
POSITION PAPER

Aan : Vaste commissie Infrastructuur en Waterstaat
Datum : 20 mei 2026
Onderwerp : Milieumnibus: wijzigingen en reflectie Commissie mer daarop

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie mer’) deelt hierbij op uw verzoek haar position paper over de inhoud en gevolgen van de milieumnibus op het gebied van milieueffectrapportage.¹ Onderdeel van deze milieumnibus is een verordening over milieuonderzoek dat al Europeesrechtelijk voorgeschreven is op grond van twee milieueffectrapportage-richtlijnen, de Habitatrictlijn, de Vogelrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.² De nieuwe verordening bevat bepalingen over de stroomlijning van procedures en onderzoeken tussen de verschillende EU-regelgevingskaders en over versnelling van besluitvormingsprocedures. De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 13 februari 2026 een BNC-fiche inzake de milieumnibus aan uw Kamer gestuurd met de waardering van het kabinet en de inzet voor aanpassingen.³

In dit position paper gaat de Commissie mer in op de onderdelen van de verordening waarvan zij de gevolgen kan inschatten op basis van haar wettelijke mandaat, inzicht en ervaringen.⁴ Hierna volgen eerst haar algemene conclusies en daarna de uitwerking per voorstel in de verordening. Waar relevant gaat de Commissie mer ook in op het BNC-fiche van 13 februari 2026.

Conclusies Commissie mer

De Commissie mer ziet een aantal goede voorstellen in de verordening: integratie van sectoraal milieuonderzoek, zekerstelling van voldoende kennis en middelen bij het bevoegd gezag, (mogelijk) verplicht advies van het bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau bij projecten en borging van de online toegankelijkheid van milieuonderzoek. De Commissie mer maakt daarbij wel de kanttekening dat het verplicht integreren van milieuonderzoek kan leiden tot minder ruimte voor initiatiefnemers om milieutoestemmingen los en elkaar opvolgend aan te vragen.

Tegelijkertijd ziet de Commissie mer op drie punten aanzienlijke risico's voor de kwaliteit van milieueffectrapportage en daarmee de besluitvorming:

1. *Het voorstel om beslis- en reactietermijnen in te korten kan juist leiden tot vertraging en een lager milieubeschermingsniveau.* Milieueffectrapportage⁵ draagt, als het goed wordt ingezet, bij aan een soepelere besluitvorming en uitvoerbare, juridisch houdbare plannen. Ook leidt het instrument ertoe

¹ Directorate-General for Environment, Simplification of administrative burdens in environmental legislation, 10 december 2025.

² Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het versnellen van milieubeoordelingen, 10 december 2025, [EUR-Lex - 52025PC0984 - EN - EUR-Lex](#).

³ <https://open.overheid.nl/documenten/069eaec1-5508-47f3-a637-071f61ee056c/file>.

⁴ Dit betekent dat de volgende bepalingen buiten de reikwijdte van dit paper vallen: het instellen van een centraal milieucancontactpunt (artikel 3), de uitsluiting van aan te voeren beroepsgronden in een rechterlijke procedure (artikel 6), het al dan niet opzettelijk verstoren van beschermde soorten (artikel 8), samenwerking tussen autoriteiten bij grensoverschrijdende projecten (artikel 9), het in rekening brengen van administratiekosten voor kleine en middelgrote ondernemingen (artikel 11), het recht van het publiek op toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter (artikel 13) en het instrumentarium voor strategische sectoren of projecten (artikel 14).

⁵ De Commissie mer benadrukt dat conform de Europese vereisten een milieueffectrapportage zich richt op de brede leefomgeving. Zo gaat milieueffectrapportage niet alleen over natuur, water en bodem, maar ook over de impact voor de omgeving zoals gevolgen voor gezondheid, landschap, veiligheid en mobiliteit.

