

Ruimte maken



Vijf aanbevelingen voor een slagvaardige
inzet van milieueffectrapportage



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Colofon

Aan dit advies werkten mee:

Jos Arts

Lidwien Besselink

Roel During

Yttje Feddes

Hans Mommaas (voorzitter)

Roel Sillevius Smitt (secretaris)

Kees Slingerland (voorzitter)

Michelle Vanderschuren (secretaris)

Gerrit de Zoeten

September 2026

Meer informatie over de Commissie en over haar werkwijze vind je op: www.commissiemer.nl.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Commissie voor de milieueffectrapportage, 2026, Ruimte maken. Vijf aanbevelingen voor een slagvaardige inzet van milieueffectrapportage, Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.

Voorwoord

Er kan zoveel meer.

De Commissie mer roept op tot actie. Niet door regels te schrappen of toe te voegen, daar gaan we niet over, maar door bestaand beleid slimmer, slagvaardiger en met meer verbeelding en verbinding in te zetten.

De afgelopen maanden onderzocht een groep deskundigen de milieueffectrapportages van een groot aantal nationale programma's. Zoals op het vlak van energietransitie, klimaatadaptatie, natuurherstel, de Noordzee en Defensie. Wat is hier goed gegaan? Wat kan beter? Waar is slim geschakeld? Waar zijn kansen (en dus tijd, geld en kwaliteit) blijven liggen? Hoe kan ons nationaal omgevingsbeleid, het bijbehorende onderzoek naar omgevingseffecten en de zoektocht naar alternatieven beter?

De grote uitdagingen waar het Rijk voor staat, vragen om snelle resultaten. In onze compacte Delta kan dat niet anders dan in samenhang. Anders ligt, zo leert het verleden, maatschappelijk verzet, jurisdisering en vertraging op de loer. Het is de kunst om in verbinding en met vertrouwen in een slagvaardige overheid de uitdagingen aan te gaan.

De Commissie mer biedt het milieueffectonderzoek aan als gereedschapskist voor het meer navolgbaar informeren en afwegen van lastige keuzes. Omwille van een duurzame omgevingskwaliteit, transparante besluitvorming, betrokkenheid, maatschappelijk draagvlak en (mede daardoor) beleidseffectiviteit.

Vijf hartenkreten staan in dit advies centraal, van het aan de voorkant beter positioneren van beleidsprogramma's tot aan een effectievere en meer doorlopende inzet van mer.

Het goede nieuws is dat er geen verbouwing nodig is van wetten en regels. De huidige wet- en regelgeving staat veel meer toe dan in de praktijk wordt benut. We maken het onszelf te moeilijk. Laten we uitvoeren wat de wet feitelijk van ons vraagt.

De komende tijd gaat de Commissie de opgedane inzichten verder bespreken en verrijken. Zowel in samenspraak met het 'bevoegd gezag' als met de wereld van ontwerp- en adviesbureaus. We klappen de inzichten uit van het werkteerein van de nationale programma's naar het bredere domein van omgevingsplannen en -projecten.

Om juist al doende te leren. Onder het motto 'show, don't tell'.

Waar komen we elkaar tegen? Bij deze de uitnodiging.

Hans Mommaas

Voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage



Ruimte maken – vijf aanbevelingen voor een slagvaardige inzet van milieueffectrapportage

Het Rijk staat voor de uitdaging om voor een groot aantal opgaven snel resultaten te boeken. Er zijn woningen nodig, het energiesysteem moet verduurzamen, natuur en water vragen herstel, de landbouw zoekt perspectief en infrastructuur en defensie vragen ruimte. Veel opgaven zijn urgent en kennen harde doelen. En veel moet tegelijk, in een land waar fysieke ruimte én milieuruimte¹ nu al schaars zijn.

Een oplossing die voor één opgave aantrekkelijk lijkt, kan de uitvoering van een andere opgave bemoeilijken, of versterken.

Nationale programma's geven richting aan die grote opgaven. Maar programma's voor energie, water, natuur, landbouw, defensie en infrastructuur worden veelal afzonderlijk en in verschillende ritmes ontwikkeld, terwijl hun doelen, milieueffecten en milieu- en ruimteclaims op elkaar ingrijpen.

De Commissie blikt in dit advies terug op 34 adviestrajecten² over nationale programma's. Eén terugkerend beeld is dat de programma's hun onderlinge afhankelijkheden niet goed weten te hanteren. Hierdoor ontstaan spanningen tussen opgaven en blijven mogelijke combinatievoordelen buiten beeld. Dat belemmert en vertraagt het onderlinge ontwikkelvermogen. Hierin schuilt één belofte van milieueffectrapportage.

In het milieueffectrapport kunnen de relaties tussen programma's en de optelsom van rijksmaatregelen expliciet gemaakt worden. Waardoor het Rijk eerder kan zien hoe de nationale programma's samen de ambities en opgaven realiseren en met welke milieu-impact dat gepaard gaat. Goed ingezet helpt het instrument om vroeg de beslisinformatie te verzamelen die nodig is om verder te kunnen: met welke oplossingsrichtingen kunnen de doelen worden behaald, waar zitten mogelijke showstoppers, welke opgaven zijn te combineren, wat past niet tegelijkertijd en welke informatie is voor deze keuze echt nodig? Het (wettelijk verplichte) alternatievenonderzoek is hierin van bijzondere waarde.

1. Dit is de mate waarin milieu en leefomgeving nog belast kunnen worden zonder dat milieudoelen of wettelijke normen worden overschreden.
2. Hieronder vallen adviezen over de onderzoeksopzet (Notitie Reikwijdte en Detailniveau, NRD) en adviezen over het milieueffectrapport.

Het Rijk zet milieueffectrapportage nog niet altijd in op het moment en het niveau waarop het de meeste meerwaarde kan hebben. Soms is de beleidsruimte al sterk ingeperkt voordat alternatieven en milieugevolgen worden onderzocht. Ook worden relaties tussen programma's en de stapeling van milieueffecten vaak onvoldoende zichtbaar gemaakt, met 'blinde vlekken' of dubbel onderzoek tot gevolg. Dat is een gemiste kans. Het is bij nationale programma's vaak verplicht om een milieueffectrapport op te stellen. De uitdaging is om die verplichting zo in te vullen dat de informatie over de leefomgeving daadwerkelijk bijdraagt aan de navolgbaarheid van en betrokkenheid bij besluitvorming: voor (mede-)overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties én burgers.

Om milieueffectrapportage beter te benutten ziet de Commissie vijf verbetermogelijkheden:

1. **Maak de positie van het programma expliciet en krijg (zo) zicht op de optelsom.** Maak de samenhang van een programma met ander beleid, zoals de nationale omgevingsvisie en andere nationale programma's, expliciet. Maak steeds zichtbaar hoe de maatregelen en milieueffecten van een nationaal programma optellen ('cumuleren') bij de maatregelen en milieueffecten van andere programma's. Maak zo ook zichtbaar welke bijdrage ieder programma levert aan de ambities en opgaven van het Rijk.
2. **Benut milieueffectrapportage voor verrijkende oplossingsrichtingen.** Gebruik de denkrimte, die milieueffectrapportage biedt, voor een brede verkenning van strategische 'alternatieven'³ binnen het 'speelveld'⁴. Maak zichtbaar welke ambities of combinaties haalbaar zijn, maar wees ook bereid om te identificeren wat samen niet past. Laat het milieueffectrapportage-proces daarom gelijk oplopen met de plan- en besluitvorming, zodat alternatieven worden onderzocht wanneer keuzes nog voldoende openliggen.
3. **Onderzoek op het juiste moment met het juiste abstractieniveau.** Onderzoek wat nodig is op het moment dat het nodig is. Niet alle informatie hoeft in ieder milieueffectrapport in detail te worden uitgewerkt. Breng in beeld wat essentieel is voor het voorliggende besluitvormingstraject en zorg ervoor dat detailonderzoek wordt uitgevoerd in een vervolgfase als daarin nog daadwerkelijk keuzeruimte bestaat. Dit houdt het onderzoek doelmatig en brengt focus aan op (milieu)thema's die nu doorslaggevend zijn. Daarnaast voorkomt het dat verkeerde keuzes worden gemaakt of kansen worden gemist.

3. Verschillende mogelijke beleidskeuzes, oplossingsrichtingen of maatregelen waarmee de doelen van een programma kunnen worden gerealiseerd.
4. Dit is de beleidsmatige, ruimtelijke en milieukundige context waarbinnen een programma wordt ontwikkeld en waarbinnen keuzes moeten worden gemaakt.





4. **Bouw kennis op, geef die door en koppel terug.** Behandel een milieueffectrapport niet als een losstaand onderzoek per programma, maar als een informatiebasis die met de beleidscyclus⁵ meegroeit. Borduur voort op eerdere milieueffectrapporten, draag kaders en aandachtspunten over aan vervolgbesluiten en organiseer consistente monitoring, evaluatie én terugkoppeling. Organiseer dus ook dat informatie wordt teruggekoppeld vanuit plannen, programma's en projecten die voortborduren op het nationale programma. Dan wordt duidelijk of nieuw of herzien rijksbeleid nodig is.
5. **Organiseer vroegtijdige doordenking van proces én inhoud.** Krijg vroeg scherp wat de positie, het doel en de reikwijdte van het programma zijn, op welke milieukaders en aandachtspunten kan worden voortgebordurd, welke alternatieven en informatie er nú toe doen en hoe het milieueffectrapportage-proces en het besluit goed op elkaar worden aangesloten. De fase die toewerkt naar de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau', de onderzoeksopzet van het milieueffectrapport, is hiervoor cruciaal. Nu al stelt het Rijk bij ieder programma zo'n notitie op en legt ze deze vrijwel altijd aan de Commissie voor. Organiseer in deze fase vroegtijdigere en nadrukkelijker gedachtewisseling tussen bestuurders, ambtenaren, milieueffectrapport-opstellers en de Commissie over de inhoud van het milieueffectrapport en de aansluiting op de planvorming.

Dit advies gaat *vooral* over milieueffectrapportage, maar niet alleen. Het reflecteert ook, via de ervaringen die de Commissie heeft opgedaan in haar adviestrajecten, op het functioneren van de programma's zelf. Het programma en het milieueffectrapport zijn nauw verbonden. De positionering, reikwijdte en inhoud van het programma bepalen de inhoud van het milieueffectrapport. Het milieueffectrapport houdt het programma vervolgens een 'spiegel' voor. Daardoor wordt via milieueffectrapportage goed zichtbaar hoe programma's bedoeld zijn en functioneren.

5. Onder de beleidscyclus verstaat de Commissie, in lijn met de Omgevingswet, de opeenvolgende en onderling verbonden fasen van beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering, monitoring, evaluatie en herziening.

Milieueffectrapportage en de Commissie voor de milieueffectrapportage

Wat is milieueffectrapportage?

Het instrument milieueffectrapportage is bedoeld om het belang van de leefomgeving, mens en natuur mee te kunnen wegen bij belangrijke besluiten. Het milieueffectrapport vormt het verslag en eindproduct van het gevolgde proces. In het rapport staan de doelstellingen van het 'moederbesluit', de verhouding tot andere plannen, programma's en projecten en de huidige en verwachte ontwikkeling van de leefomgeving als het moederbesluit niet genomen zou worden. Het rapport beschrijft vervolgens de effecten van het voornemen op milieu, natuur en omgeving. Ook beschrijft het rapport onderscheidende opties voor het bereiken van de doelen en ambities ('alternatieven') en hoe die opties verschillen op milieueffecten en doelbereik. Het gaat in milieueffectrapportage om alle thema's die raken aan de fysieke leefomgeving, waardoor in de praktijk het instrument ook wel 'omgevingseffectrapportage' (oer) wordt genoemd.

milieueffectrapportage (mer)
de procedure / het instrument



milieueffectrapport (MER)
het rapport

Nationale programma's kunnen een grote impact hebben op de leefomgeving. In de Omgevingswet staat wanneer het verplicht is om deze effecten zorgvuldig te bekijken in een strategisch milieueffectrapport of plan-milieueffectrapport. Het gaat om programma's die 'kaderstellend' zijn voor projecten waarvoor een milieueffectrapport aan de orde kan zijn en om programma's waarvoor een 'passende beoordeling' van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden opgesteld moet worden.

Wie is de Commissie voor de milieueffectrapportage?

De Commissie voor de milieueffectrapportage (in dit advies: 'de Commissie') is een wettelijk ingesteld, onafhankelijk adviesorgaan. Bij ieder milieueffectrapport voor een nationaal programma is een advies van de Commissie verplicht. Dit is vastgelegd in de Omgevingswet. De Commissie beoordeelt de kwaliteit, volledigheid en juistheid van het milieueffectrapport. In het advies van de Commissie staat of het milieueffectrapport de essentiële informatie bevat om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit.

