kwaliteit als binnen de gebruiksfuncties. Hierdoor is ook het onderscheid tussen doelbereik op ruimtelijke kwaliteit en effecten op gebruiksfuncties lastig te beoordelen.
- Voor het aspect landschap zijn positieve en negatieve effecten tegen elkaar weggestreept, zoals het positieve effect van waterstandsverhoging tegen het negatieve effect van uiterwaardverlaging. De effectbeoordeling is daardoor soms lastig te volgen. Ook verdwijnt hierdoor relevante informatie die gebruikt kan worden voor het formuleren van mitigerende maatregelen.
- De aspecten aardkundige waarden en de LIMES ontbreken in het beoordelingskader en de effectbeschrijving. De aardkundige waarden zijn gevormd door geomorfologische processen, en het zijn deze processen die kunnen veranderen door het effect van maatregelen op de lange termijn. Daardoor zijn mogelijke risico's daarvoor niet in beeld.

---

<sup>16</sup> Bovenstrooms in Duitsland en België en daarnaast beeksystemen in Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel die afwateren op het rivierengebied.

Als voorbeeld geldt het onbedijkte gedeelte van de Maas, omdat natuurlijke waterkeringen met aardkundige waarden hier zullen worden vervangen door kunstmatige.

#### **2.5.4 Passende beoordeling**

De Passende beoordeling stelt dat negatieve gevolgen op foerageergebied voor ganzen en andere grasetende watervogels kunnen optreden, maar het halen van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staan. In combinatie met nog niet uitgevoerde maar wel geplande (zekere) ontwikkelingen is de maximale draagkracht van Natura 2000-gebied Rijntakken voor deze soorten echter in zicht.

Uit jurisprudentie volgt dat niet zonder meer een beroep mag worden gedaan op foerageergebieden daarbuiten. Ook kunnen daar andere ruimteclaims liggen, bijvoorbeeld in het kader van de PPLG's.

Het is voorstelbaar dat hier goede oplossingen voor te vinden zijn maar studies naar de opvangcapaciteit vergen mogelijk een langere doorlooptijd. De Commissie beveelt daarom aan hierover tijdig in overleg te treden met de provincie Gelderland, voortouwnemer voor het Natura 2000-gebied Rijntakken.

Ook naar de gevolgen van stikstofemissies in de aanlegfase adviseert de Commissie tijdig een vervolgstudie te doen. Het uit productie nemen van agrarische grond zal per saldo tot een (forse) afname kunnen leiden, maar informatie over brongerichte maatregelen is waarschijnlijk relevant voor de verdere planoptimalisatie en besluitvorming.

## BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

### Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Gert Dekker

dr. Roeland During

drs. ing. Sanne Ebben-Gerrits

ir. Casper van der Giessen

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

ing. Rob Vogel

### Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Programma Integraal Riviermanagement.

### Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat kan het onder andere gaan om K4 “werken ter beperking van overstromingen”, B2 “winning van mineralen” en K2 “overbrenging van water tussen stroomgebieden”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

### Bevoegd gezag besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat (coördinerend), in overeenstemming met de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### Initiatiefnemer besluit

Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, betrokken provincies en waterschappen.

### Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 4 april 2024 heeft toegestuurd. Ze heeft ze voor zover relevant in haar advies verwerkt.

### Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3449](#) in te vullen in het zoekvak.



**Commissie voor de milieueffectrapportage**

A. v. Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht

t 030-2347666

e [info@commissiemer.nl](mailto:info@commissiemer.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)