- dat zorgvuldige afwegingen kunnen plaatsvinden over het (milieu)ruimtegebruik, waar in Nederland (en veel andere delen van Europa) behoefte aan is. De verordening creëert echter juist tijdsdruk aan de voorkant. Hierdoor komt een zorgvuldige afweging onder druk te staan. De Commissie verwacht bovendien dat de gecreëerde tijdsdruk eerder tot vertraging achteraf zal leiden, doordat in haast gemaakte milieueffectrapporten en besluiten bij de bestuursrechter worden vernietigd. Daarnaast wordt het advies van de Commissie mer door te krappe termijnen waarschijnlijk onmogelijk. Dit geldt in ieder geval voor haar adviezen over de onderzoeksopzet ('Notitie Reikwijdte en Detailniveau') van milieueffectrapporten, maar mogelijk breder. De tijdswinst van het voorstel is aldus minimaal (namelijk enkele weken) en staat niet in verhouding tot de risico's die het met zich meebrengt.
2. *De verordening is in de huidige vorm voer voor interpretatieverschillen, rechtsonzekerheid en rechtspraak, met vertraging voor projecten tot gevolg.* De voorschriften in de verordening zullen direct gaan gelden in de EU-lidstaten zonder dat daarvoor nadere omzetting in nationaal recht vereist is. Doordat de EU hiermee een nieuw kader introduceert naast de bestaande milieuriichtlijnen zal de verhouding tussen de richtlijnen en deze verordening bij concrete toepassing tot vragen en discussie leiden. Dit wordt versterkt doordat deels andere termen worden gebruikt dan in de bestaande milieuriichtlijnen.
 3. *Het voorstel voor een beperkter milieuonderzoek bij 'wijzigingen en uitbreidingen van bestaande projecten' leidt tot een lager milieubeschermingsniveau.* De gevolgen voor leefomgeving en milieu kunnen bij wijzigingen of uitbreidingen van bestaande projecten, zoals fabrieken, veehouderijen en windparken, aanzienlijk zijn. Het voorstel introduceert een beperkter milieuonderzoek bij deze wijzigingen of uitbreidingen en zal daardoor leiden tot een verminderde toepassing van milieuvriendelijke technieken. Ook zal het voorstel tot onnodige discussie en rechtspraak leiden en lijkt het in de huidige vorm aan de bescherming van Natura 2000-gebieden te tornen.

De Commissie mer betwijfelt sterk of de besluitvorming en het milieubelang met de voorstellen gediend zijn, en denkt dat er andere mogelijkheden zijn om de gewenste versnelling te realiseren zónder afbreuk te doen aan benodigd onderzoek. De Commissie mer ziet de afgelopen jaren in nationaal en Europees verband meerdere voorstellen en wetten om termijnen, vereisten en onderzoek voor vergunningen en milieuonderzoek in te perken. De oproep tot versnelling is zeer begrijpelijk. Door echter aan de voorkant van besluitvorming milieu-informatie volwaardig te betrekken worden knelpunten sneller gesignaleerd, kunnen oplossingen worden bedacht en wordt zichtbaar op welke punten keuzes nodig zijn. Dit voorkomt achteraf juridische procedures, vertraging of maatschappelijke weerstand. Het op tijd, aan het begin van het besluitvormingsproces, paraat hebben van noodzakelijke milieu-informatie zorgt ook dat de onderzoekslast in latere besluiten beperkt kan blijven. Naar de mening van de Commissie mer zijn hier nog grotere verbeteringen in mogelijk, die zorgen voor versnelling en vereenvoudiging zonder afbreuk te doen aan het milieubeschermingsniveau. Denk hierbij aan standaardisatie van milieuonderzoek en slim hergebruik van reeds uitgevoerde onderzoeken.

Hierna zal de Commissie mer ingaan op de artikelen in de verordening die betrekking hebben op milieueffectrapportage. Per artikel geeft zij de inhoud weer en de reflectie van de Commissie mer.