Over dit advies

De Commissie adviseert doorgaans over afzonderlijke milieueffectrapporten en daarmee over afzonderlijke programma's. Sommige aanbevelingen en aandachtspunten die de Commissie geeft, overstijgen echter het individuele milieueffectrapport en raken aan het bredere systeem van ruimtelijke planning in Nederland, zoals met betrekking tot nationale programma's onder de Omgevingswet. In dit advies brengt de Commissie deze ervaringen en inzichten bijeen. Voor de totstandkoming van dit advies heeft de Commissie een werkgroep samengesteld van twee voorzitters, vijf deskundigen en twee secretarissen. »

»

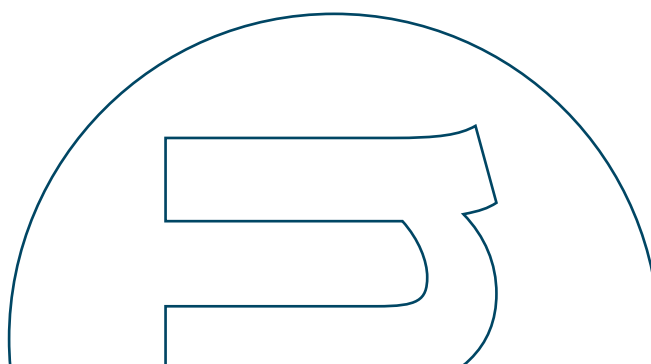
De Commissie baseert dit advies in de eerste plaats op haar advisering over nationale programma's. Daarnaast benut zij ervaringen uit haar advisering over plannen, programma's en projecten van provincies, gemeenten en waterschappen, waarin zichtbaar wordt hoe nationale ambities doorwerken. Zie hierover de uitgebreidere methodologische toelichting in bijlage 2 van dit advies.

Het advies is bedoeld voor toekomstige milieueffectrapporten bij nationale programma's. Het richt zich tot ambtenaren en adviesbureaus die deze rapporten opstellen, maar nadrukkelijk ook tot topambtenaren en bestuurders die richting geven aan de besluitvorming rond nationale programma's en de bijbehorende milieueffectrapportage. Daarnaast richt het advies zich tot topambtenaren die verantwoordelijk zijn – of vanuit hun positie verantwoordelijkheid zouden moeten nemen – voor de samenhang tussen verschillende nationale programma's en de keuzes die daarbij worden gemaakt.

Leeswijzer

Dit advies volgt de lijn van opgave naar handelingsperspectief:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de ontstaansgeschiedenis en belofte van milieueffectrapportage als belangrijk en wettelijk geborgd hulpmiddel voor het verrijken van de besluitvorming, met twee kernelementen: het onderzoek naar alternatieven (bij programma's zijn dat veelal 'beleidsopties') en het in beeld brengen van de milieueffecten.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de zoektocht naar een zinvolle inzet van milieueffectrapportage bij de plan- en besluitvorming over nationale programma's en schetst de veelal onberedeneerde heterogeniteit van programma's en de gevolgen daarvan. Ook brengt dit hoofdstuk in beeld dat de samenhang tussen nationale programma's nog onvoldoende expliciet wordt gemaakt, waardoor conflicten, stapelende effecten en kansen voor synergie niet goed zichtbaar worden.
- Hoofdstuk 4 beschrijft hoe milieueffectrapportage kan helpen bij het omgaan met deze complexiteit en bij het zichtbaar maken van samenhang, keuzes en hun gevolgen en geeft zo inzicht in het potentieel van milieueffectrapportage. In dat hoofdstuk doet de Commissie vijf aanbevelingen.
- In hoofdstuk 5 tenslotte vertaalt Commissie de aanbevelingen naar concrete suggesties en hulpvragen voor opdrachtgevers voor de vormgeving van milieueffectrapportage bij toekomstige nationale programma's en herzieningen van programma's.



2

De belofte: milieueffectrapportage als belangrijk op maat gemaakt hulpmiddel

Met milieueffectrapportage kunnen bestuurders, volksvertegenwoordigers en rijksambtenaren de gevolgen voor de leefomgeving geïnformeerd en volwaardig bij de besluitvorming over nationale programma's betrekken. De kracht van het instrument is dat het relevante milieu-informatie inzichtelijk maakt, voordat keuzes vastliggen. Zo kan deze informatie behulpzaam zijn bij het besluit en bij de afstemming daarover met medeoverheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers. Een milieueffectrapport (MER) brengt daarom niet alleen de gevolgen van een plan, programma of project voor de leefomgeving in beeld, maar onderzoekt ook alternatieve oplossingen en maatregelen.

Het instrument heeft een lange, internationale historie, waarin het tijdig en op maat inzetten van milieu-informatie bij besluitvorming ankerpunten zijn. Dit wordt hierna toegelicht.

2.1 Milieueffectrapportage is (historisch gezien) bedoeld als onderdeel van de oplossing

Het instrument 'milieubeoordeling' is eind jaren '60 in de Verenigde Staten ontstaan. Senatoren maakten zich zorgen dat de voorgestelde National Environmental Policy Act (NEPA) veel mooie 'sweetheart statements' bevatte over milieubehoud voor toekomstige generaties, maar geen echte 'tanden' had die voor doorwerking in de praktijk konden zorgen. Daarom voegden ze op het laatst een kort artikel toe dat in enkele zinnen voor federale projecten een 'Statement about the Environmental Effects' vereiste. Zo zou de federale overheid in ieder geval over het milieu moeten nadenken bij besluitvorming over federale projecten – 'making bureaucracies think' zoals Taylor (1984) in zijn analyse van de NEPA stelde.⁶

Na ondertekening van de NEPA door president Nixon op nieuwjaarsdag 1970 begonnen belangengroepen zo'n *Environmental Impact Statement* te eisen. Via vele gerechtelijke uitspraken werden de eisen aan zo'n statement steeds scherper. Sindsdien heeft het instrument 'environmental impact assessment' (EIA, milieueffectrapportage in het Nederlands) zich sterk ontwikkeld en wordt deze nu wereldwijd toegepast. Het inbrengen van wetenschappelijke kennis⁷ en het vrij nadenken over de milieugevolgen van en

6. Taylor, S. (1984) 'Making Bureaucracies Think'. Stanford: Stanford University Press.

7. Caldwell, L.K. (1982) 'Science and the National Environmental Policy Act: Redirecting Policy Through Procedural Reform'. Alabama: University of Alabama Press.

mogelijke alternatieven voor voorgesteld beleid⁸ bij (overheids)beslissingen vormen de essentie van milieueffectrapportage.

2.2 Alternatieven en milieueffecten vóór de besluitvorming

De Europeesrechtelijke basis van (strategische) milieueffectrapportage bij plannen en programma's is de SMB-richtlijn⁹. Deze richtlijn borduurt voort op het gedachtegoed achter milieueffectrapportage zoals beschreven in de vorige paragraaf en onderkent het als instrument om tijdens de voorbereiding van een plan of programma en vóór de besluitvorming rekenschap te geven van de milieueffecten.¹⁰ In de overwegingen bij de richtlijn onderstrepen het Europees Parlement en de Europese Raad dat 'het betrekken van meer factoren bij de besluitvorming zal bijdragen aan meer duurzame en doeltreffende oplossingen'.¹¹

De Nederlandse wetgever benadrukte bij de initiële invoering van plan-milieueffectrapportage dezelfde gedachte: voorkomen moet worden dat milieueffecten pas worden onderzocht wanneer wezenlijke keuzes op een hoger planniveau al zijn gemaakt.¹² Later, bij invoering van de Omgevingswet, werd het belang van milieueffectrapportage als 'hulpmiddel' voor de besluitvorming opnieuw en meermaals benadrukt.¹³

Het alternatievenonderzoek wordt in alle juridische regelingen gezien als een wezenlijk (en bovendien verplicht) onderdeel van milieueffectrapportage (zie ook het tekstblok hierna).¹⁴ Het alternatievenonderzoek geeft een MER toegevoegde waarde ten opzichte

8 Taylor, S. (1984) 'Making Bureaucracies Think'. Stanford: Stanford University Press.

9 Richtlijn 2001/42/EG. SMB staat voor strategische milieubeoordeling.

10 Zie overweging 4: 'De milieueffectbeoordeling is een belangrijk instrument voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die in de lidstaten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, omdat zij garandeert dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van die plannen en programma's met de effecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden.'

11 Zie overweging 5.

12 Zie de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de implementatie van de SMB-richtlijn (Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nr. 3). Hierin staat dat milieueffectrapportage die is gericht op projecten (project-milieueffectrapportage) vaak te laat plaatsvond, omdat wezenlijke beslissingen al op planniveau waren genomen. Het benadrukt de betekenis van milieueffectrapportage bij plannen die richting geven of de 'toon zetten' voor vervolgbesluiten.

13 Zie bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 220) en de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit (Staatsblad 2018, 290, p. 87).

14. Zie bijvoorbeeld art. 5 lid 1 van de SMB-richtlijn, dat bepaalt dat voor plannen en programma's met aanzienlijke milieueffecten een MER wordt opgesteld 'waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld'. Alternatieven en milieueffecten worden dus in één adem genoemd als dé kenmerken van een plan-MER. Het guidance document van de Europese Commissie vermeldt bij dit artikel: 'het is van essentieel belang dat de instantie of de wetgevende vergadering die verantwoordelijk is voor het vaststellen c.q. aannemen van het plan of programma alsook de geraadpleegde instanties en het geraadpleegde publiek, een accuraat beeld wordt gegeven van de redelijke alternatieven die er zijn en wordt uitgelegd waarom die niet als de beste optie worden gezien. Zie de SEA Guidance 'Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's', onder 5.12.

van veel andere typen milieuonderzoek. Door voor programma's meerdere beleidsopties te vergelijken komen de consequenties van mogelijke keuzes in beeld, waaronder hun positieve, negatieve en synergetische effecten. Het alternatievenonderzoek inspireert, verruimt de blik en helpt planvormers en bestuurders om een geïnformeerde afweging te maken over de inrichting van de leefomgeving.

Inhoudsvereisten plan-MER

De inhoudsvereisten van een plan-MER, zoals opgenomen in de Europese SMB-richtlijn (artikel 5, lid 1) en het Omgevingsbesluit (artikel 11.3):

- De inhoud van het programma, de redelijke alternatieven, de doelstellingen en het verband met andere relevante plannen en programma's;
- Staat van de leefomgeving en autonome ontwikkelingen;
- Milieukeurmerken van gebieden waarvoor milieugevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
- Bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het programma; Vastgelegde milieudoelstellingen die relevant zijn voor het programma en de wijze waarop die zijn betrokken bij het programma;
- Te verwachten effecten¹⁵ van het programma en de alternatieven, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;
- Mitigerende en compenserende maatregelen;
- Motivering van de selectie van de onderzochte alternatieven en van de wijze van effectbeoordeling;
- Leemten in kennis;
- Voorgenomen monitoring;
- Een niet-technische samenvatting.



15. Inclusief secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn.



2.3 Bij ieder besluit een passend MER

Een MER hoeft niet alles te onderzoeken. De SMB-richtlijn en de Omgevingswet gaan uit van besluitvorming en bijpassend milieuonderzoek in verschillende fasen en op verschillende niveaus.¹⁶ De benodigde milieu-informatie moet passen bij het karakter, het detailniveau en de fase van het besluit. Alles wat aanzienlijke effecten op de leefomgeving heeft én vast komt te liggen in het besluit, moet in principe vóór de besluitvorming daarover, in het MER, worden onderzocht. Wat later nog bepaald kan worden, kan ook later worden onderzocht. Informatie uit eerdere beoordelingen kan in vervolgbesluiten als basis worden gebruikt en worden geactualiseerd, geconcretiseerd en aangevuld. Zo ontstaat een samenhangende lijn van strategische keuzes naar concrete uitvoering.

Twee voorbeelden ter illustratie hoe het detailniveau van een MER moet aansluiten op de voorliggende keuzes:

1. Als een besluit een keuze vastlegt tussen verschillende tracés van een rondweg, brengt het MER de milieueffecten van de verschillende tracés in beeld, mét berekeningen. Het doel is dan bijvoorbeeld om te kijken welk tracé de bereikbaarheidsdoelen haalt en daarbij de minste milieu- en gezondheidsproblemen veroorzaakt.
2. Voor een besluit dat nog geen locaties vastlegt maar vooral richting geeft en de toon zet voor vervolgleid voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, heeft het MER een heel ander karakter. Het is dan meer een risico-inschatting en een reality-check. Kunnen alle doelen voor de leefomgeving worden gerealiseerd? Welke doelen bijten elkaar? Welke kunnen elkaar versterken? Hierbij zijn nog geen gedetailleerde milieueffectberekeningen nodig.

16. Zie art. 4 lid 3 en art. 5 leden 2 en 3 van de SMB-richtlijn. Deze bepalingen gaan expliciet uit van milieubeoordeling op verschillende niveaus, passend bij het detailniveau en de fase van besluitvorming, en van het benutten van reeds beschikbare milieu-informatie. Zie ook art. 16.37 van de Omgevingswet. Dit artikel bepaalt dat het detailniveau van het MER wordt afgestemd op de gedetailleerdheid van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces en de plaats in een eventuele rangorde van plannen of programma's en staat hergebruik van andere MER'en en relevante milieu-informatie toe.

3

De zoektocht naar de optimale inzet van milieueffectrapportage in complexe besluitvorming

Bij nationale programma's is het een uitdaging om tot een MER te komen dat dienstbaar is aan het unieke karakter van het programma, dat recht doet aan de positionering en raakvlakken van een programma met ander beleid, en dat de inhoud van het programma en besluitvorming daarover verrijkt. Zowel voor het Rijk, voor de opstellers van het MER als voor de Commissie zelf. Dit vraagt in elke procedure opnieuw om maatwerk, durf en deskundigheid. In dit hoofdstuk beschrijft de Commissie die uitdaging.

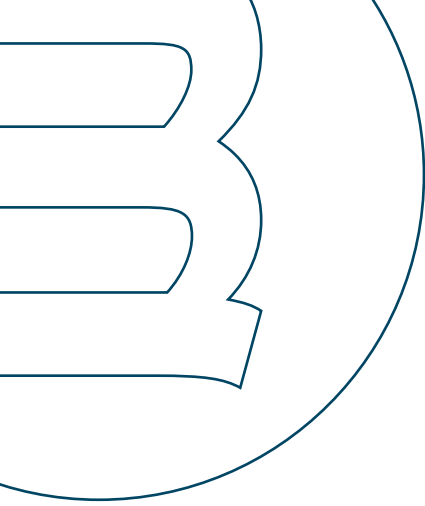
In paragraaf 3.1 gaat de Commissie eerst in op de complexiteit die inherent is aan de inhoud en het karakter (3.1.1) en de onderlinge samenhang (3.1.2) van nationale programma's. Paragraaf 3.2 beschrijft vervolgens welke zoektocht dit oplevert voor de benutting van milieueffectrapportage.

3.1 Een complex speelveld

3.1.1 De heterogeniteit van de programma's

Sinds 2021 is voor in totaal 34 nationale programma's een MER opgesteld of loopt momenteel de milieueffectrapportage-procedure (zie tabel 1¹⁷). Aan de titels van de programma's is te zien dat ze uiteenlopende onderwerpen omvatten: van samenhangend beleid voor de Noordzee tot landelijk beleid over de energie(infrastructuur), van defensie tot circulariteit en van natuur en water tot zandwinning.

17. Tabel 1 bevat 18 nationale programma's. De Commissie spreekt van 34 milieueffectrapportages bij nationale programma's omdat sommige programma's meerdere versies hebben, zoals Programma Noordzee, Programma Energiehoofdstructuur en Nationaal Water Programma met ieder een eigen milieueffectrapportage. Ook zijn er meerdere milieueffectrapportages bij Natura 2000-beheerplannen van het Rijk, omdat dit programma voor meerdere Natura 2000-gebieden in Nederland wordt opgesteld. Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht.



Tabel 1: De nationale programma's waarvoor een MER is of wordt opgesteld en waarover de Commissie heeft geadviseerd. In bijlage 1 van dit advies staat een volledig overzicht met programma's, versies van de programma's waarover geadviseerd is, typen adviezen en verwijzingen naar de website van de Commissie. In aanvulling op deze programma's heeft de Commissie ook geadviseerd over de NOVI en de Nota Ruimte.

Programma Noordzee	Nationaal Milieuprogramma
Programma Zandwinning IJsselmeergebied	Nationaal Water Programma
Programma Verbindingen Aanlanding Wind Op Zee	Programma Bodem en Ondergrond
Programma Aansluiting Wind op Zee - Eemshaven	Nationaal natuur(herstel)plan
Programma Energiehoofdstructuur	Nationale klimaatadaptatiestrategie
Nationaal Programma Ruimte voor Defensie	Circulair Materialenplan
Programma Integraal Riviermanagement	Nationaal Programma Radioactief Afval
Nationaal Programma Landelijk Gebied	Achtste Actieplan Nitraatrichtlijn
Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet	Natura 2000-beheerplannen

Niet alleen qua onderwerpen verschillen de programma's, maar ook qua karakter. De nationale programma's die zijn of worden ontwikkeld, verschillen sterk in doel, schaalniveau en sturingsfilosofie. Sommige programma's bevatten concrete ruimtelijke keuzes. Andere programma's formuleren vooral beleidskaders of ambities.

Figuur 1 geeft een overzicht van deze heterogeniteit. Wat in de figuur opvalt:

1. **Directe ruimteclaims versus milieukaders- en ambities.** Sommige programma's bevatten vooral ambities en (milieu)kaders voor verdere uitwerking in plannen en projecten. Denk aan het Nationaal Milieuprogramma, waarin het Rijk vastlegt hoe ze een gezonde, schone, veilige leefomgeving wil bereiken of aan het Circulair Materialenplan, waarin kennis en kaders voor overheden en bedrijven voor het gebruik van grondstoffen, het omgaan met afval en het verlenen van vergunningen staan. Andere programma's leggen beleidsmatig concrete ruimte- en milieueclaims vast, veelal in de vorm van zoekgebieden, maar soms ook via directere claims. Denk aan het Programma Noordzee, waarin een concrete functie-indeling wordt vastgelegd voor het ruimtegebruik op de Noordzee. Een ander voorbeeld is het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, waarin Defensie ruimtereserveringen (fysiek en milieu) vastlegt voor de groei van de Nederlandse krijgsmacht.
2. **Sector- en/of gebiedsspecifiek.** Nationale programma's kunnen betrekking hebben op een specifiek gebied, zoals het Programma Noordzee. Andere programma's zijn gericht op een specifiek thema of sector, zoals het Programma Energiehoofdstructuur en het Nationaal Waterprogramma. Weer andere programma's richten zich op een combinatie van een specifieke sector én op een specifiek gebied, zoals Programma Zandwinning IJsselmeergebied.

3. **Vershil in opzet of sturing.** Programma's verschillen in hun wijze van sturing (in meer of mindere mate top-down of bottom-up) en in hun beleidsinsteek (van strategisch tot operationeel).
4. **Onduidelijkheid werkingssfeer.** Nationale programma's dragen niet altijd de titel 'programma'. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Maritiem ruimtelijk plan, het Actieplan omgevingslawaaï rijkswegen, het Nationaal natuur(herstel)plan en het Circulair Materialenplan. Hierdoor is niet altijd duidelijk of sprake is van een programma onder de Omgevingswet, dat door andere overheden moet worden vertaald in concrete(re) plannen en projecten. De Evaluatiecommissie Omgevingswet wees ook al op dit risico in haar tweede reflectierapport 'Werk aan de winkel' (januari 2026).¹⁸

Directe ruimteclaims vanuit het Rijk

Gebiedsgericht

- Maritiem ruimtelijk plan
- Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur
- Programma Noordzee

Gebieds- en themagericht

- Programma Zandwinning IJsselmeergebied
- Programma Verbinding Aanlanding Wind op Zee
- Programma Aansluiting Wind op Zee - Eemshaven
- Programma van maatregelen maritieme strategie

Thematisch

- Nationaal Programma Ruimte voor Defensie
- Ruimtelijke Strategie Datacenters
- Programma Integraal Riviermanagement
- Programma Woningbouw
- Programma verzorgingsplaatsen van de toekomst

Milieukaders/-ambities met ruimtelijke doorwerking

Sector-overstijgend

- Actieplan omgevingslawaaï rijkswegen
- Deltaplan Zoetwater
- Nationaal Milieuprogramma
- Nationaal Waterprogramma
- NEC-programma (national emission ceilings)
- Programma Bodem en Ondergrond
- Nationaal natuur(herstel)plan
- Nationale klimaatadaptatiestrategie
- Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet

Sectorspecifiek

- Nationaal Plan Energiesysteem
- Nationaal Programma Circulaire Economie
- Nationaal Programma Landbouwbodems
- Circulair Materialenplan
- Nationaal Programma Radioactief Afval
- Achtste Actieplan Nitraatrichtlijn
- Nationaal Programma Landelijk Gebied

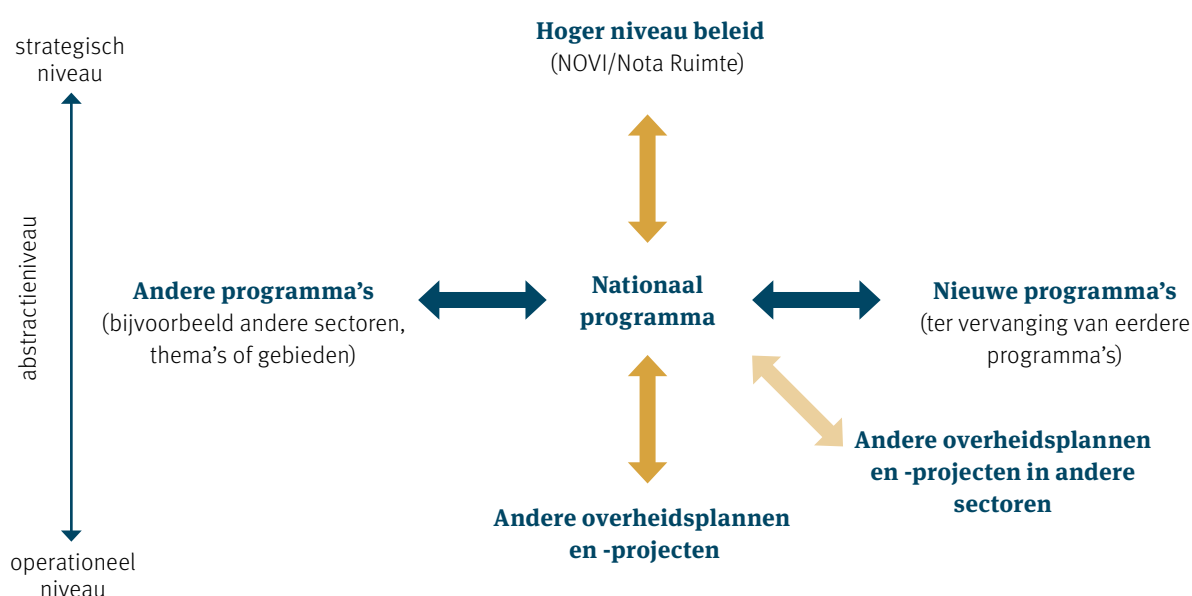
Figuur 1: Globale indeling Rijksprogramma's aan de hand van verschillende kenmerken¹⁹

18. Dit rapport is te raadplegen via Evaluatie Omgevingswet | Rijksoverheid.nl.

19. De bedoeling van dit schema is om te illustreren hoe het karakter tussen programma's verschilt. De Commissie heeft het schema opgesteld aan de hand van haar beeld van de voornaamste functie, reikwijdte en focus van de betreffende programma's. Het gaat niet om een uitputtende lijst. Naast deze beleidsinhoudelijke programma's (beleidsdocumenten), werkt het Rijk ook met programma-organisaties. Dergelijke programma's zijn geen beleidsinhoudelijke documenten, maar zijn vormen van (samenwerkings)verbanden binnen en met de Rijksoverheid. Denk aan het Programma Natuur en het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (NP RES). In dit advies gaat het om nationale programma's waar een MER voor is of wordt opgesteld.

3.1.2 De samenhang van de programma's

De complexiteit, veroorzaakt door de heterogeniteit van nationale programma's, wordt nog eens versterkt doordat de programma's tegelijkertijd sterk samenhangen. Een nationaal programma is een centrale bouwsteen in een meeromvattend speelveld dat onder de Omgevingswet invulling geeft aan het ruimte- en milieugebruik in Nederland. De nationale omgevingsvisie vormt de beleidsinhoudelijke basis voor nationale programma's (zie figuur 2). Op rijksniveau is eerder een nationale omgevingsvisie ('NOVI') opgesteld, die momenteel wordt herzien in een Nota Ruimte. Deze omgevingsvisie fungeert als een overkoepelend kader voor alle nationale programma's. Daarnaast beïnvloeden nationale programma's andere plan- en besluitvorming van het Rijk zelf (bijvoorbeeld in uitvoeringsstrategieën en projectbesluiten) en van decentrale overheden (in hun omgevingsvisies, programma's en uitvoeringsinstrumenten).



Figuur 2: positionering nationaal programma ten opzichte van andere plannen en projecten²⁰

In veel gebieden in Nederland komen Rijksambities, ruimtelijke claims en milieucclaims samen. Ruimtelijke keuzes en milieudoelstellingen van programma's hangen daardoor vaak nauw met elkaar samen: ze kunnen elkaar versterken, maar concurreren ook om dezelfde fysieke ruimte of milieuruimte. Denk aan doelen voor de energietransitie en kernenergie (inclusief de benodigde infrastructuur), defensie, Natura 2000 en water (kwaliteit en beschikbaarheid) in de provincie Zeeland. Deze onderwerpen worden geadresseerd in verschillende nationale programma's, zoals Programma Energiehoofdstructuur, Programma Verbindingen Aanlanding Wind op Zee, Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, Natura 2000-beheerplannen en Nationaal Waterprogramma.

20. Naar Partidário, M.R. and Arts, J. (2005) 'Exploring the concept of strategic environmental assessment follow-up', *Impact Assessment and Project Appraisal* 23(3), 246-257.