Analyse per artikel

Samenhangende beoordeling en procedure KRW, Natura 2000 en milieueffectrapportage waardevol (artikel 4 lid 1 t/m 4)

De verordening introduceert de verplichting om een gecoördineerde procedure te doorlopen en één totaalbeoordeling door het bevoegd gezag, wanneer voor een plan of project tegelijkertijd meerdere van de Europeesrechtelijk voorgeschreven milieuonderzoeken nodig zijn. Op zich is de Commissie mer positief over dit voorstel. Het leidt nog wel tot uitvoeringsvragen. De stroomlijning bevordert een integrale afweging van de milieugevolgen van plannen, programma's en projecten. In onze huidige praktijk leidt het huidige gebrek aan stroomlijning regelmatig tot vragen en discussies over 'wat' 'wanneer' en 'met welk detailniveau' moet en welk bevoegd gezag aan de lat staat om die milieu-informatie te presenteren. Die vragen zullen met dit voorstel deels verleden tijd zijn. Wel horen wij nu al van gemeenten dat zij de capaciteit en kennis niet hebben om bijvoorbeeld uitgevoerde KRW- en Natura 2000-onderzoeken goed te beoordelen (zie daarover later meer).

Een consequentie van het voorschrift om een samenhangende beoordeling en procedure in te richten zoals hiervoor omschreven, is dat dit bij projecten (omgevingsvergunningen) de vrijheid van initiatiefnemers zal inperken om vergunningaanvragen los en elkaar opvolgend in te dienen. Deze ruimte is nu juist in de Omgevingswet vergroot. Het kabinet erkent dit terecht in het BNC-fiche (p. 10).

Maximale houdbaarheidstermijn milieuonderzoek onwenselijk en vergroot onderzoekslast overheden en bedrijfsleven (artikel 4 lid 5)

De verordening introduceert een houdbaarheidstermijn van *maximaal* vijf jaar van gegevens of informatie. In de Omgevingswet staat nu een houdbaarheidstermijn van *minimaal* twee jaar. De term 'maximaal' in de verordening impliceert dat gegevens die ouder zijn dan vijf jaar niet betrokken mogen worden. Dat is niet in lijn met de huidige praktijk en bevordert niet dat de relevante beslisinformatie, waar mogelijk, wordt (her)gebruikt. Dit zal leiden tot onnodige extra onderzoekslast.

Als 'maximaal' anders bedoeld is of een schrijffout betreft, is onze verwachting dat de Nederlandse praktijk goed overweg kan met dit artikel in de verordening. Het voorschrift stelt ook de voorwaarden dat de gegevens van vijf jaar oud 'betrekking hebben op de gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, er geen recentere gegevens beschikbaar zijn en de milieuomstandigheden waarin de gegevens zijn verzameld niet wezenlijk zijn veranderd op een manier die de milieueffectbeoordeling kan beïnvloeden.' Vergelijkbare uitgangspunten volgen al uit de huidige rechtspraak en zijn van groot belang om te borgen dat de besluitvorming wordt gebaseerd op adequate en actuele milieu-informatie, zonder dat dit onnodige onderzoekslast tot gevolg heeft.

Beperkte mer-beoordeling voor wijziging/uitbreiding van projecten doet af aan milieubeschermingsniveau (artikel 5)

De verordening introduceert een nieuwe, beperktere vorm van de mer-beoordeling voor wijzigingen en uitbreidingen van bestaande projecten, bijvoorbeeld de toevoeging van windturbines aan een bestaand windpark en de uitbreiding van een bestaande veehouderij, fabriek of luchthaven. Een mer-beoordeling is bedoeld om te bepalen of voor een plan of project een (volledig) milieueffectrapport moet worden opgesteld. Met een mer-beoordeling kan worden volstaan als aanzienlijke milieueffecten uitgesloten zijn.