In de Omgevingswet is ‘samenhang’ een kernprincipe (zie het kader hieronder). Doordat veel van de beleidsdocumenten niet volgordelijk (nationaal-decentraal / integraal-sectoraal) tot stand komen, maar min of meer parallel, terwijl ze wel sterke raakvlakken hebben, moeten ze werkenderwijs hun onderlinge relatie en ontwikkeling (helder) zien te ‘krijgen/maken’.

Samenhang als kernprincipe in Omgevingswet en NOVI

Samenhang is een kernprincipe achter en binnen de Omgevingswet. Deze wet integreert voormalig zelfstandige wetten over de fysieke leefomgeving, door één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures in te stellen. Een van de vier verbeterdoelen achter de stelselherziening betrof het bewerkstellingen van een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Dit komt onder meer tot uitdrukking in artikelen 1.2 (de reikwijdte van het begrip ‘fysieke leefomgeving’), 1.3 (de maatschappelijke doelen, die gericht zijn op het in onderlinge samenhang beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving) en artikel 2.1, tweede lid (bestuursorganen moeten bij hun taak- en bevoegdheidsuitoefening rekening houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen).

De integratie van ruimteclaims komt in de huidige NOVI tot uitdrukking in drie principes: meervoudig ruimtegebruik, gebiedskenmerken centraal en niet afwentelen in ruimte of tijd.

3.2 De zoektocht voor milieueffectrapportage

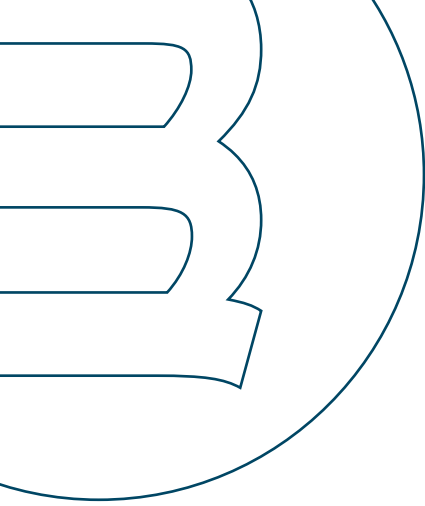
De inhoud en positionering van het programma bepalen welke informatie het MER moet bieden. De inhoud van MER'en verschilt daardoor per type programma.

Bij een *sector-overstijgend* en *op beleid gericht* programma ligt de nadruk meestal op de nationale strategische beleidsopties voor het bereiken van een ambitie of doelstelling. Het milieuonderzoek blijft daarbij relatief abstract.

Bij een *sectorspecifiek* programma is het in veel gevallen nodig dit ook gebiedsspecifiek te maken om milieueffecten en kansen voor synergie goed in beeld te krijgen. De samenhang met andere programma's is bijvoorbeeld van belang om programma-specifieke doelstellingen en alternatieven in beeld te krijgen.

Vormt een programma de uitwerking van eerder beleid en legt het concrete locatie- of ruimtekeuzes vast, dan is nog specifiek milieuoonderzoek nodig naar de gevolgen en uitvoerbaarheid van de te maken keuzes. Om daarbij opeenstapelende effecten in beeld te krijgen is het essentieel om de relatie met andere programma's in hetzelfde gebied scherp in beeld te brengen.





Het is bij ieder nationaal programma een zoektocht hoe het MER passend wordt gemaakt bij de keuzes die voorliggen. De Commissie gaat hierna in op enkele belangrijke elementen van de zoektocht naar de benutting van het instrument milieueffectrapportage die zij in haar adviestrajecten heeft opgemerkt.

3.2.1 Omgang met beleidscontext en cumulatie

Een van de grote uitdagingen voor een MER bij een nationaal programma is om adequaat aan te sluiten bij het bredere, samengestelde speelveld waarbinnen het besluitvormingsproces zich afspeelt.

Een MER moet passen bij de positie van het programma in de beleidscyclus. Dat wil zeggen dat het onderzoek moet aansluiten bij de plek van het programma in de bredere context van nationale programma's (horizontale positionering), maar ook in relatie tot de nationale omgevingsvisie en verdere uitwerking in plannen en projecten (verticale positionering) (zoals aangegeven in figuur 2). Dit vraagt om inzicht in de raakvlakken met ander beleid en hoe daarmee in de verdere ontwikkeling van het programma wordt omgegaan.

Dit is complex, omdat de invulling van Rijksambities via verschillende nationale programma's loopt die deels parallel worden ontwikkeld waarbij het MER steeds per programma wordt opgesteld. De Commissie constateert dat het Rijk beperkt zicht heeft op de haalbaarheid en cumulatieve milieugevolgen van haar ambities in totaliteit. De hiërarchie en samenhang tussen de programma's is niet bij voorbaat inzichtelijk. Daarnaast is het inzichtelijk maken van de 'cumulatieve milieueffecten' van een programma een verplicht onderdeel van een MER, maar wordt de optelsom van verschillende programma's zelden onderzocht. Dit ziet de Commissie op vrijwel alle beleidsonderwerpen. Enkele voorbeelden volgen hierna.

Een voorbeeld is hoe het onderwerp kernenergie terugkomt in nationale programma's: in het Programma Energiehoofdstructuur II, Nationaal Programma Energie (waar geen MER voor is opgesteld) en het Nationaal Programma Radioactief Afval. Het Rijk heeft er niet voor gekozen om één MER op te stellen dat één of meerdere besluiten ondersteunt over de rol van kernenergie in de toekomstige energiemix, over de vraag of bestaande kerncentrales in levensduur en/of capaciteit worden uitgebreid of juist nieuwe centrales worden gerealiseerd en over de daarvoor benodigde infrastructuur, toelevering van grondstoffen en verwerking van kernafval. De genoemde nationale programma's gaan steeds over een deel van deze kwestie. Hierdoor is er niet één samenhangend beeld van de verschillende alternatieven en de cumulatieve milieugevolgen van kernenergie in de toekomst.

Programma's worden veelal afzonderlijk ontwikkeld, terwijl hun doelen, ruimteclaims en milieueffecten sterk met elkaar samenhangen. De door en/of in opdracht van het Rijk opgestelde MER'en gaan over een deel van de opgave en maken beperkt zichtbaar hoe programma's elkaar inhoudelijk raken en hoe ze conflicteren of juist goed samen kunnen gaan. Er bestaat geen overzicht van milieukaders en randvoorwaarden die uit de programma's volgen en de cumulatieve milieugevolgen daarvan. Dit is mede een knelpunt omdat de keuzes in deze programma's nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in

andere sectoren beïnvloeden, zoals woningbouw. Daardoor bestaat een aanzienlijk risico op ongewenste of onaanvaardbare cumulatieve milieueffecten die pas voelbaar worden nadat keuzes zijn gemaakt. De afweging tussen opgaven dreigt immers pas plaats te vinden tijdens de uitvoering, terwijl die afweging juist eerder en explicieter gemaakt kan en moet worden.

Een ander voorbeeld is de realisatie van doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), dat loopt via diverse programma's: het Actieprogramma Nitraatrichtlijn, het Nationaal Waterprogramma, Nationaal Programma Bodem en Ondergrond en Stroomgebiedbeheerplannen en ook een link heeft met de Programmatische Aanpak Grote Wateren. De Commissie constateerde bij het MER voor het Achtste Actieprogramma Nitraatrichtlijn dat een heldere analyse van de samenhang met andere beleidsprogramma's ontbreekt, hoe daarmee de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW samen worden gerealiseerd, met welke cumulatieve milieueffecten en waar programma's elkaar kunnen versterken of juist tegenwerken.²¹

Juist hier ligt een belangrijke uitdaging voor een betere benutting van milieueffectrapportage: niet alleen het beoordelen van het afzonderlijke programma, maar ook het zichtbaar maken hoe het ene programma zich verhoudt tot andere programma's en vervolgbesluiten en hoe dit samen leidt tot milieueffecten en doelbereik. Dit is geen doel op zichzelf, maar is (alweer) belangrijk voor een beter doordachte en daardoor effectievere besluitvorming.

De meest logische plek om de samenhang tussen programma's te bewaken is, conform de bedoeling van de Omgevingswet, de nationale omgevingsvisie. De huidige ontwerp-Nota Ruimte maakt beleidskeuzes binnen thema's (water en bodem, energie en economie, landbouw en natuur, wonen werken en bereikbaarheid). Het opgestelde MER heeft deze keuzes echter niet expliciet met elkaar in verband gebracht, bijvoorbeeld door te bekijken waar ze botsen en elkaar versterken. Ook de samenhang met beleid op een aantal deelterreinen, zoals luchtvaart, was niet in beeld gebracht. Het MER is zo niet benut om de nationale programma's onderling te informeren en daardoor te stroomlijnen. De Commissie adviseerde daarom: "vertaal de voorkeursvariant naar ruimteclaims (fysieke en milieuruimte) op hoofdlijnen en vul dit aan met ruimteclaims waarover in andere kaders is of wordt besloten (zoals luchtvaart). Geef een beschouwing op mogelijke conflicten daartussen, bijvoorbeeld in de vorm van 'botsproeven'".²²

21. Zie voor dit toetsingsadvies (3 oktober 2025, projectnummer 3955) onze [webpagina van dit project](#).

22. Zie voor dit toetsingsadvies (6 maart 2026, projectnummer 3749) onze [webpagina van dit project](#).

3.2.2 Alternatievenonderzoek

Het alternatievenonderzoek is, zoals eerder beschreven, een kernonderdeel van milieueffectrapportage. Er zijn voorbeelden van MER'en waarin de alternatieven zichtbaar hebben bijgedragen aan de beleidsafweging.

Een positief voorbeeld is het MER bij het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie. Vanwege de groei van benodigde ruimte voor oefenen en trainen en voor de uitbreiding en aanschaf van materieel heeft Defensie het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie opgesteld. Het programma legt voor 57 'behoeften' de benodigde ruimte vast. In het MER bij dit programma zijn concrete locatiealternatieven per bovenregionale behoefte in beeld gebracht en beoordeeld. Hierdoor stelde het MER Defensie in staat om milieu-informatie te betrekken bij de keuze van voorkeurslocaties. De Commissie schreef in haar toetsingsadvies: "dit geldt bijvoorbeeld voor de vliegroutes voor maritieme drones in relatie tot verstoring van vogels. Ook blijkt uit de stukken dat een betekenisvol participatieproces heeft plaatsgevonden. Ingebrachte reacties en alternatieven zijn meegenomen in het onderzoeksproces."²³

Tegelijkertijd heeft dit programma ook potentie voor een nog strategischer benutting van het alternatievenonderzoek. Het MER had ook alternatieven op meer tactisch niveau kunnen onderzoeken: denk aan een verdergaande clustering, het zoveel mogelijk ontzien van gevoelige gebieden en een andere wijze van afstemming met het buitenland.

Hoewel er positieve voorbeelden zijn, is het alternatievenonderzoek over het algemeen een sterk onderbenut onderdeel van milieueffectrapportage bij nationale programma's. In veel MER'en zijn helemaal geen alternatieven onderzocht die de doelen van het programma volledig realiseren. In de praktijk zijn regelmatig keuzes al gemaakt voordat informatie over andere oplossingen of over de milieugevolgen nog invloed kan hebben op het beleid. De alternatieven die wel zijn onderzocht richten zich vaak op onderdelen of deelbouwstenen van een programma. Ze zijn minder gericht op het zoeken naar synergieën, door verschillende bouwstenen slim te combineren tot combinatie-alternatieven en uiteindelijk een voorkeursalternatief. Synergieën, die gebaseerd zijn op meervoudig ruimtegebruik, kunnen helpen om binnen de beschikbare schaarse ruimte meer ambities en opgaven te realiseren.

23. Zie voor dit toetsingsadvies (28 oktober 2025, projectnummer 3779) onze [webpagina van dit project](#).

De haalbaarheid van natuur-, water- en klimaatdoelstellingen hangt bijvoorbeeld grotendeels af van de toekomstige invulling van de agrarische sector. Het ontwerp van het voormalige Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) benoemde structurerende keuzes voor het realiseren van die doelen. Beleidsopties (alternatieven) voor toekomstperspectief voor de agrarische sector vielen volgens het Rijk buiten de reikwijdte van het MER. “Dit terwijl het NPLG wél perspectief wil bieden, de landbouw de grootste grondgebruiker is in het landelijk gebied en deze sector een grote bijdrage kan leveren aan de doelen voor natuur, water en klimaat”, schreef de Commissie in haar toetsingsadvies.²⁴

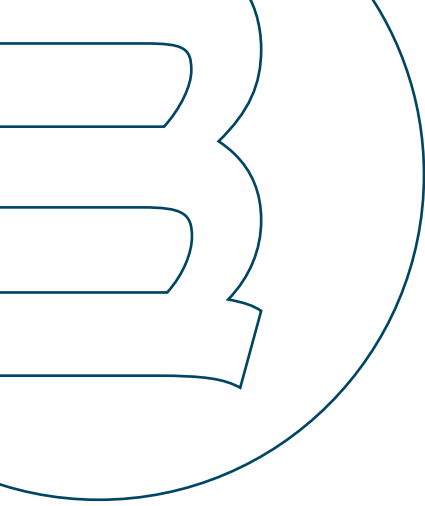
Het MER wordt dus regelmatig niet volledig benut voor het voeden van het besluit met inzichten over hoe Rijksambities gerealiseerd kunnen worden binnen gestelde randvoorwaarden (zoals financiële mogelijkheden). Dat raakt niet alleen de kwaliteit van het MER, maar (mede daardoor) ook de haalbaarheid van de gezamenlijke beleidsdoelen. Juist in een vroege fase bestaat nog ruimte om oplossingsrichtingen te onderzoeken die meerdere opgaven tegelijk bedienen, conflicten voorkomen of minder ruimte nodig hebben. Als die denkruimte al is ingeperkt voordat doelen, alternatieven en milieugevolgen in samenhang zijn onderzocht, kunnen kansrijke combinaties buiten beeld blijven en kunnen keuzes worden gemaakt die het bereiken van andere doelen later bemoeilijken. De resterende oplossingen worden daarmee niet alleen schaarser, maar vaak ook kostbaarder, ingrijpender of moeilijker, of zelfs niet uitvoerbaar.

3.2.3 Het abstractieniveau van milieu-informatie

Een andere uitdaging is om het juiste milieuonderzoek met het juiste detailniveau op het juiste moment in de besluitvorming in te brengen. Meer onderzoek is niet altijd beter, zo volgt ook uit de SMB-richtlijn en de Omgevingswet. Een MER moet passen bij het karakter, het detailniveau en de fase van het besluit. En het moet focussen op *aanzienlijke* milieueffecten, want dat is waar het instrument voor bedoeld is.



24. Zie voor dit toetsingsadvies (16 april 2024, projectnummer 3675) onze [webpagina](#) van dit project.



Een voorbeeld van een MER met goede focus op de *aanzienlijke* milieueffecten is het rapport bij het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet. Dit programma maakt beleidskeuzes over milieuregels die voorafgaand aan de Omgevingswet nog door het Rijk waren vastgesteld maar die door de Omgevingswet zijn overgedragen aan gemeenten en waterschappen. Het gaat om ongeveer 300 artikelen met regels over uiteenlopende activiteiten in de leefomgeving. Bijvoorbeeld over lokale milieuhinder (geluid, geur en trillingen) en voedselbereiding in bedrijfskantines. En over de aansluiting van gebouwen op nutsvoorzieningen, open erven en terreinen bij bouwwerken en lozingen op riolen, bodem en water. De Commissie waardeerde het feit dat het MER bij dit programma “focust op regels met aanzienlijke milieueffecten. Hierdoor is het MER compact en gaat het over de regels met de grootste milieu-impact. Dat is waar milieueffectrapportage in essentie voor bedoeld is. Wel is de inhoudelijke onderbouwing van deze afbakening te beperkt.” De Commissie introduceerde in haar advies over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau bij dit programma een aantal ‘hulpvragen’ om deze focus aan te brengen.²⁵

Bij veel programma-MER'en komt de essentiële en bij het programma passende milieu-informatie niet goed in beeld. Het abstractieniveau is te hoog, of er wordt te snel ingezoomd op deelaspecten. De inzet van milieueffectrapportage sluit dan niet aan op het karakter en het beslisniveau van het programma.

Een voorbeeld van een te hoog abstractieniveau is het MER bij het Programma Energiehoofdstructuur I. De Commissie schreef in haar toetsingsadvies: “een nadere beoordeling van die onderdelen wordt in het programma voorzien in latere projecten terwijl nu op rijksniveau principebesluiten worden genomen over de inrichting van de landelijke energie hoofdinfrastructuur. De Commissie acht het nodig een verdiepingsslag te maken op milieuonderdelen (op een bij het besluit passend detailniveau), zodat er meer duidelijkheid is over de totale impact op milieu. Ook is het nodig om duidelijker aan te geven hoe het milieu(onderzoek) is meegewogen bij de gemaakte keuzes en hoe wordt geanticipeerd op de milieurisico's en -knelpunten (zoals mogelijke 'showstoppers').”²⁶

Een betere benutting van milieueffectrapportage vraagt daarom om een scherp beeld van de besluitvormingsketen, nu en later. Het vraagt om een goed begrip van wat het programma hier en nu vastlegt, wanneer welke keuzes daarna nog volgen, welke milieu-informatie nu nodig is en welke informatie later aan de orde is. En het vraagt om focus op de aanzienlijke milieueffecten.

25. Zie voor het toetsingsadvies (18 juni 2025) en het advies over de NRD (13 december 2023) onze [webpagina van dit project](#).

26. Zie voor dit toetsingsadvies (28 november 2023, projectnummer 3528) onze [webpagina van dit project](#).

3.2.4 Doorwerking milieukaders en aandachtspunten in vervolgbesluiten

Het instrument milieueffectrapportage is bedoeld om het voorliggende nationale programma met inzichten te voeden én om informatie en richting te geven aan vervolgbesluiten. Dat vergroot de doorwerking van het MER en de kans dat de doelen van het programma worden bereikt.

Uit MER'en volgen kaders en aandachtspunten voor nieuwe programma's, voor herzieningen van bestaande programma's en voor de uitvoering van beleid in plannen en projecten. Worden deze kaders en aandachtspunten niet goed doorgegeven aan de vervolgbesluitvorming, dan bestaat de kans dat ze buiten beeld raken. De potentie van milieueffectrapportage om informatie over te dragen en richting te geven aan het vervolg, die in de internationale praktijk 'tiering' wordt genoemd (zie figuur 3), wordt door het Rijk niet systematisch genoeg benut.

Het MER bij de Nota Ruimte heeft deze functie nu niet. De Commissie benoemde al in paragraaf 3.2.1 dat dit MER niet benut is om de ruimtelijke relaties en afhankelijkheden tussen programma's inzichtelijk te maken. Het MER is niet benut om de agenda voor opvolgende programma's en daarmee de onderzoeksagenda voor bijbehorende MER'en duidelijk te maken. Het MER zou die opvolgende programma's van concrete basisinformatie kunnen voorzien:

- Het kan de 'foto van de leefomgeving' en milieu-aandachtspunten daarbinnen, mede op basis van monitoring, ook voor andere programma's bruikbaar maken. Zo'n foto kan bijvoorbeeld de basis bieden voor een voor dat programma specifieke, geactualiseerde beschrijving van de referentiesituatie.
- Het kan integrale scenario's zover uitwerken dat sectorale programma's daar houvast aan hebben bij de toetsing van hun alternatieven op milieueffecten en doelbereik.

Nationale programma's kunnen onderling 'leren' van de kennis die in verschillende beleidstrajecten is opgebouwd en daarop voortborduren. Zo kunnen ze de inhoud, reikwijdte en het detailniveau van het MER bij een ander programma beïnvloeden.

Een positief voorbeeld is de lijn tussen Programma Noordzee en de kavelbesluiten voor windenergie. In het Programma Noordzee 2022 - 2027 zijn gebieden aangewezen en herbevestigd als windenergiegebied. Ook bevat het programma kaders voor windparken op zee op diverse milieuaspecten. Zo moet het Kader Ecologie en Cumulatie (KEC) worden toegepast om onaanvaardbare cumulatieve effecten op de natuur te voorkomen. In het MER voor het Aanvullend Ontwerp Programma Noordzee 2022 - 2027 is een duidelijk overzicht opgenomen van leemten in kennis en de noodzaak tot gedetailleerder milieuonderzoek bij de kavelbesluiten. Dat constateerde de Commissie in haar toetsingsadvies over dit MER.²⁷ In het MER bij het kavelbesluit voor Windenergiegebied Nederwiek (zuid) is hier expliciet op voortgeborduurd.²⁸

27. Zie voor dit toetsingsadvies (25 januari 2022, projectnummer 3595) onze [webpagina van dit project](#).

28. Zie voor het toetsingsadvies over dit MER (9 januari 2025, projectnummer 3843) onze [webpagina van dit project](#).

Nationale programma's hebben een relatie met de plan- en besluitvorming van andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen). Zo bouwen provinciale energieprogramma's voort op het nationale Programma Energiehoofdstructuur. Het Programma Energiehoofdstructuur moet houvast bieden aan projectprocedures van TenneT en aan regionale en gemeentelijke energieprojecten, zoals windparken. Het MER bij een nationaal programma kan kaders en aandachtspunten, zoals via monitoring en evaluatie, meegeven aan deze plannen, programma's en projecten.

De Commissie ziet in haar adviezen over decentrale programma's, plannen en projecten vaak een zoektocht naar de invulling van kaders uit het nationale programma. Provincies, gemeenten, waterschappen en andere partijen trachten in hun werkgebieden om alle programma's een plek te geven en te combineren met hun eigen plannen.

Dat dit een lastige opgave kan zijn, blijkt bijvoorbeeld uit het advies van de Commissie over het MER voor de nieuwe omgevingsvisie van de provincie Groningen. In haar toetsingsadvies constateerde de Commissie: "in het MER is slechts beperkt aandacht besteed aan beleid en ontwikkelingen van andere partijen. In de ontwerp Nota Ruimte komen keuzes aan de orde die van grote invloed kunnen zijn op de provincie Groningen, zoals het versterken van de energie-intensieve industriecoluster Noord-Nederland (Eemshaven-Delfzijl) en ruimtelijk-economische ontwikkeling (schaalsprong) in de regio Groningen-Assen. Ook in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie zijn keuzes gemaakt die doorwerken in de provincie Groningen. Daarnaast speelt bijvoorbeeld de realisatie van de Lelylijn en de Nedersaksenlijn een belangrijke rol in de opgaven voor woningbouw en mobiliteit."²⁹

De Commissie hoort geregeld dat het voor de decentrale plan- en besluitvorming ontbreekt aan een overzicht van kaders, randvoorwaarden en (vooral) de samenhang daartussen. Hierbij kunnen dan grote dilemma's ontstaan. Vooral als nationale programma's onderling conflicteren.

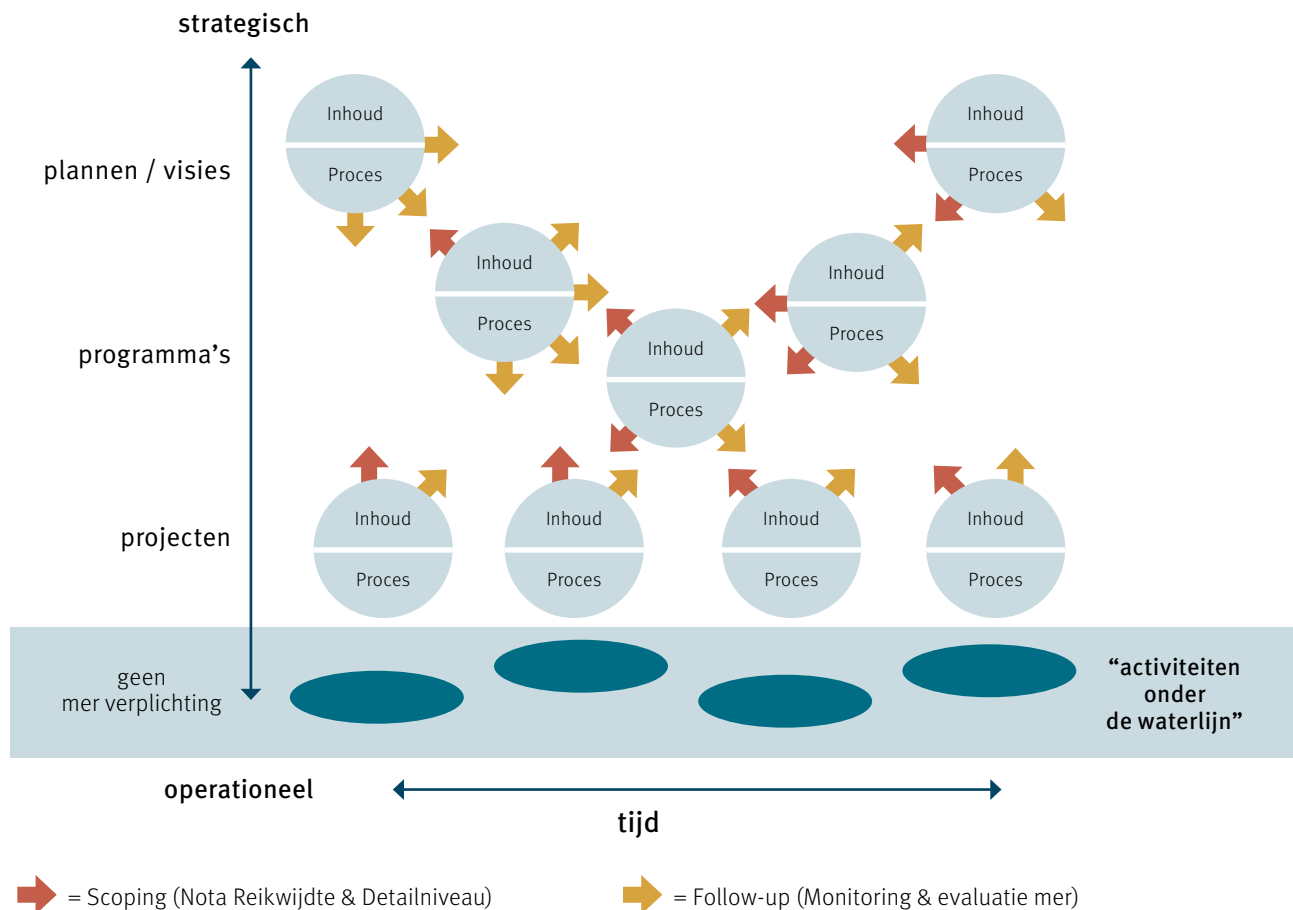
Er is geen systeem ingericht waarin de doorwerking van nationale programma's in decentrale plan- en besluitvorming naar het nationale niveau wordt teruggekoppeld. Decentrale MER'en bieden een schat aan inzichten over de doorwerking van het rijksbeleid in concretere plannen over de leefomgeving. Zo'n 'feedbacksysteem' kan voorzien in (structureel) inzicht in de effectiviteit en milieugevolgen van het rijksbeleid en dus 'lerend vermogen', dat bijvoorbeeld via milieueffectrapportage vormgegeven kan worden.