De mer-beoordeling is in de huidige praktijk een veel toegepast instrument en dient ertoe te borgen dat geen aanzienlijke milieueffecten optreden. Mitigerende maatregelen, om deze effecten te voorkomen, worden immers in de mer-beoordeling meegenomen. Denk aan opstellingen van een windpark waarmee het landschap of vliegroutes van vogels of vleermuizen worden ontzien. Of aan stalsystemen of andere industriële technologieën/processen die de gevolgen voor de luchtkwaliteit, natuur en geurhinder aanzienlijk beperken.

Dergelijke milieuvriendelijkere inrichtingsopties van een wijziging of uitbreiding van een project zullen als gevolg van het voorstel in de verordening minder snel in de besluitvorming betrokken hoeven worden:

1. Voor omvangrijke wijzigingen of uitbreidingen van bestaande projecten kan in de huidige praktijk een milieueffectrapport verplicht zijn, zonder daaraan voorafgaande mer-beoordeling. In milieueffectrapporten wordt altijd onderzocht welke mitigatiemogelijkheden of alternatieve inrichtingsopties er zijn. Het voorstel stelt echter voor alle wijzigingen en uitbreidingen van bestaande projecten, ongeacht de omvang ervan, een mer-beoordeling in. Hierdoor wordt een milieueffectrapport in minder gevallen voorgeschreven.
2. In de mer-beoordeling zelf hoeft niet meer getoetst te worden of de wijziging of uitbreiding aanzienlijke milieueffecten heeft, maar alleen of de milieueffecten gelijk aan of groter dan die van het oorspronkelijke project zijn. Hierdoor zal in (nog) minder gevallen door het bevoegd gezag een milieueffectrapport geëist (kunnen) worden en zal de mer-beoordeling zelf geen stimulans meer vormen om mitigerende maatregelen te onderzoeken.

Het kabinet heeft in het BNC-fiche beschreven dat zij dit voorstel verwelkomt (p. 9). Dit ondergraaft echter het basisprincipe en de bestaansreden van de Europese mer-richtlijn dat projecten, ook

wijzigingen of uitbreidingen daarvan, aan een milieueffectrapport onderworpen worden als ze aanzienlijke milieueffecten hebben. Dit voorstel vormt daardoor een risico voor het milieubeschermingsniveau. Bovendien zal bij bevoegde gezagen die wél een milieueffectrapport vereisen méér discussies ontstaan over de vraag of de wijziging of uitbreiding van het project wel ‘omvangrijke werkzaamheden’ omvat waardoor de milieueffecten ‘gelijk aan of groter dan’ die van het oorspronkelijke project zijn’.

Daarnaast, buiten het terrein van de mer-plicht, ziet de Commissie mer een risico op (verdere) verslechtering van Natura 2000-gebieden. De huidige tekst⁶ gaat rechtstreeks in tegen het principe uit de Habitatrictlijn dat wijzigingen of uitbreidingen van projecten alleen toegestaan zijn als zij met zekerheid geen schade voor Natura 2000-gebieden veroorzaken.⁷ Het artikel regelt nu dat bij wijzigingen of uitbreidingen van bestaande projecten alleen schade voor Natura 2000-gebieden *niet* is toegestaan als die schade het gevolg is van ‘omvangrijke werkzaamheden’ ‘waarvan de milieueffecten gelijk aan of groter dan die van het oorspronkelijke project zijn’. Het artikel regelt immers nu dat een passende beoordeling⁸ van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden voor wijzigingen of uitbreidingen van projecten alleen in uitzonderlijke gevallen nog vereist is; een voortoets zal veelal mogen volstaan. Daardoor geldt bij wijzigingen of uitbreidingen van projecten ook geen vergunningplicht en mogen mitigerende maatregelen om schade voor Natura 2000-gebieden te voorkomen niet bij het onderzoek betrokken worden en (daardoor) niet geborgd worden in de besluitvorming.⁹ Mitigatie is volgens dit artikel alleen nog maar vereist als het effect op een Natura 2000-gebied gelijk aan of groter is dan het effect van het bestaande project.