Zoals genoemd in de inleiding van deze deelparagraaf, wordt het doelgericht benutten van kennis, kaders en aandachtspunten uit eerdere besluitvorming ook wel 'tiering' genoemd. Figuur 3 verbeeldt dit concept. Het laat zien hoe een MER voor een bepaald programma (bijvoorbeeld het grijs gearceerde programma) zich verhoudt tot de rapporten voor andere plannen/visies, programma's en projecten. De figuur laat zien dat aan de ene kant informatie uit een nationaal programma gebuikt kan worden voor de

29. Zie voor dit advies (18 december 2025, projectnummer 3764) onze [webpagina van dit project](#).

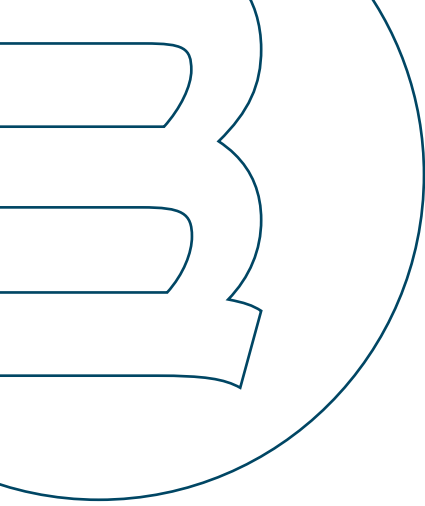
scoping voor de daaropvolgende nationale of decentrale programma's. Aan de andere kant kan informatie uit opvolgende trajecten gebruikt worden als terugkoppeling naar nationaal beleid, op basis waarvan nieuw, herzien of aangepast rijksbeleid kan worden voorbereid ('follow-up').

“Tiering: bruggen slaan tussen eilanden van mer in een zee van besluiten” (op inhoud en proces)



Figuur 3: Verbeelding van het concept 'tiering'³⁰

30. Naar Arts, J., Tomlinson, P. and Voogd, H. (2011) 'Planning in tiers: tiering as a way of linking EIA and SEA', in: Sadler, B., Aschemann, R., Dusik, J., Fischer, B., Partidário, M. and Verheem, R. (eds.), Handbook of Strategic Environmental Assessment, London: Earthscan, 415-433; Arts, J. & T. Fischer (2026), 'Tiering', in: T. Fischer, S. Bice, U. Jha Thakur, M. Montañó, B. Noble & F. Retief (eds.): Impact Assessment Encyclopedia, Cheltenham: Edward Elgar.



3.2.5 Doordenking proces én inhoud

De fase van de NRD, de onderzoeksopzet van het MER, markeert de start van de procedure van milieueffectrapportage. Deze fase is bedoeld om de functie en systematiek van het nog op te stellen MER te doordenken en te beschrijven, zodat hierover afstemming met relevante partijen kan plaatsvinden.

Het Rijk vraagt de Commissie voorafgaand aan vrijwel ieder MER een advies over de NRD (zie het overzicht in bijlage 1). De fase die toewerkt naar de NRD wordt in de praktijk desondanks nog weinig benut om de besluitvormingsketen en de inzet van het MER strategisch te doordenken. De totstandkoming van de NRD zelf wordt, mede daardoor, niet altijd benut als basis voor een zinvolle gedachtewisseling met andere partijen, waaronder overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, insprekers en de Commissie zelf.

In het advies over de NRD voor het Natuurplan in het kader van de Natuurherstelverordening benoemde de Commissie deze gemiste kans. Ze constateerde “dat de NRD op hoofdlijnen beschrijft hoé het MER wordt opgesteld en niet ingaat op welke informatie er nu al is en wát in het MER wordt onderzocht. Zo bevat de NRD geen informatie over de ecologische opgaven of de invulling van alternatieven of van maatregelen die kunnen leiden tot milieueffecten. Vanwege het globale karakter van de NRD mist de Commissie aanknopingspunten voor adviezen over de inhoudelijke uitwerking van het MER voor beide fases van het Natuurplan, maar vooral voor het definitieve plan.”³¹

Juist de NRD-fase biedt een kans om vroegtijdig scherp te maken welke keuzes nu voorliggen, welke informatie al beschikbaar is en nog nodig is, en wat later nog kan worden onderzocht. Door vervolgens ruimte te laten voor iteraties in het onderzoeksproces kan de informatie uit het MER op het juiste moment worden betrokken bij het maken van het conceptprogramma.

Het proces om te komen tot (een MER voor) het Programma Energiehoofdstructuur II is gericht op vroegtijdige afbakening van reikwijdte en detailniveau en afstemming daarover. De NRD zelf beschrijft bijvoorbeeld uitgebreid de samenhang met andere programma's en trajecten.³² Over de positionering van het programma in de bredere besluitvormingsketen heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ook vroegtijdig contact gezocht met het secretariaat van de Commissie, zodat hierover een gedachtewisseling kon plaatsvinden.

31. Zie voor dit NRD-advies (19 mei 2026, projectnummer 4028) onze [webpagina van dit project](#).

32. Zie voor het NRD-advies (9 april 2026, projectnummer 4016) waarin dit is benoemd, onze [webpagina van dit project](#).

4

De kans: beter benutten van milieueffectrapportage

Naar aanleiding van de probleemanalyse ziet de Commissie vijf, met elkaar samenhangende, kansen om de verrijkende en verbindende rol van milieueffectrapportage voor complexe besluitvorming te versterken:

1. Maak de positie van het programma expliciet en krijg (zo) zicht op de optelsom.
2. Benut milieueffectrapportage voor verrijkende oplossingsrichtingen.
3. Onderzoek op het juiste moment met het juiste abstractieniveau.
4. Bouw kennis op, geef die door en koppel terug.
5. Organiseer vroegtijdige doordenking van proces én inhoud.

De onderstaande paragrafen gaan nader in op deze punten.

4.1 Expliciete positionering van programma's

Nationale programma's staan niet op zichzelf, maar bevinden zich in een context waarin verschillende ambities en opgaven in dezelfde (milieu)ruimte moeten landen (zie paragraaf 3.1.2 van dit advies en figuur 3). Die positionering bepaalt waar het programma en MER wel en niet over gaan, aan welke doelen het programma invulling moet geven en welke doelen juist al ergens anders zijn belegd. Daarmee is de positionering van invloed op de benodigde milieu-informatie, waaronder de alternatieven. Dit maakt een beeld van raakvlakken met andere programma's basisinformatie voor een MER.

Een scherpe formulering van de doelen van het programma is een voorwaarde om milieueffectrapportage optimaal te kunnen benutten. Die doelen moeten voorborduren op de beleidskeuzes die al in de nationale omgevingsvisie (nu de NOVI/Nota Ruimte) zijn gemaakt en op de randvoorwaarden die daaruit volgen. Ook moeten de doelen zich logisch verhouden tot doelen uit andere nationale programma's. Dit voorkomt dat onderwerpen door versnippering tussen wal en schip vallen.

De doelen zijn niet altijd concreet bij de start van een beleidstraject. Een milieueffectrapportage begint vaak met abstracte doelen vanuit de nationale omgevingsvisie, bestuurlijke wensen en gesignaleerde milieu- of ruimtelijke opgaven. De doelen worden gedurende het onderzoeksproces mogelijk concreter. Door hierbij de samenhang met parallelle beleidstrajecten goed in beeld te brengen en te houden, wordt duidelijk welke nationale opgave of welk deel van de opgave het voorliggende programma moet realiseren en welke elders/later gerealiseerd worden. Dat vormt de basis voor een bij de opgave passend alternatievenonderzoek³³.

33. Zie verder over het alternatievenonderzoek: paragraaf 4.2.

Door de samenhang in beeld te brengen, wordt het ook mogelijk om de 'optelsom' van effecten van ander relevant beleid (in ontwikkeling) en andere relevante projecten in beeld te brengen (cumulatieve effecten). Dit is een verplicht onderdeel van een MER. Alleen zo wordt zichtbaar hoe de benodigde (milieu)ruimte van het programma optelt bij die van andere initiatieven, in hoeverre opgaven en doelen gezamenlijk gerealiseerd worden en waar ze juist onder druk staan.

Aanbeveling 1:

Maak de samenhang van een programma met ander beleid, zoals de nationale omgevingsvisie en andere nationale programma's, expliciet. Maak steeds zichtbaar hoe de maatregelen en milieueffecten van een nationaal programma optellen ('cumuleren') bij de maatregelen en milieueffecten van andere programma's. Maak zo ook zichtbaar welke bijdrage ieder programma levert aan de ambities en opgaven van het Rijk.

4.2 Benutten milieueffectrapportage voor verrijkende oplossingsrichtingen

Goede MER'en passen bij de wettelijk of beleidsmatig afgesproken verantwoordelijkheden van Rijk, provincies, gemeenten, burgers en bedrijven. Mits goed doordacht kunnen zij leiden tot meer transparantie over de manier van sturing en de gevolgen voor de maatschappij. Dat helpt het Rijk ook als zij wil of moet uitleggen dat nationale belangen prevaleren boven lokale belangen.

Om de relevante beleidsopties in beeld te krijgen is het alternatievenonderzoek in een MER een kernonderdeel, niet een facultatieve aanvulling. Door alternatieven en hun milieugevolgen naast elkaar te zetten, maakt het MER de keuzemogelijkheden voor het programma zichtbaar en biedt het de informatie die nodig is om die keuzes zorgvuldig af te wegen. Zo kan de besluitvorming over het programma verrijkt worden. Sterker nog, zo komen oplossingen die nodig zijn om doelen te halen en effecten te voorkomen goed in beeld voor het besluit.

Een volwaardig en verrijkend alternatievenonderzoek vereist een brede verkenning van oplossingsrichtingen voor het invullen van de doelen, passend bij het voorliggende programma. Essentieel is om de alternatieven in een MER voor een nationaal programma niet te snel te beperken tot de (schijnbaar) meest wenselijke of voor de hand liggende oplossingen. Juist door alternatieven breed in te steken kan op bestuurlijk niveau én met de omgeving het juiste, inhoudelijke, gesprek gevoerd worden over de voor- en nadelen van te maken keuzes.

De vorm en inhoud van de alternatieven zijn afhankelijk van het type programma (zie figuur 1) en van de doelen. Zo kan gekozen worden voor thematische alternatieven waarin bijvoorbeeld gezocht wordt naar de 'beste oplossing' als (1) ervoor gekozen wordt om de natuur en/of het landschap maximaal te beschermen, of (2) hinder voor omwonenden juist zoveel mogelijk wordt beperkt, (3) of als juist wordt ingezet op

maximale economische groei. Vanuit dergelijke thema's kunnen alternatieven worden opgebouwd die samen de 'hoeken van het speelveld' in beeld brengen: de verschillende keuzemogelijkheden én de milieugevolgen daarvan.

Een andere manier van invulling van het alternatievenonderzoek is vanuit de belangrijkste variabelen ('de knoppen waaraan de bestuurder kan draaien'). Bij een energiesysteem kan alternatievenonderzoek gaan over maximale import of maximale energieopwekking in eigen land, welke energiedrager (elektronen of waterstof) en in welke verhouding, welke energiebronnen (bijvoorbeeld wind, zon, kernenergie) en in welke verhouding, en het plaatsen van die energiebronnen (concentreren of juist spreiden)?

Ook andere alternatieven kunnen passend en geschikt zijn. Denk aan alternatieven die in beeld brengen welke inspanningen nodig zijn om 'harde' milieudoelstellingen, bijvoorbeeld voor KRW of Natura 2000 te bereiken binnen de vereiste tijd. De ultieme consequenties van een doel komen dan in beeld, zodat daarover een afweging kan plaatsvinden ter ondersteuning van de besluitvorming.

Als uit de cumulatieve effectbeoordeling blijkt dat bepaalde effecten onaanvaardbaar zijn of de ambities/opgaven van het Rijk in samenhang niet voldoende gerealiseerd worden, dan kan dat aanleiding zijn om extra beleidsopties in het alternatievenonderzoek te onderzoeken. Dit vraagt om een iteratief (cyclisch) proces waarin in iedere ronde keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld over de alternatieven waarmee het onderzoek doorgaat en welke alternatieven afvallen. De navolgbaarheid van dit proces en de motivering van de wijze waarop rekening is gehouden met het milieubelang vormt zowel juridisch als beleidsmatig een belangrijk aandachtspunt. Het is daarom belangrijk om deze trechtering systematisch uit te voeren en keuzes navolgbaar te onderbouwen.

De Commissie benadrukt de in de SMB-richtlijn bedoelde essentie van het instrument: als middel voor strategisch vermogen en om vooruit te durven bewegen in een onzekere context, voor beter doordacht en effectiever beleid.

Aanbeveling 2:

Gebruik de denkruimte, die milieueffectrapportage biedt, voor een brede verkenning van strategische 'alternatieven' binnen het 'speelveld'. Maak zichtbaar welke ambities of combinaties haalbaar zijn, maar wees ook bereid om te identificeren wat samen niet past. Laat het milieueffectrapportage-proces daarom gelijk oplopen met de plan- en besluitvorming, zodat alternatieven worden onderzocht wanneer keuzes nog voldoende openliggen.



4.3 Juiste informatie op het juiste moment en abstractieniveau

Door het MER af te stemmen op de inhoud van het programma en de positie van het programma in de beleidscyclus, komt de juiste beslisinformatie op het juiste moment in beeld. Dit resulteert in een doelmatig en gefaseerd onderzoeksproces, waarbij de milieuinformatie steeds passend wordt gemaakt bij het detailniveau van het besluit. Zo kan milieueffectrapportage helpen om opgaven hanteerbaar te maken. Voorwaarden daarbij zijn:

1. een duidelijke afbakening ten opzichte van nog volgend beleid en ten opzichte van parallelle programma's;
2. goede afstemming en overdracht tussen beleid en milieueffectrapportage;
3. aandachtspunten en risico's goed in de gaten hebben en tijdig aanvullende informatie ophalen, bijvoorbeeld over risico's voor de uitvoerbaarheid en grote milieuknelpunten.

Voor een nationaal programma moet de ernst van de (milieu)effecten (en daaruit voortkomende risico's voor de uitvoerbaarheid) én het onderscheidend vermogen van effecten tussen de alternatieven in beeld zijn om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen. Dit kan voor sommige milieuaspecten om veel detail vragen, terwijl voor andere milieuaspecten een globale analyse volstaat. Kijk ook hoe gebiedskenmerken en daarop gebaseerde typologieën benut kunnen worden om effecten van beleidsvoorstellen in beeld te brengen.

Het vraagt deskundigheid en durf om essentiële (beslis)informatie te scheiden van overige informatie die in een latere fase (vervolg)procedure in beeld kan worden gebracht. Zowel van het projectteam in de NRD en het MER, als van de Commissie in haar adviezen, vraagt dit om goed voor ogen te houden welke milieuaspecten maatgevend zijn voor het voorliggende besluit en welke mate van detailniveau daarbij passend is.

Aanbeveling 3:

Onderzoek wat nodig is op het moment dat het nodig is. Niet alle informatie hoeft in ieder milieueffectrapport in detail te worden uitgewerkt. Breng in beeld wat essentieel is voor het voorliggende besluitvormingstraject en zorg ervoor dat detailonderzoek wordt uitgevoerd in een vervolgfase als daarin nog daadwerkelijk keuzeruimte bestaat. Dit houdt het onderzoek doelmatig en brengt focus aan op (milieu)thema's, die nu doorslaggevend zijn. Daarnaast voorkomt het dat verkeerde keuzes worden gemaakt of kansen worden gemist.

4.4 Opbouwen, doorgeven en terugkoppelen van kennis

Door het MER te benutten als meegroeierende informatiebasis, kan het Rijk de doorwerking van het ene besluit naar het volgende vergroten (indachtig het concept van tiering, zie figuur 3). Een MER maakt niet alleen de informatie voor het voorliggende besluit inzichtelijk, maar benoemt ook expliciet welke aandachtspunten, risico's en kennisvragen relevant blijven voor vervolgbesluiten. Een onderzoeksagenda voor het vervolg, gekoppeld aan monitoring en evaluatie, helpt om deze punten gericht over te dragen en op het juiste moment verder uit te werken. Belangrijk is om vast te leggen wat wordt gemonitord én welke uitkomsten leiden tot aanpassing of heroverweging van een keuze.

Veel nationale programma's worden na verloop van tijd herijkt. Dat biedt kansen om, mede op basis van de informatie uit het MER, stappen vooruit te maken ondanks onzekerheden. Dit gegeven vraagt van het MER om:

1. In beeld te brengen welke keuzes in alle toekomstbeelden 'robuust' lijken: ze zijn uitvoerbaar, inpasbaar en vanuit milieuperspectief een relatief goede keuze, ongeacht de keuzes die in andere trajecten gemaakt worden. Dit zijn 'no-regret' keuzes.
2. Te beoordelen wanneer uiterlijk een besluit moet worden genomen over keuzes waarvan de wenselijkheid en robuustheid onzeker is, om toch tijdig de doelen te halen. Dit biedt ruimte om voorkeursrichtingen in een programma op te nemen (om al richting te geven aan vervolgpcedures³⁴) en ook om deze waar nodig nog te kunnen herzien op basis van nieuwe inzichten ('scoping' in figuur 3).
3. Een aanzet te doen voor een monitoringsprogramma en/of een onderzoeksagenda mee te geven voor het vervolg ('follow-up' in figuur 3). Monitoringsdata en nadere onderzoeken zijn belangrijke middelen om (tijdig) bij te kunnen sturen binnen het programma, of in vervolgbesluiten.

Het Rijk kan de informatieoverdracht van besluit tot besluit ondersteunen met een gezamenlijke, actueel gehouden informatiebasis voor nationale programma's, bijvoorbeeld in de vorm van een dashboard met de toestand van de leefomgeving³⁵, relevante doelen, beleidskaders, opgaven en bekende knelpunten. Zo kunnen opeenvolgende MER'en voortbouwen op en profiteren van beschikbare kennis en worden samenhang, consistentie en doelmatigheid in de besluitvorming versterkt.

MER'en van decentrale overheden bieden vervolgens een schat aan inzichten over de wijze van doorwerking van het rijksbeleid in concretere plannen over de leefomgeving. Het is belangrijk om te organiseren dat deze inzichten systematisch worden teruggekoppeld aan het Rijk (inrichten van 'kennis- en beleidslusen'). Daardoor kan worden beoordeeld of nieuw of aangepast rijksbeleid nodig is om doelen beter binnen bereik te brengen of om onaanvaardbare milieugevolgen te voorkomen.

34. De knippuntanalyse uit het Deltaprogramma is hiervan een goed voorbeeld: Analyse van bouwstenen en adaptatiepaden voor aanpassen aan zeespiegelstijging in Nederland, 2022. Deltares.

35. Zoals de Monitor Leefomgeving van de provincie Zuid-Holland en de Leefomgevingsfoto MER Haven-Stad van de gemeente Amsterdam. Hoewel deze laatste webpagina niet meer actueel is, is het wel een goed voorbeeld van hoe via een dashboard aandachtspunten en kaders voor toekomstige ontwikkelingen kan worden doorgegeven. Door in de leefomgevingsfoto op een bepaald gebied te klikken worden de randvoorwaarden, spelregels en/of compensatiemogelijkheden getoond.



Aanbeveling 4:

Behandel een milieueffectrapport niet als een losstaand onderzoek per programma, maar als een informatiebasis die met de beleidscyclus meegroeit. Borduur voort op eerdere milieueffectrapporten, draag kaders en aandachtspunten over aan vervolgbesluiten en organiseer consistente monitoring, evaluatie én terugkoppeling. Organiseer dus ook dat informatie wordt teruggekoppeld vanuit andere plannen, programma's en projecten die voortborduren op het nationale programma. Dan wordt duidelijk of nieuw of herzien rijksbeleid nodig is.

4.5 Vroegtijdige doordenking proces en inhoud

Bovenstaande aanbevelingen vragen om een vroegtijdige doordenking van het onderzoeksproces en de beoogde inhoud van het MER en afstemming daarover met stakeholders, adviseurs en andere belangstellenden. Hiervoor is de NRD-fase ingericht. De NRD bevat immers de onderzoeksagenda voor het MER.

De NRD-fase biedt een kans om vroegtijdig scherp te maken hoe het programma is gepositioneerd ten opzichte van ander beleid, welke keuzes nu voorliggen, welke alternatieven hiervoor denkbaar zijn en welke informatie al beschikbaar is, nog nodig is of later nog kan worden verzameld. Om milieu-informatie, aandachtspunten en knelpunten systematisch van het ene beleidsniveau naar het volgende over te dragen, moet in deze fase ook al worden beschreven welke doorwerking naar vervolgbesluiten wordt voorzien.

Vanzelfsprekend zijn de doelstellingen, milieuknelpunten, alternatieven en doorwerking in de NRD-fase vaak nog niet volledig helder. Om een goed beeld te krijgen van het onderzoeksproces is het dan wel nodig om in de NRD te beschrijven hoe de concretiseringsslag in het vervolg wordt gemaakt en wanneer. Verwoord bijvoorbeeld expliciet op basis van welke afwegingen en stappen de doelstellingen van het programma scherper worden gemaakt, in deze beleidscyclus of een volgende, en op basis van welke informatie en uitgangspunten bijgevolg de alternatieven worden samengesteld. Door ruimte te laten voor iteraties in het onderzoeksproces en dit proces parallel te laten lopen met het proces om te komen tot het programma, kan de informatie uit het MER op het juiste moment worden betrokken bij keuzes over de inhoud van het programma.

Aanbeveling 5:

Krijg vroeg scherp wat de positie, het doel en de reikwijdte van het programma zijn, op welke milieukaders en aandachtspunten kan worden voortgeborduurd, welke alternatieven en informatie er nú toe doen en hoe het milieueffectrapportage-proces en het besluit goed op elkaar worden aangesloten. De fase die toewerkt naar de NRD, de onderzoeksopzet van het milieueffectrapport, is hiervoor cruciaal. Nu al stelt het Rijk bij ieder programma zo'n notitie op en legt ze deze vrijwel altijd aan de Commissie voor. Organiseer in deze fase vroegtijdigere en nadrukkelijker gedachtewisseling tussen bestuurders, ambtenaren, milieueffectrapport-opstellers en de Commissie over de inhoud van het milieueffectrapport en de aansluiting op de planvorming.

5

Handelingsperspectief in de praktijk

Dit hoofdstuk vertaalt de voorgaande aanbevelingen naar de praktijk. Het beschrijft welke vragen en afwegingen vroeg in de plan- en besluitvorming kunnen helpen om milieueffectrapportage bij nationale programma's gericht en effectief in te zetten. Hiertoe doet de Commissie in tabel 2 praktische handreikingen per aanbeveling en geeft ze hulpvragen mee die bestuurders, topambtenaren en projectteams ondersteunen om op het juiste moment de relevante keuzes, samenhang en milieu-informatie in beeld te brengen.

Tabel 2: Vertaling vijf aanbevelingen naar hulpvragen

Handreiking	Wat vraagt dit van de opdrachtgever?	Hulpvragen voor projectteam
1. Positioneer het programma expliciet en krijg (zo) zicht op de optelsom		
Positioneer het programma vóór de MER-opdracht binnen het geheel van nationale opgaven, programma's en de nationale omgevingsvisie.	Bepaal vooraf waar dit programma wel en niet over gaat. Maak expliciet welke keuzes hier worden gemaakt, welke elders liggen en met welke andere programma's afstemming nodig is. Wees duidelijk waar 'gaten' worden opgepakt.	Wat zijn de reikwijdte en de plek van het programma in de besluitvormingsketen (horizontaal en verticaal, ten opzichte van al genomen en nog te nemen besluiten)? Wat moet het MER wel en niet onderzoeken? Wat kan of zit al in een ander programma en wat kan later of moet juist nu?
	Geef aan welk probleem het programma moet oplossen. Zorg voor voldoende concrete doelen waaraan alternatieven kunnen worden getoetst.	Zijn er – naast een algemene doelstelling – ook meetbare doelen of ambities geformuleerd die specifiek voor dit programma gelden? Wanneer zijn doelen (voldoende) gerealiseerd? Hoe verhouden de doelen zich tot ander beleid?
Gebruik het MER als hulpmiddel om bestuurlijke samenhang te organiseren.	Onderzoek expliciet waar doelen van verschillende programma's elkaar versterken, beconcurreren of uitsluiten.	Welke opgaven kunnen gelijktijdig worden gerealiseerd en waar zijn bestuurlijke keuzes of prioriteiten nodig? Hoe wordt het MER hiervoor benut?
Maak zichtbaar hoe maatregelen, ruimteclaims en milieueffecten van dit programma optellen bij die van andere programma's.	Vraag niet alleen naar de effecten van het eigen programma, maar ook naar de bijdrage aan de totale rijksopgave. Stuur op inzicht in cumulatieve effecten, synergieën en conflicten.	Welke beleidskaders/maatregelen in het programma zijn nieuw ten opzichte van andere programma's? Hoe tellen die kaders en maatregelen daar qua effecten en doelbereik bij op? Hoe verhoudt dat zich tot Rijksambities over de leefkwaliteit en vastgestelde milieunormen?