Poging tot versnelling door beslis- en reactietermijnen in te korten risicovol en draagt minimaal bij aan versnelling (artikel 7)

De verordening introduceert zeer korte termijnen voor mer-beoordelingen (‘vooronderzoek’), adviezen van overheden over reikwijdte en detailniveau van het nog op te stellen milieueffectrapport, reactie op en besluitvorming na het indienen van een milieueffectrapport en over het consulteren van het betrokken publiek.

De Commissie mer heeft begrip voor de inzet van de Europese Commissie om procedures te versnellen, maar is bezorgd dat dit ten koste gaat van (1) het milieubeschermingsniveau en (2) de kwaliteit van milieueffectrapportage en de daarmee gediende besluitvorming. Tijdsdruk aan de voorkant leidt eerder tot vertraging achteraf, wanneer in haast gemaakte milieueffectrapporten en besluiten bij de bestuursrechter worden vernietigd. Dit komt overeen met het standpunt van het kabinet zoals verwoord in het BNC-fiche (p. 10). Bovendien werken korte termijnen op zichzelf weer rechterlijke procedures over de niet-naleving van de termijnen in de hand. De doorlooptijd van de besluitvormingsfase is weliswaar een knelpunt, zo blijkt uit een recent onderzoek van TNO¹⁰ over woningbouwprojecten, maar vertraging wordt in Nederland in die sector vooral ook veroorzaakt door een gebrek aan expertise en middelen bij gemeenten. Ook andere onderzoeken hebben eerder gewezen op het belang van versterking van beoordelende instanties, zoals omgevingsdiensten, zodat deze met kennis en in een korte termijn tot een goed oordeel kunnen komen. De Commissie mer herkent dit en ziet dat bevoegde gezagen nu al grote moeite hebben met de gewenste doorlooptijden. Het verkorten van doorlooptijden via de milieumnibus gaat het huidige probleem niet verhelpen.

⁶ Dit volgt uit het toepassingsgebied in artikel 1 van de verordening en de definities in artikel 2. Daardoor is dit voorstel ook van toepassing op toestemmingsverlening onder de Habitatrictlijn.

⁷ Art. 6 lid 3 van de Habitatrictlijn (en de Europese en nationale rechtspraak daarover) schrijft voor dat projecten alleen toegestaan mogen worden als zij de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden met zekerheid niet aantasten.

⁸ Als in een ‘voortoets’ significante gevolgen van een project voor een Natura 2000-gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, moet een ‘passende beoordeling’ worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied (art. 6 lid 3 Habitatrictlijn). In een passende beoordeling kunnen, anders dan in een voortoets, de resultaten van nader voor het project uitgevoerd ecologisch onderzoek en mitigerende maatregelen worden betrokken.

⁹ Mitigatie is volgens de huidige Europese en nationale rechtspraak alleen toegestaan in een passende beoordeling.

¹⁰ [Versnellen van de planfase bij woningbouwprojecten.](#)

Voor het komen tot versnelling valt artikel 12 van de verordening in positieve zin op, omdat daarin staat dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij bevoegde autoriteiten (gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten, provincies en (uitvoerende) onderdelen van de Rijksoverheid) voldoende gekwalificeerd personeel én voldoende financiële, technische en technologische middelen beschikbaar zijn om milieuonderzoek en –besluitvorming te begeleiden en beoordelen. Zelfs als echter voldoende personeel en middelen beschikbaar gemaakt zouden kunnen worden, dan nog heeft het sturen op korte beslistermijnen grote risico's. Complexe besluitvorming vereist doordachtigheid.

De voorgestelde termijnen maken advisering door de Commissie mer bovendien deels onmogelijk. Door een onafhankelijke en deskundige werkgroep van de Commissie mer wordt doorgaans in 6 tot 9 weken¹¹ een advies uitgebracht, waarmee de kwaliteit van een milieueffectrapport en daarmee de besluitvorming gediend wordt. Door de complexe situatie in Nederland, met grote opgaven in dichtbevolkt gebied, is deze brede inbreng van expertise aan de voorkant van besluitvorming van grote waarde. De voorgestelde procedurele inkorting van de fase van advies over reikwijdte en detailniveau bij projecten (art. 7 lid 1 onder b, advisering binnen 30 dagen) en plannen of programma's (art. 7 lid 2 onder b, binnen 40 dagen) zal leiden tot onmogelijke adviestermijnen voor de Commissie mer over NRD's (56 adviezen in 2025).

Bevoegde gezagen zullen hierdoor minder geneigd zijn de Commissie mer om advies te vragen in de NRD-fase. Terwijl het NRD-advies juist grote meerwaarde heeft: het geeft duidelijkheid over de benodigde inhoud van het milieueffectrapport, voorkomt dat onnodig onderzoek wordt uitgevoerd en vergroot de kans op een goed milieueffectrapport en daarmee een positieve beoordeling daarvan door de Commissie mer.

Voor de Commissie mer is bovendien niet duidelijk hoe de andere termijnen in de verordening (art. 7 lid 1 onder d en e en lid 2 onder d) zich verhouden tot haar adviestrajecten over opgestelde milieueffectrapporten (68 adviezen in 2025). Mogelijk zullen ook deze termijnen gaan knellen.

Verplicht advies bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau bij projecten zinvol (artikel 7 lid 1 onder b)

De verordening lijkt in een verplichting te voorzien dat het bevoegd gezag bij project-mer aan een initiatiefnemer adviseert over reikwijdte en detailniveau van het nog op te stellen milieueffectrapport. Dit is nu alleen mogelijk op verzoek van de initiatiefnemer. De Commissie mer vindt het voorstel in de verordening zinvol, omdat zij verwacht dat dit de kwaliteit van het op te stellen milieueffectrapport ten goede zal komen. Ook past het bij signalen die de Commissie mer ontvangt van bevoegde gezagen, die willen voorkomen dat milieueffectrapporten worden ingediend waarover moet worden besloten zonder dat daarover eerst (informeel) contact is gelegd met de initiatiefnemer.

Verbetering online toegankelijkheid van uitgevoerde onderzoeken zinvol en kan voor versnelling en betere besluitvorming zorgen (artikel 10)

Met dit artikel wordt verplicht dat alle informatie voor milieubeoordelingen en vooronderzoek elektronisch kan worden ingediend, dat via een centraal online portaal alle informatie beschikbaar is voor eenieder en daarmee hergebruikt kan worden door lidstaten, bedrijven en publiek. De Commissie juicht verdere toegankelijkheid, transparantie en delen van informatie toe. Dit heeft niet alleen voordelen voor inwoners die geïnteresseerd zijn in milieueffectrapportages en beoordelingen, maar het kan ook stimuleren dat (milieu)informatie en onderzoeken hergebruikt worden. Dit kan leiden tot reductie van onderzoekslast en tot versnelling. Het maakt mogelijk dat initiatiefnemers en bevoegd gezagen niet zelf 'het wiel moeten uitvinden' en gemakkelijk gebruik kunnen maken van goede voorbeelden en onderzoeken.

¹¹ In deze termijn wordt op maat een onafhankelijke werkgroep met deskundigen samengesteld, een locatiebezoek of startgesprek met initiatiefnemer en bevoegd gezag gehouden, alle relevante documenten en stukken gelezen, het advies opgesteld en tot slot toegelicht aan het bevoegd gezag. De Commissie heeft zelf geen deskundigen in dienst. Via deze link is meer te lezen over het adviestraject: [Het adviestraject - Commissie mer](#)