2. Benut milieueffectrapportage voor verrijkende oplossingsrichtingen

Ontwerp alternatieven vanuit doelen en opgaven, niet vanuit politieke voorkeuren of al gekozen maatregelen. Gebruik het MER om handelingsopties te ontwikkelen, niet alleen om keuzes te onderbouwen.	Houd de beleidsruimte open tot reële alternatieven zijn onderzocht. Bepaal welke keuzes nog mogelijk zijn. Vraag om inzicht in verschillende routes naar hetzelfde doel. Vraag niet om varianten van dezelfde oplossing, maar om alternatieven die verschillende bestuurlijke keuzes vertegenwoordigen.	Welke verschillende beleidsopties zijn beschikbaar? Worden de hoeken van het speelveld onderzocht? Welke alternatieven laten andere (mogelijk betere) combinaties van doelen, middelen en milieu- en ruimtegebruik zien? Worden de urgente en belangrijkste doelen voldoende bereikt?
Gebruik onaanvaardbare cumulatieve effecten en achterblijvend doelbereik als aanleidingen voor nieuwe oplossingsrichtingen.	Wanneer doelen in samenhang niet haalbaar blijken of effecten onaanvaardbaar zijn, vraag dan expliciet om aanvullende alternatieven of bijsturingsopties. Organiseer de tijd en ruimte in het onderzoeksproces hiervoor.	Welke alternatieven komen in beeld als cumulatieve milieueffecten, doelconflicten of beperkt doelbereik aanleiding geven tot bijsturing?
Werk met expliciete beslisgates/baselines en leg duidelijk vast waarom alternatieven afvallen.	Werk stapsgewijs en leg per stap vast welke opties doorgaan, worden aangepast of afvallen. Gebruik herkenbare tussenstappen of 'baselines', zodat de trechtering van alternatieven en de onderbouwing daarvan navolgbaar blijven.	Welke alternatieven zijn al eerder afgevallen en is deze trechtering voldoende navolgbaar beschreven, met motivering van de wijze waarop is rekening gehouden met het milieubelang?

3. Onderzoek op het juiste moment met het juiste abstractieniveau

Kies een passend detailniveau voor de milieuonderzoeken. Onderzoek effecten in meer detail als keuzes onomkeerbaar(der) worden.	Vraag om informatie die nodig is voor het huidige besluit en voorkom onderzoek dat vooruitloopt op latere keuzes.	Hoe diepgaand moet het beeld van de referentiesituatie en de milieueffecten zijn? Moet dit kwantitatief of kan dit ook kwalitatief en kan hierbij gebruikgemaakt worden van eerdere onderzoeken? Worden de effecten voor specifieke, onderscheidende (representatieve voorbeeld) gebieden in beeld gebracht, of uitsluitend op landelijk niveau? Hoe kunnen gebiedskenmerken (zoals het water- en bodemsysteem) worden benut om milieueffecten goed in beeld te brengen?
Richt het onderzoek op onderscheidende effecten, uitvoerbaarheid en mogelijke knelpunten.	Vraag alleen om de informatie die de keuze nog kan veranderen: de maatgevende milieueffecten, onderscheidende verschillen tussen alternatieven en risico's voor de uitvoerbaarheid. Schuif detailonderzoek alleen door als die keuze later werkelijk nog openstaat.	Welke milieueffecten zijn bepalend voor de keuze tussen alternatieven? Zijn er potentiële showstoppers of belangrijke onzekerheden?

4. Bouw kennis op, geef die door en koppel terug

Behandel het MER als onderdeel van een doorlopende kennisbasis.	Vraag dat expliciet wordt voortgeborduurd op eerdere MER'en, monitoringsgegevens, evaluaties en beleidskaders.	Welke bestaande kennis, milieukaders en aandachtspunten worden benut? In hoeverre zijn met voorgaande programma's stappen gezet richting doelbereik? Blijven dezelfde doelen van kracht of vindt herijking plaats? Welke milieueffecten zijn hierbij opgetreden? Welke informatie hoeft daardoor niet opnieuw te worden ontwikkeld?
Maak de informatieoverdracht naar vervolgbesluiten door andere overheden expliciet.	Geef opdracht om niet alleen terug te kijken, maar ook vooruit. Leg na afronding van het MER vast welke keuzes, randvoorwaarden, milieu-informatie en onzekerheden het volgende besluit moet meenemen, zodat daarop wordt voortgebouwd in plaats van opnieuw begonnen.	Welke milieu-informatie, randvoorwaarden, aandachtspunten en kennisvragen moeten worden doorgegeven aan opvolgende programma's en projecten?
Maak onzekerheden bestuurbaar door monitoring aan (vooraf gedefinieerde) bijstuurmomenten te koppelen.	Spreek af welke ontwikkelingen worden gevolgd en welke uitkomsten aanleiding geven om rijksbeleid te herzien. Organiseer hiervoor ook de informatieoverdracht van decentrale overheden richting het Rijk.	Welke indicatoren worden gemonitord? Bij welke uitkomsten vindt heroverweging of bijsturing plaats? Hoe kunnen nadere plan- en besluitvormingstrajecten, nationaal en decentraal, hierop worden gevolgd? Hoe wordt informatie uit de uitvoering teruggekoppeld naar toekomstige herzieningen?

5. Organiseer vroegtijdige doordenking van proces en inhoud

Organiseer vroegtijdig een gezamenlijke verkenning van doelen, alternatieven, samenhang en informatiebehoefte.	Gebruik de fase vóór de NRD om bestuurlijke vragen, beleidsruimte en verwachtingen scherp te krijgen. Betrek de Commissie vroeg als positionering, reikwijdte of detailniveau ingewikkeld zijn.	Hoe kan de NRD zo goed mogelijk ingevuld worden voor een gedachtewisseling over reikwijdte en detailniveau van het MER? Wat kan al worden vermeld over doelen, alternatieven, samenhang en informatiebehoefte? Welke partijen worden bij de gedachtewisseling over reikwijdte en detailniveau betrokken?
Laat het onderzoeksproces en de beleidsvorming gelijk oplopen.	Zorg dat milieu-informatie beschikbaar komt voordat keuzes worden vastgelegd en organiseer ruimte voor bijstelling gedurende het proces.	Wanneer worden alternatieven onderzocht en herijkt? Op welke momenten kan nieuwe informatie nog invloed hebben op het programma?

Bijlage 1: Overzicht adviestrajecten

Programma	Versie / periode (indien relevant)	Advies NRD	Advies MER	Webpagina adviestraject Commissie
Nationaal Water Programma	2022-2027	Ja	Ja	Nationaal Water Programma 2022-2027
	2028-2033	Ja	Nee	Nationaal Water Programma 2028-2033
Aanvullend Ontwerp Programma Noordzee	2022-2027	Nee	Ja	Aanvullend Ontwerp Programma Noordzee 2022-2027
Partiële Herziening Programma Noordzee	2022-2027	Ja	Ja	Partiële Herziening Programma Noordzee
Programma Noordzee	2028-2033	Ja	Nee	Programma Noordzee 2028-2033
Programma Zandwinning IJsselmeergebied		Ja	Nee	Programma Zandwinning IJsselmeergebied 2025
Nationaal Programma Ruimte voor Defensie		Ja	Ja	Nationaal Programma Ruimte voor Defensie
Nationaal Programma Radioactief Afval		Ja	Ja	Nationaal Programma Radioactief Afval
Nationaal Milieu Programma		Ja	Nee	Nationaal Milieu Programma
Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet		Ja	Ja	Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet
Nationale Klimaatadaptatie strategie		Ja	Ja	Nationale klimaatadaptatie strategie 2026
Circulair Materialenplan		Ja	Ja	Circulair Materialenplan
Programma Energiehoofdstructuur	I	Ja	Ja	Programma Energiehoofdstructuur I
	II	Ja	Nee	Programma Energiehoofdstructuur II
Programma Verbindingen Aanlanding Wind op Zee		Ja	Nee	Programma Verbindingen Aanlanding Wind op Zee

Programma	Versie / periode (indien relevant)	Advies NRD	Advies MER	Webpagina adviestraject Commissie
Programma Aansluiting Wind op Zee - Eemshaven		Ja	Ja	PAWOZ Eemshaven
Programma Integraal Riviermanagement		Ja	Ja	Programma Integraal Riviermanagement
Nationaal Programma Landelijk Gebied		Ja	Ja	Nationaal Programma Landelijk Gebied
Natuurplan in het kader van de Natuurherstel- verordening		Ja	Nee	Natuurplan in het kader van de Natuurherstelverordening
Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater		Ja	Nee	Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater
Actieprogramma Nitraatrichtlijn	2022-2025	Nee	Ja	Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn
	2026-2029	Nee	Ja	Achtste Actieprogramma Nitraatrichtlijn
Natura 2000-beheerplan	Haringvliet	Ja	Nee	Haringvliet
	Hollands Diep	Ja	Nee	Hollands Diep
	Oude Maas	Ja	Nee	Oude Maas
	Oosterschelde	Ja	Nee	Oosterschelde
	Westerschelde & Saeftinghe	Ja	Nee	Westerschelde
	Grevelingen	Ja	Nee	Grevelingen
	Veerse Meer	Ja	Nee	Veerse Meer
	Waddenzee	Ja	Nee	Waddenzee
	Noordzeekustzone	Ja	Nee	Noordzeekustzone
	Vlakte van de Raan	Ja	Nee	Vlakte van de Raan
	Voordelta	Ja	Nee	Voordelta
	IJsselmeergebied	Ja	Nee	IJsselmeergebied

In aanvulling op deze programma's heeft de Commissie ook meermaals geadviseerd over de NOVI³⁶ en diens opvolger, de Nota Ruimte³⁷.

36. Zie voor deze adviezen (projectnummer 3105) onze [webpagina van dit project](#).

37. Zie voor deze adviezen (projectnummer 3749) onze [webpagina van dit project](#).

Bijlage 2: Methodologische toelichting

Dit advies is opgesteld als een synthese van de kennis, ervaringen en inzichten die de Commissie voor de milieueffectrapportage de afgelopen jaren heeft opgedaan bij haar advisering over de MER'en en/of NRD's bij 34 nationale programma's én bij plannen, programma's en projecten van andere overheden. De aanleiding voor het advies was de constatering dat in verschillende adviestrajecten vergelijkbare vraagstukken terugkeerden, onder meer rond de karakteristiek van en samenhang tussen programma's, het juiste abstractieniveau van milieuonderzoek, de rol van alternatievenonderzoek en de doorwerking van milieu-informatie naar vervolgbesluiten.

Voor de totstandkoming van het advies heeft de Commissie een speciale werkgroep ingesteld. Deze werkgroep bestond uit deskundigen met uiteenlopende achtergronden en ruime ervaring in advisering over MER'en bij nationale programma's en andere plannen, programma's en projecten. Daarnaast maakte uitgebreide internationale en wetenschappelijke kennis en ervaring op het gebied van milieueffectrapportage deel uit van de werkgroep. De werkgroep werd ondersteund door twee voorzitters en twee secretarissen. Een overzicht van de betrokken personen is opgenomen in het colofon.

De werkgroep heeft het advies ontwikkeld in meerdere werksessies waarin bevindingen uit eerdere adviestrajecten zijn geanalyseerd, vergeleken en thematisch geordend. Daarbij zijn veelvoorkomende aandachtspunten en goede voorbeelden geïdentificeerd op basis van uitgebrachte adviezen, in combinatie met expert judgement door de werkgroepleden.

Naast de expertise van de werkgroepleden is gebruikgemaakt van de kennis en ervaring van meerdere secretarissen van de Commissie die in de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij adviestrajecten rond nationale programma's. Ook heeft een adviseur van de afdeling 'International Cooperation' meegelezen en bijgedragen vanuit internationale ontwikkelingen en praktijkervaringen.

Als onderbouwing van de in het advies gehanteerde concepten en aanbevelingen is tevens gespiegeld aan relevante wetenschappelijke literatuur. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar publicaties over de rol van milieueffectrapportage in meerlagige besluitvorming (i.c. 'tiering').

Bij het analyseren en samenbrengen van de inhoud van eerdere adviezen van de Commissie heeft de werkgroep gebruikgemaakt van AI-ondersteunde analysetechnieken, waaronder large language models (LLM's). Deze technieken zijn gebruikt als hulpmiddel om relevante voorbeelden en terugkerende adviespunten te identificeren en te ordenen. Ook zijn LLM's gebruikt voor suggesties voor tekstaanpassingen. De uitkomsten hiervan zijn steeds door de werkgroep beoordeeld en waar nodig bijgesteld of aangevuld.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl