

# **‘Een schone taak’**

**Bouwstenen voor een gezond, veilig en schoon leefmilieu**

**Consultatieversie**

**22 juni 2020**

## Samenvatting

In deze notitie staat het streven centraal naar het verbeteren van de welvaart in brede zin, waarbij naast economische factoren ook rekening wordt gehouden met andere factoren voor een goed leven, zoals een schone, veilige en gezonde leefomgeving. Voor de ambitie naar een brede welvaart zijn een goede milieukwaliteit en duurzaam gebruik van milieuvorraden, zoals vruchtbare bodem en zoet water, en van natuurlijke hulpbronnen onontbeerlijk.

In Nederland zijn in de afgelopen decennia flinke stappen gezet in het milieubeleid en hebben we successen geboekt. Tegelijkertijd worden we nog steeds geconfronteerd met hardnekkige problemen en ook dienen nieuwe problemen zich aan. In de afgelopen jaren hebben rechters een aantal malen geoordeeld dat de Staat niet voldoende zorg droeg voor het milieu dan wel onvoldoende uitvoering gaf aan de milieuwetgeving. Dat vraagt om bezinning ten aanzien van onze omgang met milieunormen, de afwegingen tussen korte en lange termijn belangen, afwenteling van milieuproblemen naar later of elders, de regierol van de rijksoverheid, het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving en het broze draagvlak bij inwoners en bedrijven voor maatregelen voor verbetering van het milieu.

Geïnspireerd door bestaande en internationaal breed aanvaarde milieuprincipes worden vier bouwstenen geformuleerd voor verbetering: meer aandacht voor voorkómen van milieuverliezen, door vervuiling, uitputting of anderszins; beheersing van de risico's op afwenteling; voortdurende verbetering van de milieukwaliteit bij bestaande milieuvraagstukken; en verbinding en samenwerking, zowel internationaal als in Nederland zelf, met andere overheden, bedrijfsleven, NGO's, wetenschap en burgers. Het is onze ambitie om, ten opzichte van de afgelopen jaren, steeds meer aandacht te geven aan het voorkómen dan aan het genezen van milieuproblemen.

De bouwstenen in dit milieubeleidskader behoeven uitwerking en concrete toepassing. Dit kader is daarmee niet het laatste woord, maar eerder het begin van een proces waarin we met elkaar de schouders zetten onder de schone taak om een schone, veilige en gezonde leefomgeving te borgen.



# 1 Inleiding

Een stille lente stond aan de wieg van het moderne milieubeleid. In haar boek *Silent Spring*<sup>i</sup> waarschuwde Rachel Carson in de jaren zestig van de vorige eeuw al voor de grote effecten van vervuiling en uitputting van het milieu op de gezondheid van mens en natuur. Sindsdien zijn er grote stappen gemaakt en is een aantal problemen opgelost of substantieel verkleind. Een voorbeeld is de succesvolle internationale aanpak van de verzuring van onze bossen, van auto-uitlaatgassen met de katalysator, en van de aantasting van onze ozonlaag, die zich langzaam maar zeker herstelt. Ook in Nederland hebben we grote stappen gezet en hebben we successen geboekt met bijvoorbeeld de sanering van gevaarlijke stortplaatsen en grote bodemverontreinigingen<sup>1</sup>.

Sinds 1983 staat het als artikel 21 in de Nederlandse Grondwet<sup>ii</sup>: “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.” Op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens<sup>iii</sup> baseert de rechter steeds vaker een zorgplicht voor de overheid voor een schone en veilige leefomgeving.

In wetgeving, planvorming en uitvoering zijn zo grote stappen gemaakt. Maar we worden nog steeds geconfronteerd met hardnekkige problemen met de kwaliteit van onze leefomgeving. Dat levert onder meer gezondheidsrisico's op. Hoewel we in Nederland goeddeels voldoen aan de Europese normen voor luchtkwaliteit overlijden jaarlijks bijvoorbeeld nog 11.000 Nederlanders vroegtijdig door luchtverontreiniging<sup>2</sup>.

De draagkracht van de aarde wordt aangetast, en we putten milieuvorraden en grondstoffen sneller uit dan de aarde ze kan aanvullen. De zesde Global Environment Outlook<sup>3</sup>, in 2019 uitgebracht door UNEP, schetst een somber beeld van de ontwikkelingen wereldwijd, en waarschuwt daarbij dat hoe langer we een effectieve aanpak uitstellen, des te moeizamer, duurder en ongewisser het herstel zal zijn. We leggen een hypotheek op de toekomst en de rekening loopt snel op. Bovendien leidt de slechte gezondheid van de planeet tot gezondheidsproblemen bij de mens, in de vorm van kanker, longziekten en hartfalen, en regelmatig tot vroegtijdig overlijden<sup>4</sup>. De kans op pandemieën neemt toe.

Het is zaak om het tij te keren, gebruikmakend van de lessen en successen tot nu toe. Dat moet gebeuren in een samenleving die snel verandert, en waar de vertrouwensrelatie tussen overheid en samenleving soms flink onder spanning staat, juist waar het gaat om milieuvraagstukken. Dit vergt van de overheid dat ze helder aangeeft wat burgers en bedrijven kunnen verwachten.

In de afgelopen jaren hebben rechters een aantal malen geoordeeld dat de Staat niet voldoende zorg droeg voor het milieu dan wel onvoldoende uitvoering gaf aan de milieuwetgeving. De Urgendzaak<sup>5</sup> laat zien dat via de rechter met een beroep op de bescherming van de Europese mensenrechten de overheid gedwongen kan worden (verregaande) preventieve maatregelen te nemen als het milieu aantoonbaar dreigt te worden geschaad. Daarnaast oordeelde de Raad van State dat de Staat op het gebied van stikstof het Programma Aanpak Stikstof niet als basis voor toestemming 'vooraf' voor

---

<sup>1</sup> Rijkswaterstaat, 2018. Jaarrapportage Bodem+ 2017, <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/bodemplus>

<sup>2</sup> RIVM, 2018 Volksgezondheid Toekomst Verkenning

<sup>3</sup> UNEP 2019, Global Environment Outlook 6 (GEO 6)

<sup>4</sup> WHO, 2017. Preventing Noncommunicable Diseases (NCDs) by Reducing Environmental Risk Factors

<sup>5</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7145>

activiteiten mag worden gebruikt want dat is in strijd met Europese natuurwetgeving<sup>6</sup>. Op het gebied van luchtkwaliteit oordeelde de rechter dat er een gedegen plan moet komen met maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren daar waar sprake is van overschrijdingen van de grenswaarden<sup>7</sup>. Deze uitspraak leidde tot een aanpassing van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, waarmee weer aan de zorgplicht wordt voldaan.

De les hieruit is dat er nog meer dan in het verleden proactief moet worden gestuurd op het voorkómen van milieuschade; tegelijkertijd zal het moeten blijven werken aan voortdurende verbetering van milieukwaliteit en aan sanering van bestaande problemen. Op die manier worden niet alleen milieu en gezondheid gediend, maar stimuleren we ook innovatie en zorgen we voor economische ontwikkelingsruimte voor bijvoorbeeld woningbouw.

De wereld om ons heen verandert snel, fysiek maar ook geopolitiek. Machtsverhoudingen verschuiven, en er worden vragen gesteld bij de effectiviteit van internationale samenwerking. De globalisering van de economie betekent dat productieketens langer worden en dat de plaatsen waar dingen worden gemaakt en waar ze worden geconsumeerd geografisch vaak ver uiteen liggen. Ontwikkelde landen zoals Nederland en zich snel ontwikkelende landen zoals China leggen hierdoor in toenemende mate beslag op natuurlijke hulpbronnen elders. Omdat de duurzaamheidsuitdagingen waarvoor we staan vaak bij uitstek internationaal zijn is het zaak om de internationale inzet kritisch te bezien en opnieuw te waarderen, Europees en mondiaal. De in 2019 gepubliceerde EU Green Deal<sup>iv</sup> biedt daarvoor veelbelovende aanknopingspunten.

Uit recent publieksonderzoek<sup>8</sup> komt ook naar voren dat de burgers zich zorgen maken over de milieukwaliteit en de urgentie van ambitieus milieubeleid voelen.

Dit alles vraagt om een helder milieubeleidskader. De gezondheid en veiligheid van mens en natuur staan centraal en we willen afwenteling van schade, waar uiteindelijk de belasting betaler voor betaalt, tegengaan. We moeten de problemen niet doorschuiven naar toekomstige generaties, niet verplaatsen naar andere regio's, niet inruilen voor nieuwe problemen of afwentelen op onze gezondheid.

## Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat over milieu als basis voor duurzame ontwikkeling. Het schetst het belang van een gezond, schoon en veilig leefmilieu en de noodzaak om binnen de grenzen van systeem aarde te blijven. In hetzelfde hoofdstuk wordt de opdracht geschetst. Waar werken we naar toe? Wat is het wenkende perspectief? Het schetst ook een aantal principes en uitgangspunten voor milieubeleid, die nationaal en internationaal in wet- en regelgeving zijn verankerd, en die als referentiekader dienen voor de formulering van stappen voor verbetering.

In hoofdstuk 3 maken we een pas op de plaats, om in te gaan op de huidige situatie. Wat is de staat van het milieu, in Nederland en elders? Er is werk aan de winkel, is de constatering. Daarna gaat hoofdstuk 4 in op een aantal knelpunten in ons beleid en presenteert bouwstenen voor vernieuwing.

---

<sup>6</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2019:1603>

<sup>7</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2019:915>

<sup>8</sup> Onder meer Explore Ferro (2020): 'nieuwe visie op milieu', rapportage van een kwalitatief onderzoek voor IenW <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/03/nieuwe-visie-op-milieu>; Sociaal en Cultureel Planbureau (2019): Continu Onderzoek Burgerperspectieven; Motivaction (2019): Publieksmonitor Klimaat en Energie

Het schetst waar en hoe we ons beleid willen aanpassen, om onze ambitie van duurzame ontwikkeling en brede welvaart te realiseren. Die ambitie raakt ons allen. In het afsluitende hoofdstuk 5 schetsen we hoe we met alle maatschappelijke actoren de schouders eronder willen zetten. Want dit milieubeleidskader is niet het sluitstuk, maar het begin van een proces van beleidsvernieuwing. En dat proces doorlopen we samen.

In het document wordt met voetnoten verwezen naar wetenschappelijke bronnen voor cijfermateriaal, en met eindnoten verwezen naar beleidsdocumenten.

### Afbakening en focus

Door het Rijk zijn de laatste jaren veel nieuwe afspraken gemaakt om samen te werken met anderen aan een veilige en schone leefomgeving. Op meerdere fronten wordt samengewerkt aan milieupogaven. Voorbeelden zijn het Schone Lucht Akkoord<sup>v</sup> met gemeenten en provincies, het Klimaatakkoord<sup>vi</sup>, het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie<sup>vii</sup>, het programma Slimme en Groene Mobiliteit<sup>viii</sup>, de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart & Havens, Nederland Circulair 2050<sup>ix</sup>, de Safe Chemicals Innovation Agenda<sup>x</sup>, het visiedocument Kringlooplandbouw<sup>xi</sup> en het Realisatieplan Visie LNV<sup>xii</sup>.

Deze plannen en afspraken stáán, als basis voor een beter en gezonder milieu. Dit document vormt het samenhangende kader voor het milieubeleid van de toekomst, en reikt suggesties aan voor verdere ontwikkeling en implementatie.

Als basis voor een duurzame ontwikkeling zal bij het maken van een brede, integrale en transparante afweging van belangen eerder en beter dan voorheen vooraf rekening worden gehouden met het milieubelang door toepassing van de milieubeginselen zoals opgenomen in dit document, met als uitgangspunt dat voorkomen beter is dan genezen. Uiteraard blijft er in de integrale afweging sprake van weging ten opzichte van andere belangen.

Inhoudelijk ligt in de analyse het accent op de milieukwaliteit en veiligheid van de leefomgeving en op grondstoffengebruik en circulaire economie. Daarbij zal ook nadrukkelijk worden gekeken naar de samenhang tussen de opgaven, en zal met het oog op mogelijke synergie of risico's op afwenteling aandacht worden besteed aan de raakvlakken met ander beleid gericht op bijvoorbeeld klimaat en biodiversiteit.

Dit milieubeleidskader richt zich primair op het nationale beleid. Het betreft dus niet een kader voor het internationale milieu- en klimaatbeleid. Wel worden in dit kader de internationale effecten, waaronder afwenteling, behandeld.

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft aan dat voor verschillende beleidsonderwerpen de keuzes en opgaven uit de NOVI worden uitgewerkt in visie- en uitvoeringstrajecten. Met dit Nationaal Milieubeleidskader, dat in samenhang met de NOVI zal verschijnen wordt het richtinggevend kader geschetst voor de toekomstige milieubeleidsontwikkeling. In 2021-2022 zal daaraan in een Nationaal Milieuprogramma nadere invulling worden gegeven, in de vorm van concrete beleidsacties.

### **De relatie van dit Nationaal Milieubeleidskader met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)**

In de Nationale Omgevingsvisie worden beleidskeuzes gemaakt voor de komende decennia met betrekking tot de gehele fysieke leefomgeving en stelt het een bijbehorende uitvoeringsagenda vast. De NOVI richt zich op de hoofdlijnen van het beleid en heeft ook betrekking op gezondheid, milieu en duurzaamheid.

In dit Nationaal Milieubeleidskader wordt een aantal keuzes gemaakt die nodig zijn om de ambities op het gebied van milieu nader vorm te geven en uit te werken. Dit heeft expliciet betrekking op vijf van de eenentwintig in de NOVI opgenomen nationale belangen:

- **Bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving;**
- **Realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit;**
- **Waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving;**
- **Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie; en**
- **Waarborgen van een goede waterkwaliteit, drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid zoetwater**

Het Nationaal Milieubeleidskader, dat in samenhang met de NOVI en gelijktijdig zal worden uitgebracht, biedt nadere uitgangspunten en basisprincipes die specifiek betrekking hebben op het milieubeleid.

Het Nationaal Milieubeleidskader zal in 2021/ 2022 worden uitgewerkt en geconcretiseerd in een Nationaal Milieuprogramma.

## 2 Milieu als basis voor duurzame ontwikkeling

Het streven is gericht op het verbeteren van de welvaart in brede zin. Een goed leven wordt mede bepaald door de vraag of je toegang hebt tot goed onderwijs en goede zorg en of je in een schone leefomgeving woont. Daarnaast zijn vrijheid, democratie, veiligheid, respect voor de menselijke waardigheid en mensenrechten fundamentele waarden binnen onze rechtstaat en daarbuiten. Wat voor iemand welvaart of welzijn is kan heel persoonlijk zijn, maar de overheid moet ervoor zorgen dat de bronnen van de Nederlandse welvaart er goed voor staan. Nu en in de toekomst<sup>xiii</sup>. Een goede milieukwaliteit en duurzaam gebruik van milieuvorraden, zoals vruchtbare bodem en zoet water, en van natuurlijke hulpbronnen dragen positief bij aan een brede welvaart<sup>9</sup>.

Het belang van een goede milieukwaliteit is ook terug te vinden in de transformatieve 2030 Agenda die alle 193 VN-lidstaten en vele organisaties, inclusief de private en financiële sector met elkaar in 2015 hebben afgesproken. Belangrijk onderdeel hiervan zijn de zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) die uiterlijk in 2030 gehaald dienen te zijn<sup>xiv</sup>. Deze doelen gelden voor alle VN-lidstaten en gaan, behalve over milieu en natuur onder meer over vrede en veiligheid, armoedebestrijding, gezondheid, onderwijs en stedelijke ontwikkeling. De SDG's kunnen gelaagd worden voorgesteld, waarbij de onderste laag (ecologie) de voorwaarden schept voor de middelste laag (maatschappij) en de bovenste laag (economie), zie figuur.



### De opgaven

De ecologische uitdagingen zoals die ook terugkomen in de SDG's zijn complexe vraagstukken, door hun schaal, hun onderlinge verwevenheid en door eventuele negatieve consequenties als gevolg van ontoereikend of te laat ingezet beleid op alle niveaus; wereldwijd, maar ook in Nederland kan nog veel winst worden geboekt<sup>10</sup>.

Daarbij komt dat bevolkingsgroei en economische groei als twee belangrijke onderliggende oorzaken van milieudegradatie, toenemen. Waren we in 2020 nog met 7,5 miljard mensen, in 2050 zijn dat er

<sup>9</sup> CBS, 2019. Monitor Brede Welvaart en SDG's 2019 <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2019/>

<sup>10</sup> CBS, 2020. Monitor Brede Welvaart en SDG's 2020 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/21/brede-welvaart-in-2019-hoog-wel-grote-druk-op-milieu>

naar verwachting bijna 10 miljard.<sup>11</sup> In Nederland verwachten we een bevolkingstoename met ruim twee miljoen tot 2050.<sup>12</sup>

Economische groei heeft wereldwijd positief bijgedragen aan het verminderen van armoede, en aan verbeterde toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en werk voor honderden miljoenen mensen. Het heeft grote groepen mensen meer materiële welvaart gebracht, die zich echter ook vertaalt in meer consumptie, in een toename van mobiliteit, in meer spullen en een dieet met meer eiwitten van dierlijke oorsprong. Deze ontwikkelingen zorgen voor een grote druk op de wereldwijde milieukwaliteit en leggen in snel toenemende mate beslag op natuurlijke hulpbronnen<sup>13</sup>.

Er zijn bovendien grote regionale verschillen in het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en de voordelen van economische ontwikkeling zijn niet gelijk verdeeld, niet tussen landen, niet tussen sociale klassen en niet tussen vrouwen en mannen<sup>14</sup>. Ook in Nederland is de verdeling van lusten en lasten van onze welvaart en van ons milieubeleid een belangrijk punt van aandacht.

Dit alles overziend is de vraag hoe we binnen de ecologische draagkracht terugkomen, om daarmee maatschappelijke belangen als volksgezondheid, voedselzekerheid, veiligheid, gezonde ecosystemen en verantwoorde economische groei duurzaam te garanderen?

Het VN-milieuprogramma (UNEP) onderscheidt in een analyse<sup>xv</sup> daartoe vier opgaven:

1. Op weg naar een gifvrije samenleving: we maken de leefomgeving steeds schoner en veiliger
2. Op weg naar een koolstofarme en circulaire economie met het oog op klimaatverandering
3. Ontkoppeling van het gebruik van grondstoffen en milieudruk: duurzaam gebruik van milieuvorraden (zoals vruchtbare grond en zoet water) en voortdurend afnemende afhankelijkheid van niet-vernieuwbare primaire grondstoffen (mineralen, metalen, fossiele energiedragers)
4. Op weg naar een veerkrachtig milieu: de milieukwaliteit (chemisch en biologisch) is weer robuust en in staat schokken te absorberen en daarvan te herstellen

## Ambitie

Deze vier opgaven zijn ook de basis voor het Nederlandse milieubeleid. Ze zijn van groot belang voor het borgen van voldoende ontwikkelruimte voor de Nederlandse economie en de realisatie van de transities die gezamenlijk bijdragen aan de verduurzaming van Nederland, bijvoorbeeld onze energietransitie, klimaatadaptatie en kringlooplandbouw. Vertrekpunt daarbij is dat burgers en bedrijven in onze samenleving zoveel mogelijk kansen tot ontplooiing en ondernemen krijgen, maar

---

<sup>11</sup> VN, 2019. [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_10KeyFindings.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_10KeyFindings.pdf)

<sup>12</sup> CPB/ PBL, 2015. Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving [https://www.wlo2015.nl/wp-content/uploads/PBL\\_2015\\_WLO\\_Nederland-in-2030-en-2050\\_1558.pdf](https://www.wlo2015.nl/wp-content/uploads/PBL_2015_WLO_Nederland-in-2030-en-2050_1558.pdf)

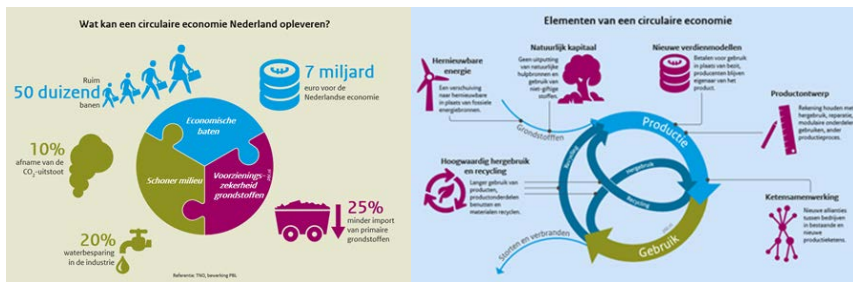
<sup>13</sup> UNEP, 2011. Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth <https://www.unenvironment.org/resources/report/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth>

<sup>14</sup> UNDP, 2017. Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential

<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/women-and-natural-resources.html>



dat ook iedereen de plicht heeft te zorgen dat dit gebeurt zonder dat vervuiling of aantasting wordt afgewenteld.



Stap voor stap werken we toe naar een samenleving waarin bodem, water en lucht gezond en gifvrij zijn en ernstige milieuhinder is verdwenen. Een circulaire, koolstofarme samenleving bovendien, waarin afval niet meer bestaat, grondstoffen steeds opnieuw worden gebruikt en waar nieuwe producten en processen inherent veilig zijn voor mens en natuur, ‘Safe-by-Design’. Een samenleving waarin de natuur weer tegen een stootje kan en veerkracht en herstelvermogen heeft. En een samenleving met brede welvaart zonder dat dit ten koste gaat van ‘later’, en met oog voor de effecten ‘elders’.

Dit is een complexe opgave, maar we kunnen enorme stappen zetten, met onze kennis en kunde, en bouwend op de brede maatschappelijke wens tot verduurzaming, waarbij steeds de verbinding wordt gelegd tussen economische, sociaal-maatschappelijke en ecologische doelstellingen.

Die stappen zetten we samen met andere overheden, bedrijfsleven, burgers, wetenschap en maatschappelijke instellingen, door voortdurende innovaties, en door een transparante manier van samenwerken, waarmee we onze concurrentiepositie versterken en brede welvaart en de SDG’s realiseren. We werken internationaal samen met andere ambitieuze landen en bevorderen internationale publiek-private samenwerking om uitputting, de import van vervuiling en afwenteling van onze problemen te voorkomen.

### Caribisch Nederland

Nederland bestaat uit Europees en Caribisch Nederland. Voor de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba geldt hetzelfde wensbeeld, maar het is duidelijk dat de eilanden een andere weg zullen bewandelen dan Europees Nederland. De eilanden hebben een ander vertrekpunt. Op een aantal onderwerpen lopen ze voor op Europees Nederland, bijvoorbeeld waar het gaat om duurzame energie. Saba en Sint Eustatius draaien overdag 100% op zonnestroom. Op andere milieuterrijnen loopt Caribisch Nederland soms fors achter en ontbreken nog uitvoeringsplannen, normen en uitvoeringskracht. Europees Nederland staat klaar om de eilanden technische ondersteuning te bieden. Op alle eilanden zijn bijvoorbeeld al afvalverwerkingsinstallaties gebouwd en er worden regels voor bedrijven opgesteld. Een natuur- en milieubeleidsplan voor de eilanden is in de afrondingsfase.

## We beginnen niet bij nul

Er is in de afgelopen decennia al heel veel bereikt. We hebben wereldwijd een coherente set van milieuprincipes en uitgangspunten afgesproken<sup>xvi</sup>, die een belangrijk referentiekader blijven voor ons milieubeleid.

Ze inspireren en helpen ons bij de identificatie van de bouwstenen voor de vernieuwing van ons milieubeleid. Zo volgen we met die bouwstenen een getrapte aanpak: we zetten in op voorkomen van milieuschade, op beheersing van risico's op afwenteling en op voortdurende verbetering van de milieukwaliteit door aanpak van bestaande problemen. En we zetten in op verbinding en samenwerking, want het milieubeleid is er voor iedereen, maar is ook van iedereen.

Samen vormen die bouwstenen de basis voor het terugwinnen van het vertrouwen in een overheid die de milieukwaliteit en omgevingsveiligheid borgt, nu en later, hier en elders. Een milieukwaliteit en omgevingsveiligheid die worden herkend, beleefd en gewaardeerd.

Tegelijkertijd is de praktijk weerbarstig en moeten milieubelangen steeds weer worden gewogen tegen andere belangen. De sleutel voor succes, ook in de toekomst, zit dus in de vertaling van theorie naar praktijk.

### Tien basisprincipes voor het borgen van een goede milieukwaliteit als basis voor Duurzame Ontwikkeling

1. Het milieubeleid is er voor iedereen. Elke burger heeft recht op een schoon, functioneel en veilig milieu.
2. Het milieubeleid is "safe by design" en volgt in planning en uitvoering de mitigatiehiërarchie:
  - a. Preventie- en voorzorgsbeginsel
  - b. Mitigatie van milieuschade: achtereenvolgend brongericht, volumegericht en effectgericht
  - c. Herstelen van milieuschade
  - d. Compenseren van milieuschade
3. Het beleid is voorspelbaar en gebaseerd op heldere uitgangspunten:
  - a. Schone situaties schoon houden (*stand still* principe, geen achteruitgang)
  - b. Voortdurende verbetering
  - c. Toepassing van Best Beschikbare Technologie (BBT), Best Beschikbare Praktijk (BBP) en As Low As Reasonably Achievable (ALARA)
  - d. Generiek en gebiedsspecifiek beleid in een effectieve mix
4. De rekening ligt waar hij hoort te liggen: de vervuiler betaalt.
5. Afwenteling naar elders, naar later en naar een ander milieuthema wordt voorkomen.
6. Toegankelijkheid en transparantie van beleid worden gewaarborgd.
7. Wetenschappelijke analyses, diagnose en prognose vormen de basis van het beleid.
8. Het milieubeleid werkt op basis van een strategische en integrale planning en aanpak.
9. Het milieubeleid stimuleert koplopers, moedigt innovatie aan én is streng voor achterblijvers.
10. We werken op basis van subsidiariteit en goede samenwerking en met betrokkenheid van alle publieke en private belanghebbenden.

### 3 Waar staan we?

#### De staat van het milieu

Het milieubeleid is in Nederland lang gericht geweest op het beheersbaar maken van gezondheidsrisico's, door middel van sectoraal beleid gericht op lucht, bodem en water. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en andere instituten constateren dat daarmee in de afgelopen decennia veel vormen van milieuvervuiling drastisch zijn teruggebracht<sup>15 16</sup>.

Maar uitdagingen zijn er ook breder, niet alleen met betrekking tot pandemieën als COVID-19. In de *'State of the Environment in Europe'*<sup>17</sup> waarschuwt het Europees Milieuagentschap dat Europa wordt geconfronteerd met milieuproblemen van ongekeerde omvang en urgentie. Europa zal zijn doelstellingen voor 2030 niet halen als er de komende tien jaar niet snel actie wordt ondernomen om het alarmerende tempo van het biodiversiteitsverlies, de toenemende effecten van de klimaatverandering en het overmatig gebruik van natuurlijke hulpbronnen aan te pakken. Het *World Economic Forum* (2019)<sup>18</sup> geeft aan dat van de tien grootste risico's voor de mens inmiddels de helft milieu-gerelateerd is. Volgens de brede definitie van de Wereld Gezondheidsorganisatie WHO is wereldwijd 14% van de totale ziektelast toe te schrijven aan milieufactoren, inclusief gedrag en werkomgeving<sup>19</sup>. Uit de Volksgezondheid Toekomst Verkenning van het RIVM, dat een scherpere definitie aanhoudt en gedrag en werkomgeving niet meerekent, blijkt dat in Nederland een ongunstige milieukwaliteit voor 4% van de totale ziektelast zorgt, meer dan bijvoorbeeld overgewicht (3.7%) of te weinig beweging (2.3%). Ondanks het feit dat we in Nederland goeddeels voldoen aan de Europese normen voor luchtkwaliteit overlijden jaarlijks 11.000 Nederlanders vroegtijdig door luchtverontreiniging<sup>20</sup>. Ten gevolge van het werken met milieugevaarlijke stoffen op de werkplek overlijden naar schatting jaarlijks 3.000 mensen vroegtijdig<sup>21</sup>. Een mix van bewustwording en kennisdeling, duidelijke normstelling en handhaving moet dit terugdringen.

Ook ondervindt zo'n 10% van de bevolking ernstige hinder van geluid van wegverkeer, dus nog afgezien van andere geluidsbronnen<sup>22</sup>. Met de groeiende mobiliteit en verstedelijking blijkt geluidshinder ondanks technologische maatregelen een hardnekkig probleem.

De verontreiniging van het mariene milieu met plastic heeft ernstige vormen aangenomen. Plastics komen wijdverspreid voor in het milieu, zelfs op geïsoleerde en ongerepte plekken op aarde. Een speciaal probleem vormen de microplastics. Organismen in het milieu ondervinden hier al negatieve gevolgen van, maar ook de mens wordt constant blootgesteld aan microplastics via voedsel, drinken en inademing. Er zijn nog veel onzekerheden en kennishiaten, maar experts brengen plastics in verband met verhoogde risico's op onder meer ontstekingen, hormoonverstoring, onvruchtbaarheid,

---

<sup>15</sup> PBL, *Wissels omzetten* (2013) en *Balans van de Leefomgeving* (2016, 2018)

<sup>16</sup> Compendium voor de Leefomgeving, [www.clo.nl](http://www.clo.nl)

<sup>17</sup> Het milieu in Europa – Toestand en verkenningen 2020

<sup>18</sup> WEF, 2019. The Global Risks Report [www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf)

<sup>19</sup> <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health>

<sup>20</sup> Volksgezondheid Toekomst Verkenning (RIVM, 2018)

<sup>21</sup> [https://www.arbo-online.nl/veilig-werken/nieuws/2018/05/jaarlijks-bijna-3-000-doden-door-gevaarlijke-stoffen-10116686?vakmedianet-approve-cookies=1&\\_ga=2.131895567.1210877413.1574938314-1350423520.1574938314](https://www.arbo-online.nl/veilig-werken/nieuws/2018/05/jaarlijks-bijna-3-000-doden-door-gevaarlijke-stoffen-10116686?vakmedianet-approve-cookies=1&_ga=2.131895567.1210877413.1574938314-1350423520.1574938314)

<sup>22</sup> <https://www.rivm.nl/geluid/effecten-van-geluid>

hersenschade (ADHD, Alzheimer) en blootstelling aan pathogenen<sup>23</sup>. Momenteel vindt grootschalig aanvullend onderzoek plaats<sup>24</sup>.

De kwaliteit van het water is in Nederland fors verbeterd sinds de invoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater in 1969, maar deze verbetering zet onvoldoende door. In sommige gebieden halen we de milieunormen al geruime tijd niet. Overbemesting zorgt voor eutrofiering van het oppervlaktewater en voor hoge nitraatgehalten in het grondwater<sup>25</sup>. Nieuwe chemische stoffen zorgen, net als medicijnresten en microplastics voor nieuwe uitdagingen, ook bij de productie van ons drinkwater.

Middels bodemsanering zijn de meest ernstige en urgente historische bodemverontreinigingen van bodem en grondwater aangepakt<sup>26</sup>. Maar diffuse verontreinigingen (lood, meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen) en emissies van zeer zorgwekkende stoffen, medicijnresten en stoffen uit de PFAS-groep (onder meer GenX en PFOA) tasten de kwaliteit van bodem en grondwater aan en zijn schadelijk voor de ecologie en onze gezondheid. Naast zorgen over verontreinigingen beïnvloeden ook fysieke ingrepen in het bodem-watersysteem het functioneren van het systeem in negatieve zin.

En naast de kwaliteit van bodem, water en lucht is er ook sprake van uitputting van grondstoffen en milieuvorraden. Onze economie is lineair ingericht: een *'take-make-use-waste'* model, waarbij we niet alleen onnodig primaire grondstoffen gebruiken maar ook veel afval creëren. Wereldwijd is het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (mineralen, metalen, fossiele energiedragers en biomassa) tussen 1970 en 2017 verdrievoudigd, tot 92 miljard ton<sup>27</sup>. In 2060 zal dit volgens de huidige trends zijn verdubbeld. Vooral rijke landen, ook Nederland, gebruiken veel grondstoffen uit andere landen. Het UNEP-International Resource Panel constateert dat tot 2000 wereldwijd een lichte ontkoppeling is opgetreden tussen het gebruik van grondstoffen en milieudruk; sindsdien is die positieve ontwikkeling naar een meer circulaire economie echter tenietgedaan, onder meer door verplaatsing van vervuilende productie naar landen waar lagere standaarden worden gehanteerd.

## Stagnatie

Cijfers in onder meer het Compendium voor de Leefomgeving<sup>28</sup> laten zien dat in vergelijking met de periode 1970-2000, waarin veel verbeterde, sinds het begin van deze eeuw niet wezenlijk veel verandering is opgetreden in de staat van de leefomgeving. De bescherming en verbetering van het milieu stagneert, en nieuwe problemen hebben zich inmiddels aangediend<sup>29</sup>. Zo is er steeds meer bekend geworden over de consequenties van ons handelen op het milieu elders in de wereld, en zijn er mondiale problemen op de agenda gekomen, zoals klimaatverandering, het verlies van biodiversiteit, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de verstoring van natuurlijke kringlopen. Deze problemen zullen ook in Nederland grote negatieve effecten hebben, op onze voedselvoorziening, onze waterhuishouding en de welvaart in brede zin.

---

<sup>23</sup> <https://www.plastichealthcoalition.org/>

<sup>24</sup> <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/life-sciences-health/programmas/programma-detail/microplastics-health/>

<sup>25</sup> PBL, 2018. Balans van de Leefomgeving 2018, <https://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/jaargang-2018>

<sup>26</sup> <https://www.clo.nl/indicatoren/nl025816-inventarisatie-van-aantal-locaties-met-bodemverontreiniging->

<sup>27</sup> Global Resources Outlook, natural resources for the future we want (UNEP IRP, 2019)

<sup>28</sup> Compendium voor de Leefomgeving (CBS, PBL, RIVM, WUR), <https://www.clo.nl/>

<sup>29</sup> WRR working paper 'Ambities in het Nederlandse milieubeleid toen en nu'(2015) <https://bit.ly/2re1deo>

## Niets doen is duur

In de verkenning 'Monetaire milieuschade in Nederland' (2018)<sup>30</sup> berekent het PBL dat het welvaartsverlies door milieuschade in Nederland jaarlijks ongeveer €31 miljard bedraagt, een bedrag dat verder oploopt als ook rekening wordt gehouden met de schade die onze manier van leven elders veroorzaakt. Veel van deze milieuschade komt onder meer tot uitdrukking in hogere kosten voor gezondheidszorg en in lagere productieopbrengsten. De oplopende kosten van de gezondheidszorg vormen een belangrijk punt van aandacht voor onze brede welvaart in de komende jaren.

Uitstel van maatregelen bespaart op de korte termijn wellicht geld, maar op de langere termijn kost het juist extra geld. Het PBL waarschuwt in het eerder genoemde rapport over monetaire milieuschade dat veel van de berekende kosten bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de concentratie van de verontreinigende stof. Als die concentratie hoger wordt, bijvoorbeeld door uitstel van maatregelen, zullen de maatschappelijk kosten ook hoger zijn. In andere situaties kan de overheid worden geconfronteerd met dwangsommen of kostbare noodmaatregelen bij het niet (tijdig) realiseren van Europese doelen, of met extra benodigde maatregelen ten gevolge van klimaatverandering.

Ook internationaal wordt er gewaarschuwd voor snel oplopende kosten, bijvoorbeeld door UNEP met betrekking tot chemicaliën<sup>31</sup> en de OESO, in het mede door Nederland ondersteunde programma CIRCLE (*'Cost of inaction and resource scarcity: consequences for long term economic growth'*<sup>32</sup>) waarin onder meer is gekeken naar landgebruik, luchtverontreiniging, grondstoffengebruik en klimaatverandering. Voor luchtverontreiniging worden alleen de directe economische kosten voor de OESO als geheel al geraamd op €90 miljard per jaar. In een recente studie raamt de Nordic Council de aan gezondheid gerelateerde kosten van niets doen ten aanzien van PFAS op €52 tot 84 miljard per jaar voor Europa<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> PBL, Monetaire milieuschade in Nederland, juni 2018. <https://www.pbl.nl/publicaties/monetaire-milieuschade-in-nederland>

<sup>31</sup> UNEP, 2013 Cost of inaction on the sound management of chemicals

<sup>32</sup> OECD, <https://www.oecd.org/environment/waste/circle.htm>

<sup>33</sup> [https://issuu.com/nordic\\_council\\_of\\_ministers/docs/tn2019516web](https://issuu.com/nordic_council_of_ministers/docs/tn2019516web)

## 4 Bouwstenen voor vernieuwing

Het vorige hoofdstuk schetst voor het milieubeleid een aantal uitdagingen. En hoewel de basis van het beleid, geschaagd door de principes die we eerder al noemden, robuust is komt uit diverse rapporten en consultaties een aantal stevige knelpunten naar voren. In dit hoofdstuk zetten we daartoe een nieuwe koers uit, waarmee we preventieve en samenhangende stappen kunnen zetten en voorkomen dat we voor verrassingen worden geplaatst en komende generaties onbetaalde rekeningen nalaten.

### Introductie van de vier bouwstenen

Het uitgangspunt is het streven naar een gezonde, schone leefomgeving voor een welvarende samenleving. Dat betekent dat in de hele economie het uitgangspunt moet worden: het **voorkomen van milieuverliezen en het vermijden van milieuvervuiling**, in de keten van winning van grondstoffen, productie tot en met (her)gebruik. Elke verontreiniging, uitputting of anderszins, brengt immers kosten met zich mee. We betalen daarvoor samen de prijs, in de vorm van risico's voor de gezondheid van mens en natuur. Of door later meer geld kwijt te zijn aan het saneren dan het vooraf zou kosten om dit te voorkomen. ~~Zonde van het milieu als drager van een gezonde samenleving en bron voor brede welvaart.~~ Met alleen scherpere regels voor Nederlandse bedrijven wordt weliswaar onze lucht een stapje schoner, maar vervuiling kent geen grenzen. We pakken daarom de oorzaak aan de bron aan; in ons land, in Europees verband of mondiaal.

Voor bestaande situaties waarin verliezen nog wel optreden is de inzet gericht op het **beheersen van risico's op afwenteling van de rekening van milieuschade**. We willen niet dat de kosten van milieuaantasting worden afgewenteld op de belastingbetaler of andere mensen. Wanneer er iets misgaat bij een fabriek, een schip strandt of een lozing plaatsvindt, moet vooraf zijn geregeld dat de maatschappij niet opdraait voor de saneringskosten. Of het nu gaat om giftig drugsafval, vervuilde grond of zwerfafval: de rekening doorschuiven naar anderen is asociaal. Daarom moet de overheid de kosten van milieuschade neerleggen bij de veroorzakers.

Natuurlijk kan niet alles tegelijkertijd; we zullen voortdurend kosten en baten van onze beleidsinspanningen moeten afwegen. Aan die constatering koppelen we echter nadrukkelijk het streven naar **voortdurende stapsgewijze verbetering** van de milieukwaliteit en het gebruik van grondstoffen. Voor veel milieuproblemen, zoals bijvoorbeeld luchtverontreiniging, bestaat er niet zoiets als een ondergrens waar beleid en verbetering niet meer nodig zijn. Normen dienen in het beleid als *'stepping stones'*, als afspraken die we in elk geval zo snel mogelijk moeten realiseren. Ons denken en doen moet dus niet ophouden als we de normen binnen bereik hebben. Die zijn immers geen doel op zich, maar een middel om verbetering te realiseren van onze gezondheid en veiligheid, en om innovatie in bedrijfsleven en maatschappij aan te jagen.

We kunnen dit allemaal niet alleen. Nederland is een open, internationaal georiënteerd land dat veel te winnen heeft bij samenwerking met andere landen op het gebied van milieubeleid. En ook in Nederland zelf moet **verbinding en samenwerking** ervoor zorgen dat ondernemers, lokale bestuurders van steden, provincies, gemeente en waterschappen, en alle Nederlanders, worden meegenomen. Deze vraagstukken raken immers iedereen. We willen dat beleid zo eenvoudig, betaalbaar en eerlijk mogelijk is, dat voldoende duurzaam draagvlak ontstaat en denk- en uitvoeringskracht wordt benut.

Samen vormen de bouwstenen een hulpmiddel bij de afweging van de verschillende belangen en publieke waarden die een rol spelen in de transitie naar een duurzaam Nederland.

### **Bouwsteen 1: voorkomen van milieuverliezen en vermijden van milieuvervuiling**

De Wet Milieubeheer geeft aan dat iedereen voldoende zorg in acht moet nemen voor het milieu en moet voorkomen dat zijn of haar handelen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Het lijkt een eenvoudige regel, die in de praktijk echter uitdagend blijkt. Er is een voortdurende spanning in de afweging tussen economische groei op de korte termijn en het milieubelang op de langere termijn. Recente ervaringen, bijvoorbeeld in de Urgenda-zaak en ten aanzien van stikstof, laten zien dat een keuze om op korte termijn op milieukosten te besparen kan leiden tot hogere kosten op de langere termijn, als de problematiek is vergroot en (soms drastische) aanvullende maatregelen nodig zijn.

#### *Safe by Design*

Voorkomen is beter dan genezen. We zetten met kracht in op preventie, in het stoffenbeleid en ten aanzien van processen en producten. Nieuwe stoffen worden continue ontwikkeld, met nuttige eigenschappen voor allerlei toepassingen. Maar het komt vaak voor dat na enige tijd blijkt dat ze schadelijke gevolgen hebben voor mens en milieu. De beoordeling en toelating van nieuwe chemische stoffen moet steviger, en de Nederlandse en Europese overheid zal strikter moeten omgaan met het voorzorgsbeginsel. De ervaring leert dat de implementatie van de REACH-verordening op Europees niveau niet uitsluit dat toch milieueffecten (lucht, water, bodem) optreden. Bij de beoordeling zal nadrukkelijker moeten worden rekening gehouden met combinatietoxiciteit, de cumulatie van mogelijke effecten en met de samenhang tussen emissienormen en milieukwaliteitsnormen. Sommige stoffen zullen niet worden toegelaten of verboden. Een uitdaging daarbij is soms nog de beschikbaarheid van kennis van de eigenschappen van stoffen; meer onderzoek is dan nodig, ook via de onderzoek- en kennisagenda's van het Rijk.

Door de toenemende problemen rond PFAS heeft Nederland in de EU het voornemen gemeld om samen met Duitsland en met steun van enkele andere lidstaten een zogenoemd restrictievoorstel op te stellen voor alle niet-essentiële toepassingen van PFAS. Daarmee wordt het op de markt brengen van (producten met) PFAS op termijn ingeperkt<sup>34</sup>.

Inzetten op preventie moet leiden tot verantwoorde vormen van ontwerpen, waarbij materialen, producten en processen in hun gehele levenscyclus geen schadelijke emissies of andere risico's meer veroorzaken. Dit beleid, gericht op het bereiken van *Safe-by-Design*, is in belangrijke mate alleen haalbaar in EU-verband, en Nederland zal zich de komende jaren daarom een actieve partner van de Europese Commissie en andere koplopers tonen. Eén van de belangrijkste raamwerken is daarbij de Europese Green Deal<sup>xvii</sup>.

Nieuwe verdienmodellen en missie gedreven innovatiebeleid, zoals bijvoorbeeld voor de topsectoren, kunnen het beleid een impuls geven. Zo worden samen met het bedrijfsleven verdienmodellen gefaciliteerd waarin producten niet meer worden gekocht, maar verhuurd; modellen waarin de consument uiteindelijk een dienst afneemt in plaats van een product. Deze aanpak moet ook tot uitdrukking komen in de strategische kennis- en innovatieagenda's van het Rijk.

---

<sup>34</sup> Verslag Milieuraad 19 december 2019 IENW/BSK-2020/5763

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid houdt in dat de verantwoordelijkheid van de producenten en importeurs voor hun product wordt uitgebreid tot de fase na het gebruik door de consument. Hierdoor ontstaat de stimulans om producten duurzamer te maken, meer afvalpreventie en producthergebruik te realiseren en tot een hogere inzameling- en recycling van afval te komen. Ook maakt het mogelijk een stoffenadministratie op te zetten en na te gaan in welke hoeveelheden stoffen op die manier in de keten blijven en welke hoeveelheden alsnog uit het inzamelcircuit verdwijnen. Dan kan het principe dat de vervuiler betaalt ook effectief worden toegepast. Tenslotte maakt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid het mogelijk te sturen op kwaliteit in plaats van kwantiteit. Dat is van belang voor de verlenging van de levensduur van producten maar ook voor de uiteindelijke recycling van hoogwaardiger materialen.

Ook in het ruimtelijk domein werken we aan 'Safe by Design'. Zoals aangegeven in de Nationale Omgevingsvisie<sup>xviii</sup> is het verstandig om het principe te hanteren dat de maatschappelijke functie wordt aangepast aan de fysieke omstandigheden (waterpeil, milieurandvoorwaarden). Dat vergt een belangrijke sturende rol via de ruimtelijke ordening, waarbij de Rijksoverheid op een aantal kwetsbare waarden en gebieden strakke regie zal moeten hebben, bijvoorbeeld in het veenweidegebied.

### *Circulaire economie*

In het Rijksbrede programma Circulaire Economie is het perspectief geschetst op een toekomstbestendige, duurzame economie en een leefbare aarde voor toekomstige generaties. Concreet betekent dit dat grondstoffen efficiënt zullen worden ingezet en optimaal worden hergebruikt. Dat grondstoffen op duurzame wijze worden gewonnen, en dat er minder grondstoffen nodig zijn, omdat we efficiëntere producten en diensten ontwikkelen. Aantasting van milieu, leefomgeving en gezondheid wordt zoveel mogelijk voorkomen. Deze inzet op de circulaire economie draagt daarnaast bij aan het behalen van SDG12, over verantwoorde productie en consumptie.

Om de huidige Nederlandse economie te veranderen in een circulaire economie, hebben wij drie strategische doelstellingen geformuleerd:

1. Grondstoffen in bestaande ketens worden hoogwaardig benut.
2. Waar nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden fossiele, kritieke en niet duurzaam geproduceerde grondstoffen vervangen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen.
3. We ontwikkelen nieuwe productiemethodes, gaan nieuwe producten ontwerpen en gaan gebieden anders inrichten.

We kunnen de circulaire economie opschalen, versnellen en monitoren. Dat doen we nationaal, met het Versnellingshuis CE<sub>nl</sub> en internationaal in het Platform for the Acceleration of the Circular Economy (PACE). Daarbij proberen we onze innovatiekracht zo goed mogelijk te benutten en creëren we nieuwe kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Ook zetten we in op een internationaal geharmoniseerde manier van monitoring, en op verdere verkenning van wetenschappelijk gefundeerde doelen (~~zogenaamde 'science-based targets'~~) voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Ter onderbouwing kondigt de Europese Commissie in het Actieplan voor de Circulaire Economie<sup>xix</sup> daarom aan de formulering van een *Safe Operating Space* voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen te zullen onderzoeken, waarmee kritische drempels op



lokaal, regionaal en mondiaal niveau in beeld worden gebracht. Nederland zal, onder meer via het PBL, actief betrokken zijn bij dit onderzoek.

### *Versterkte regierol van de Rijksoverheid*

Milieubeleid vindt plaats in het complexe krachtenveld van overheid, markt en samenleving. De overheid is in de laatste decennia steeds meer teruggetreden als zichtbare bewaker van doelformulering en -sturing. Veel milieufwegingen worden in belangrijke mate overgelaten aan de markt van producenten en consumenten, waar soms slechts beperkte wettelijke kaders bestaan. Duurzaamheid moet in dit model een concurrentievoordeel opleveren in het bereiken van milieubewuste consumenten, die bereid zijn om voor die duurzame keuze ook te betalen. Dat model hapert, zowel aan de kant van de producent als van de consument, al was het maar omdat de meeste consumenten de keuze vooral bepalen op basis van prijs, en minder vaak op basis van duurzaamheidsoverwegingen. De aanname dat een geïnformeerde consument vanzelf de meest duurzame keuze maakt gaat in de praktijk niet op. De overheid kan door een goede mix van beleidsinstrumenten de kaders aangeven om dat te verbeteren en consumenten en producenten te helpen.

De overheid heeft na de eeuwwisseling ingezet op een stimuleringsbeleid voor koplopers, met convenanten en Green Deals. Het meer bindende instrumentarium van normstelling heeft een minder zwaar accent gekregen, zoals ook de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur RLI signaleert<sup>35</sup>: “De raad observeert dat de overheid terughoudend is met het gebruik van beprijzing en regulering om in het bedrijfsleven de transitie naar een duurzame economie te bevorderen. De raad adviseert om beide instrumenten meer in te zetten, dat geldt in het bijzonder voor regulering.”

Rijkssturing op doelformulering en -bereik is nu extra belangrijk, omdat we voor grote duurzaamheidsopgaven staan. De aanpak daarvan vraagt om ingrijpende maatschappelijke veranderingen, bijvoorbeeld in de transities naar een duurzame energiehuishouding, naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit in een natuurinclusieve samenleving, naar een circulaire economie en naar een kringlooplandbouw. Deze transities vergen een lange adem, en een strakke regie is nodig om ze in de versnellingsfase te brengen.

In het adviesrapport van de taskforce ‘Herijking afvalstoffen’<sup>36</sup> wordt geconcludeerd dat voor het realiseren van de doelstellingen voor een circulaire economie over de gehele linie een doorbraak nodig is, waarbij het Rijk initiatieven moet coördineren en faciliteren. Uitgangspunt is rechtszekerheid voor bedrijven onder adequate bescherming van milieu en volksgezondheid. Er is behoefte aan samenwerking en georganiseerde besluitvorming, waarbij het Rijk met actieve regie bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en bedrijven ondersteunt.

En ook de RLI vindt het noodzakelijk dat de overheid een samenhangende visie ontwikkelt op een duurzame samenleving en de route die moet worden afgelegd om daar te komen. De raad wijst er daarbij terecht op dat de verbinding moet worden gelegd tussen economische, sociaal-

---

<sup>35</sup> Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur, november 2019: ‘Naar een duurzame economie – overheidssturing op transities’

<sup>36</sup> Taskforce ‘Herijking afvalstoffen: grondstof of afval’ Aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie (september 2019)

maatschappelijke en ecologische doelstellingen, en dat wordt uitgegaan van een breed welvaartsconcept.

Het is daarbij ook een uitdaging goed om te gaan met de spanning tussen de integratie van milieubeleid in sectorale beleidsvelden en de borging van integraliteit. Het is belangrijk om met tijdige regie en eenduidige sturing veilig te stellen dat verschillende sectoren een billijke, proportionele bijdrage leveren aan de oplossing van milieuproblemen.

Van de overheid wordt op al deze elementen een duidelijke leidende rol verwacht in de maatschappelijke transitie die nodig zijn op weg naar duurzame ontwikkeling. Er is behoefte aan een samenhangend kader voor de opgaven, de manier waarop de verschillende vraagstukken verbonden zijn, en de bijdragen die maatschappelijke actoren moeten leveren.

Daarbij zal opnieuw aandacht worden besteed aan de strikte en ambitieuze toepassing van beschikbare strategische beoordelingsinstrumenten en procedures, zoals de Milieueffecttoets in het Integraal Afwegingskader (IAK), diverse vormen van Milieueffectrapportage en de MKBA. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is effectief toezicht op de naleving van de eisen en toetsen in het IAK.

Het is ook noodzakelijk om de samenwerking met decentrale overheden te versterken. Momenteel is de afstand tussen Rijksbeleid en decentraal beleid vaak erg groot en er ontstaan regionale verschillen die een gelijk speelveld voor bedrijven in gevaar brengen. Regionaal maatwerk is goed, maar bekeken moet worden hoe er meer uniformiteit op bepaalde onderdelen kan worden bereikt. Er is meer afstemming en, waar nodig, meer regie gewenst tussen provincies en het rijk waar het betreft de binnen-provinciale respectievelijk de boven-provinciale belangen als bedoeld in de Omgevingswet. De omgevingsvisies bieden hiervoor een goede mogelijkheid.

De regierol moet ook worden versterkt door modernisering van het wettelijke instrumentarium. Met de totstandkoming van de Omgevingswet is een belangrijk stap gezet. Er is echter ook behoefte aan een modernisering van de Wet Milieubeheer, die immers nog steeds ziet op grote delen van het milieubeleid. Daarbij moet ook worden gekeken naar de consistentie met verwante milieuwetgeving, en zal opnieuw worden gekeken naar opties voor verdere wettelijke verankering van de principes en uitgangspunten zoals eerder benoemd in deze notitie.

Regie en afstemming zijn uiteraard ook van belang voor de uitvoering van de acties uit dit milieubeleidskader, de totstandkoming van het Nationaal Milieuprogramma in 2021/ 2022 en de samenhang met andere uitvoeringsagenda's die in het kader van de NOVI tot stand komen.

### *Overige maatregelen*

Bij investeringen in de leefomgeving, gericht op het streven naar brede welvaart, moet ook steeds de gezondheidswinst van maatregelen in beeld worden gebracht om de basis voor een gezonde leefomgeving te versterken. Gezondheid is onder de Omgevingswet een expliciet belang dat moet worden meegenomen bij het maken van omgevingsvisies en plannen. Gezondheid krijgt daarmee een plek in de integrale planafweging. We vragen in dat kader het RIVM om de gezondheidseffecten van de grote maatschappelijke transitie (energie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, circulaire economie, kringlooplandbouw) in beeld te brengen.

Voor het realiseren van de milieudoelen is meer nodig dan alleen normstelling. Innovaties dragen in belangrijke mate bij, om milieuwinst eenvoudiger en betaalbaar te kunnen realiseren. In de verkennings- en ontwerpfase kan, aan de hand van duurzame ontwerpprincipes, belangrijke milieuwinst worden gerealiseerd.

## **Bouwsteen 2: beheersen van risico's op afwenteling van de rekening van milieuschade**

Er is nog steeds sprake van een forse afwenteling van milieuschade naar later, ondanks pogingen om dat te voorkomen. Doorschuiven van maatregelen legt de problemen neer bij de komende generatie. Het is een van de redenen waarom in Europees en internationaal verband wordt aangedrongen op ambitieuzere klimaatdoelen. Afwenteling vindt ook plaats naar elders: internationale handelsstromen maken dat vervuilende productie wordt 'uitbesteed' aan andere landen. Daarmee wordt de voetafdruk van Nederland, in termen van biodiversiteit, landgebruik, koolstof en water, vergroot.

### *De vervuiler betaalt*

Ook in het hier en nu vindt afwenteling plaats. De kosten voor mitigatie, herstel of compensatie komen nog te vaak op het bord van de overheid en daarmee van de belastingbetaler. Maar ook burgers wentelen af; de keuzes van grote groepen consumenten worden sterk bepaald door de prijs; een prijs waarin niet alle milieukosten zijn verrekend. Dit leidt bijvoorbeeld ten aanzien van voedsel tot een neerwaartse spiraal, waarbij de producerende boeren uiteindelijk onvoldoende financiële mogelijkheden hebben om te investeren in verduurzaming van de bedrijfsvoering. Een ander voorbeeld is het illegaal dumpen van afval om de kosten van een afvalheffing te ontlopen.

Het is dus van belang om afwenteling actiever tegen te gaan, op verschillende manieren. Dat vergt een andere aanpak. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor beprijzing: om daadwerkelijk een omslag te kunnen maken naar een circulaire, koolstofarme en eerlijke economie is het nodig om milieuschade in de prijzen van grondstoffen en producten te verdisconteren. De beprijzing kan op verschillende plaatsen in de keten, maar is het meest effectief daar waar de milieuschade ontstaat. PBL<sup>37</sup> en CPB<sup>38</sup> geven aan dat beprijzing een belangrijke bijdrage kan leveren aan het stimuleren van een circulaire economie. Daarom zullen de financiële en juridische prikkels de komende jaren steeds meer gericht worden op het ontmoedigen van storten en verbranden van afval en het stimuleren van recyclen en hergebruiken van grondstoffen op weg naar een circulaire economie. Dergelijke prikkels moeten hun beslag krijgen op nationaal en op lokaal niveau, maar ook binnen afspraken voor producentenverantwoordelijkheid, zodat deze prikkels steeds beter gericht worden op circulariteit.

In lijn met het advies van de RLI zal in de bepaling van de mix van beleidsinstrumenten meer gebruik worden gemaakt van beprijzing en regulering, rekening houdend met de internationale concurrentieverhoudingen.

Naast deze vormen van beprijzing werken we aan de uitbreiding van de financiële zekerheidsstelling, waarmee wordt voorkomen dat bedrijven die sluiten, al dan niet door faillissement, een enorme milieuschuld achterlaten en overdragen aan de overheid en de belastingbetaler. Daarom wordt via

---

<sup>37</sup> PBL, Monetaire milieuschade in Nederland, 28 juni 2018

<sup>38</sup> CPB, Circulaire economie: ecologie en economie in balans, 20 juni 2018. <https://www.cpb.nl/publicatie/circulaire-economie-economie-en-ecologie-in-balans>

aanpassingen in het Omgevingsbesluit geregeld dat verplichte financiële zekerheid in de vergunningverlening wordt geregeld voor majeure risicobedrijven<sup>xx</sup>. Voor afvalverwerkende bedrijven wordt voor bevoegde gezagen de mogelijkheid gecreëerd om financiële zekerheid te kunnen vragen, als specifieke omstandigheden maatwerk vergen. Ook zal steeds meer gekeken worden naar de huidige verdienmodellen van afvalinzamelaars en verwerkers. Op dit moment krijgen afvalbedrijven betaald voor het innemen van afval en moeten zij voor de verwerking kosten maken. Dit kan werken als een onwenselijke prikkel om zoveel mogelijk afval in te zamelen, zonder dat zorgvuldige en verantwoorde verwerking geborgd is. Financiële zekerheid kan daarmee in bepaalde gevallen ook worden ondervangen door het moment van betaling te koppelen aan het moment van zorgvuldige verwerking.

### *Afwenteling naar elders voorkomen*

Internationale samenwerking is nodig om afwenteling van milieuschade te voorkomen. Die afwenteling speelt op tal van dossiers, van afvalverwijdering tot import en gebruik van risicovolle chemicaliën, van lineaire en vervuilende productieprocessen tot uitputting van milieuvorraden (water, vruchtbare grond) en natuurlijke hulpbronnen (biodiversiteit, ertsen). We verwachten van internationaal actieve Nederlandse bedrijven dat zij werken volgens de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Deze richtlijnen vragen van bedrijven dat zij de risico's voor mens en milieu in hun internationale waardeketens in kaart brengen en aanpakken. Grote bedrijven kunnen via hun impact en invloed een belangrijke bijdrage leveren aan mondiale duurzame ontwikkeling. Daarom wordt verwacht dat zij de OESO-richtlijnen expliciet onderschrijven. De toepassing van de OESO richtlijnen wordt onder meer bevorderd door de IMVO-convenanten (Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen), waarbinnen bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid hierover afspraken maken. Zoals afgesproken in het regeerakkoord wordt deze aanpak momenteel geëvalueerd en wordt bezien of en zo ja, welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden.

Om de voetafdruk op tropische bossen, biodiversiteit, land en water te verminderen wordt ingezet op verduurzaming van agroketens (palmolie, soja, cacao, hout, etc) en richt het zich op het tegengaan van ontbossing in deze ketens. Dit gebeurt in samenwerking met onder meer het Initiatief Duurzame Handel, Solidaridad, IUCN, WWF en anderen<sup>39</sup>.

Het PBL zal worden gevraagd om, in samenwerking met internationale gremia zoals het UNEP International Resource Panel, inzichtelijk te maken welke kansen op synergie en welke risico's op afwenteling bestaan in de aanpak van verschillende milieuthema's, en opties voor maatregelen te benoemen.

### *Afwenteling tussen milieuthema's voorkomen*

Ten slotte is er ook steeds het risico dat afwenteling plaatsvindt tussen milieuthema's. Een oplossing voor het ene probleem betekent soms extra druk op andere problemen. Luchtwaters leveren schone lucht, en vuil afvalwater; waterzuivering levert schoon water en vuil slib. Steeds weer zijn praktische oplossingen nodig om afwenteling te voorkomen. Bij het gebruik van biomassa voor energiedoeleinden moesten de baten van de uitfasering van steenkool en de vergroening van de energievoorziening worden afgewogen tegen risico's voor onder meer de biodiversiteit en

---

<sup>39</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/29/kamerbrief-over-voortgang-verduurzaming-cacaoproductie-en-handel-en-Duurzame-ontwikkeling-en-beleid>, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 30 196, nr 647

luchtkwaliteit. Transitieën lopen nu eenmaal niet synchroon, en daarmee is het risico van deze vorm van afwenteling steeds aanwezig. Het ministerie van EZK brengt daarom bijvoorbeeld de risico's van de energietransitie in kaart en formuleert uitgangspunten voor mitigerend beleid.

*Ex-ante* beoordeling van plannen en projecten, bijvoorbeeld via strategische milieueffectrapportages of een Milieueffecttoets op voorgenomen Rijksbeleid kan bij dergelijke afwegingen en besluitvorming behulpzaam zijn binnen het kader van het *LAK* waarin ook op bedrijfseffecten en andere gevolgen wordt gelet, maar wordt vaak ten onrechte beschouwd als een onnodige administratieve last en steeds minder gebruikt<sup>40</sup>.

### **Bouwsteen 3: voortdurende stapsgewijze verbetering van de milieukwaliteit**

We kiezen met het belang van gezondheid van mens én natuur in het achterhoofd scherper dan voorheen voor voortdurende verbetering. We kiezen daarbij voor een stapsgewijze aanpak, waarbij we beetje bij beetje onze leefomgeving veiliger, schoner en gezonder maken.

#### *Normen als stepping stone*

Ook in situaties dat de normen wel worden gehaald, zoals bij luchtkwaliteit, is er nog veel werk te doen. Ook onder de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit is nog gezondheidswinst te halen; hantering van de strengere advieswaarden die door de WHO worden voorgesteld is een nieuwe prikkel tot voortgezette en blijvende verbetering en sluit aan op Europese voorstellen in het kader van de EU Green Deal. Deze voortdurende verbetering is uitgewerkt in het Schone Lucht Akkoord. Voortschrijdende normstelling is daarbij één van de mogelijke instrumenten en een aanjager van innovatie; in een concurrerende economie als de Nederlandse is de keuze voor voortdurende verbetering van het milieu een kans in plaats van een bedreiging.

---

<sup>40</sup> <https://www.commissiener.nl/actueel/nieuws/reactie-commissie-mer-onderzoek-investico>

Ons streven naar voortdurende verbetering van de milieukwaliteit komt bijvoorbeeld nu al tot uitdrukking in ons beleid met betrekking tot het verondiepen van diepe plassen met grond en baggerspecie. De afgelopen periode is uitvoerig gekeken naar van het proces van verondiepen, de toepassing van de regelgeving en het toezicht. Dit heeft geleid tot een aantal aanscherpingen van regels voor de aanwezigheid van plastic afval in de toegepaste grond en voor baggerspecie. In 2021 zal een vergunningplicht in combinatie met een MER-beoordelingsplicht gelden (Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet), en we doen onderzoek naar een nieuw milieuhygiënisch toetsingskader. Ook met betrekking tot geur- en geluidhinder hebben we stappen ondernomen.

#### **Normstelling en convenanten: het voorbeeld van het Schone Lucht Akkoord.**

Door voortschrijdende normstelling worden bedrijven gedwongen tot permanente verbetering te komen en te investeren en te innoveren. Deze stevige aanpak wordt gehanteerd als convenanten te weinig resultaat opleveren. De convenantaanpak wordt bijvoorbeeld gehanteerd in het Schone Lucht Akkoord. Nog steeds overlijden duizenden Nederlanders vroegtijdig aan de gevolgen van luchtverontreiniging. Ook onder de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit is gezondheidswinst te behalen. Naast het overal bereiken van de EU-grenswaarden voor luchtkwaliteit is daarom de ambitie om samen met decentrale overheden een permanente verbetering van de luchtkwaliteit te bewerkstelligen om gezondheidswinst voor iedereen in Nederland te realiseren. Dit heeft vorm gekregen in het Schone Lucht Akkoord, dat in samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk tot stand is gekomen.

Inzet is om in alle relevante sectoren een dalende trend in te zetten van emissies naar de lucht, met als doel om 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016 te behalen, voor de gezondheidseffecten afkomstig van Nederlandse bronnen. Daarmee wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden in 2030. Dit vraagt om afspraken met elkaar over hoe we omgaan met de “ruimte onder de norm” om het principe van permanente verbetering vorm te geven.

De verbetering van de milieukwaliteit die technologisch wordt bereikt, wordt soms snel ‘opgegeten’ door economische activiteiten. Bij de keuze voor voortdurende verbetering van de milieukwaliteit, in goede balans met economische ontwikkeling, hoort ook dat we voorkomen dat ongebreidelde normopvulling optreedt. Het is belangrijk dat burgers op deze manier de resultaten van het milieubeleid concreter kunnen ervaren. Een mooi voorbeeld waar dit beleid recent is ingezet is de uitbreiding van Schiphol. Ontwikkelingen als het stiller worden van vliegtuigen en gerichte maatregelen met betrekking tot baan- en routegebruik hebben in afgelopen jaren positief bijgedragen aan de bestrijding van de geluidhinder voor omwonenden rond luchthavens, ondanks de groei van het luchtverkeer. Uit brede consultatie en informatiesessies blijkt dat omwonenden vinden dat de milieubelasting nog onvoldoende gedaald is. Voor Schiphol is daarom nieuw en stringenter luchtvaartbeleid geformuleerd<sup>41</sup>. Groei van de luchthaven, van belang voor de concurrentiepositie, kan alleen als dit aantoonbaar veilig kan en als dit gepaard gaat met aantoonbare reductie van de overlast en verbetering van de leefomgevingskwaliteit.

Ook het beleid voor bodem en water biedt voorbeelden: grond mag niet worden gestort als deze niet even schoon is als de ontvangende bodem, en een lozing op het oppervlaktewater mag niet leiden tot significante achteruitgang van de waterkwaliteit. Meer dan voorheen dient kritisch te worden gekeken naar de emissies naar de lucht van zeer zorgwekkende stoffen, omdat hierbij tot nu toe

<sup>41</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018-2019, 31936, nr.646.

geen rekening wordt gehouden met de belastbaarheid van bodem en water. Daarbij zal samen met andere aspecten van het stoffenbeleid het recente advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur inzake chemische stoffen<sup>xxi</sup> in de leefomgeving worden betrokken.

Daar waar de situatie dreigt te ontstaan dat normen niet tijdig worden bereikt is aanvullend beleid gewenst. Het is zaak om wetenschappelijke en maatschappelijke signalen over achterblijvend doelbereik eerder te vertalen in tijdige beleidsintensivering. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030, om de afhankelijkheid en milieurisico's van chemische gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. Voorbeelden van andere nu al bekende uitdagingen hebben betrekking op waterkwaliteit (zoet en zout), luchtkwaliteit, de terugdringing van chemische gewasbeschermingsmiddelen en doelen op het vlak van geur- en geluidhinder.

#### *Vergunningverlening, toezicht & handhaving verder ontwikkelen*

In het beleid gericht op de sanering van bestaande milieuproblemen en het streven naar voortdurende verbetering is een belangrijke rol weggelegd voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

In het VTH-stelsel hebben de afgelopen jaren grote veranderingen plaatsgevonden. Zo zijn onder meer de decentrale omgevingsdiensten tot stand gekomen, bedoeld als kwaliteitsimpuls voor decentraal maatwerk. Het huidige stelsel is vanaf 2013 opgebouwd en in 2016 wettelijk vastgelegd. Nu het stelsel enkele jaren van kracht is, wordt beter zichtbaar wat wel en niet werkt. We zien in de praktijk dat het stelsel nog niet optimaal functioneert. Er zijn veel partijen betrokken bij de uitvoering van de VTH-taken. Dat leidt soms tot onduidelijkheid over de taakverdeling. Ook staat de positie van omgevingsdiensten soms onder druk. Dat heeft te maken met capaciteit bij omgevingsdiensten, maar ook met de mogelijkheid om binnen beleidskaders van bevoegd gezag echt onafhankelijk toezicht te houden en te handhaven waar nodig. Zo is het spanningsveld tussen economische belangen en effectieve handhaving tegen overtredingen in sommige gevallen ook een punt van zorg. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat vraagt daarom, als stelselverantwoordelijke, naast de verbeteringsopgave voor de uitvoering van VTH-taken die met de decentrale partners is ingezet, een onafhankelijke commissie advies over het VTH-stelsel. Uitgangspunt is dat we zorgen voor een VTH-stelsel dat toekomstbestendig is om een schone en veilige leefomgeving te borgen in relatie tot de grote uitdagingen. De hoofdvraag is welke mogelijkheden de commissie ziet om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. Daarnaast wordt gevraagd naar mogelijkheden om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders - waaronder in het bijzonder omgevingsdiensten - te versterken en aan te geven wat er voor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Er zal over de voorgaande punten een oordeel en advies worden gegeven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel.

Er zal blijvend moeten worden gewerkt aan de verdere professionalisering van de betrokken organisaties, en in de kennisinfrastructuur, op regionaal en nationaal niveau, gericht op verbeterde beschikbaarheid van informatie, intensievere communicatie tussen omgevingsdiensten onderling en communicatie met verantwoordelijke ministeries. Bij de toezichtfunctie hoort naast strikte handhaving op naleving van wet- en regelgeving ook meer ruimte te ontstaan voor signalering en agendering. Er moet worden gewerkt aan het verbeteren van de onafhankelijkheid van de uitvoering door de omgevingsdiensten, met behoud van voldoende betrokkenheid bij het lokale bevoegd

gezag. De kwaliteit van de uitvoering is gebaat bij uniforme uitvoering waar mogelijk en maatwerk waar nodig. Kennisuitwisseling en collegiale toetsing onder omgevingsdiensten kunnen daarbij helpen. Deze en andere zaken zijn uitgebreid aan de orde in de beleidsreactie op het rapport van Berenschot<sup>42</sup>.

### *Zicht op vergunningen*

Een goed landelijk overzicht van de decentraal verleende vergunningen ontbreekt. Het is daarom onduidelijk in hoeverre de vergunningen, bij elkaar genomen, de milieukwaliteit voldoende borgen, of dezelfde uitgangspunten worden gebruikt en of een landelijk gelijk speelveld voor vergunde activiteiten voldoende is geborgd. Rijkswaterstaat heeft in het kader van de Delta-aanpak Waterkwaliteit de pilot 'Bezien Watervergunningen' uitgevoerd. In deze pilot heeft Rijkswaterstaat een deel van de lozingsvergunningen gecontroleerd op adequaatheid en is geïnventariseerd waar (potentiële) Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) vrijkomen zodat daar gericht op kan worden gehandeld.

Daarbij zijn er signalen dat de vergunningvoorschriften niet altijd uitgaan van de Best Beschikbare Techniek. Soms ontstaat ten onrechte de indruk dat bepaalde investeringen niet proportioneel zijn, bijvoorbeeld doordat een veel hogere rekenrente is gehanteerd dan de reële rente. Na de maatschappelijke ophef over GenX bleek bij de aanscherping van de vergunning de daadwerkelijke emissie fors te kunnen worden teruggebracht. Op basis van de uitkomsten van de pilot wordt nu gewerkt aan een vervolgaanpak. Dit is vooralsnog alleen op het terrein van water. Het voornemen is een soortgelijke pilot ook voor andere milieuvergunningen uit te voeren.

### *Milieucriminaliteit aanpakken*

Milieucriminaliteit heeft effect op mens en milieu, maar is meestal weinig zichtbaar voor de samenleving. Tegelijkertijd zijn de schadelijke effecten groot, zoals bij het illegaal dumpen van asbest of drugsafval. De aanpak van milieucriminaliteit is een opgave die inzet vraagt van diverse partijen en hoog op de bestuurlijke agenda's moet staan, zowel internationaal, nationaal als regionaal/lokaal. De ministeries van Justitie en Veiligheid en van Infrastructuur en Waterstaat werken intensief samen aan een verbeterslag in de aanpak van milieucriminaliteit op basis van de knelpunten uit de verkenning van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid<sup>43</sup> en het recente advies van de landelijke milieuofficier om meer te gaan doen aan de aanpak van milieucriminaliteit. Niet alles zal tegelijk en in hetzelfde tempo kunnen worden aangepakt. In het najaar moet helder zijn wat nodig is aan kwaliteit en capaciteit om tot concrete verbeteringen te komen en wat mogelijk belemmeringen zijn.

### *Overige maatregelen*

Groene innovaties bij bedrijven juichen we toe; onder meer in Green Deals creëren we in overleg experimenteerruimte. Daarbij betrekken we vanaf het begin het bevoegd gezag, de inspecties en maken we heldere afspraken over onder meer handhaving.

Bij het stellen van scherpere normen zal in het VTH-proces rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid dat het stellen van scherpere normen een prikkel voor non-compliance creëert en in het ergste geval een nieuw crimineel verdienmodel. Het VTH stelsel moet zo ingericht zijn dat het

---

<sup>42</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018-2019, 33118, nr. 122.

<sup>43</sup> CCV, november 2019: 'De markt de baas'



van begin af aan compliance bevordert en borgt dat de samenleving niet met milieuschade blijft zitten. Handhaving is hierin een belangrijk instrument, maar zal hierin een logisch sluitstuk moeten zijn.

#### **Bouwsteen 4: verbinden en samenwerken**

Een schonere, veiliger en gezondere leefomgeving begint bij ons allemaal. Het is van cruciaal belang dat we in de vernieuwing van het milieubeleid goed samenwerken. Met andere landen, maar ook met alle betrokken maatschappelijke partijen.

##### *Internationale samenwerking*

De Europese Commissie wil een duidelijke impuls geven aan ambitieus milieubeleid; zo stelt ze zich in het kader van de EU Green Deal de ambitie van een 'Zero Pollution' Europa. Nederland kan daar veel baat bij hebben. Als dichtbevolkte delta importeren we nogal wat milieuproblemen, zowel via het water en de lucht als via allerlei handelsstromen en productketens. Ook hebben we er baat bij omdat het grote kansen biedt voor Nederlandse kennis, kunde en producten. Zo heeft de enorme inspanning die we ons hebben getroost ten aanzien van bodemsaneringen Nederlandse professionals internationaal gewilde experts gemaakt. We zijn gebaat bij een daadkrachtige aanpak van de grote milieuvraagstukken in en buiten Europa en we zullen daarin investeren. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor zogenoemde *nature based solutions*, voor behoud en herstel van biodiversiteit en voor bescherming van de oceanen. Ook bepleiten we een Europese vliegtaks, die een grotere reikwijdte en effectiviteit zal hebben dan nationale maatregelen. Met de genoemde Green Deal zet de Commissie in op een groeistrategie die de EU moet transformeren in een klimaatneutrale en circulaire unie, waarmee Europa concurrerend blijft. Deze brede en ambitieuze aanpak sluit goed aan bij de Nederlandse inzet voor toekomstig EU-beleid zoals omschreven in de Staat van de Unie 2019. De Green Deal lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij het nationale klimaatakkoord, bij de inzet voor een circulaire economie, het beschermen van lucht- en waterkwaliteit, de ingezette transitie naar kringlooplandbouw en het versterken van biodiversiteit. Het is belangrijk dat Nederland deze grote uitdagingen samen met de lidstaten van de Europese Unie het hoofd biedt. De Green Deal zorgt daarbij voor een gelijk spelveld in de EU, hetgeen goed is voor het concurrentievermogen.

Voor veel bedrijven en zeker voor de industrie is het internationale spelveld bepalend. Het is belangrijk om door actieve internationale inzet een *level playing field* te borgen, in combinatie met voortdurende innovatie en verbetering van de milieukwaliteit. We roepen Nederlandse bedrijven op om ambitie te tonen en voorloper te zijn in de transitie naar duurzaamheid, maar doen dat met oog voor maatvoering, draagvlak en proportionaliteit.

Nederland kiest in verschillende internationale verbanden voor een actieve duurzaamheidsdiplomatie, waarbij agendering van milieu-uitdagingen, coalitievorming en partnerschappen en economische diplomatie hand in hand gaan. Daarbij zullen we, afhankelijk van de problematiek, investeren in koplopercoalities maar ook in het helpen van partnerlanden (in Europa en daarbuiten) die achterblijven.

Voorbeelden van activiteiten onder deze bouwsteen zijn er al. Zo heeft Nederland met Frankrijk het initiatief genomen om te komen tot een Europees Plastics Pact, een publiek-private coalitie van voorlopende landen en bedrijven. Inmiddels is een groot aantal landen daarbij aangesloten. Ook zal

Nederland zich, samen met andere EU-lidstaten, proactief en agenderend inzetten voor verbetering van de Europese milieuregelgeving zodat deze optimaal de huidige en toekomstige milieuproblemen kan faciliteren.

De wereld staat voor enorme veranderingen en fundamentele keuzes. Dat betekent onvermijdelijk dat er winnaars en verliezers zullen zijn. Nederland is goed gepositioneerd om een ambitieuze aanpak te bepleiten en in de realisatie er van een leidende rol te spelen. Tegelijkertijd geldt de afspraak die in 2015 is gemaakt bij de vaststelling van de SDG's: *leave no one behind*. We zetten daarom in Koninkrijksverband en in de internationale samenwerking onverminderd in op het helpen van onze partners bij het realiseren van ambities op het vlak van klimaat, biodiversiteit, water, milieukwaliteit, omgevingsveiligheid en voedselzekerheid. We werken nauw samen met onder meer de Milieu- en Ontwikkelingsprogramma's van de Verenigde Naties, respectievelijk UNEP en UNDP, en met de OESO.

### *Draagvlak*

Het principe om niemand achter te laten, vanuit de SDG's, geldt uiteraard ook nationaal. Dat betekent dat de transitie waarvoor we staan alleen succesvol kunnen zijn als ze sociaal rechtvaardig blijven. Dat vergt zorgvuldige analyse, en duidelijke communicatie over het delen van de lusten en lasten.

De zorg voor het milieu is niet alleen een taak van de overheid. Dat beseffen veel inwoners, organisaties en bedrijven. Langzaam maar zeker is een brede maatschappelijke beweging op gang gekomen die verantwoordelijkheid neemt. In winkels kun je als consument of als bedrijf tips krijgen hoe je energie kunt besparen, CO<sub>2</sub>-uitstoot kunt compenseren of andere milieubewuste keuzes kunt maken. Vrijwilligers ruimen zwerfafval op, halen tegels uit hun tuin en planten bomen. Organisaties dagen de overheid zelfs voor de rechter omdat voor hen de overheid niet voldoende doet om het milieu te beschermen.

#### ***Groeiend maatschappelijk draagvlak***

*'We horen allemaal het geraas van omvallende bomen, maar slechts weinigen horen het gefluister van het groeiende bos.'*

*Afrikaans gezegde*

Terwijl enerzijds in de samenleving allerlei duurzaamheidsinitiatieven opbloeien en steeds meer burgers, bedrijven en instellingen zich daarin actief opstellen, is anderzijds het draagvlak voor ingrijpende maatregelen nog erg pril en kwetsbaar. Mensen willen dat de overheid goed zorgt voor het milieu, maar vragen zich ook af wat het financieel en praktisch voor hen zal betekenen. Zoals de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur constateert: "Met de door de overheid gewenste majeure transitie op het gebied van klimaat, energie en economie staat Nederland voor ingrijpende maatregelen die diep doorwerken in het gedrag en handelen van mensen en bedrijven, en ook in de portemonnee. Deze boodschap wordt echter nog niet met zoveel woorden naar voren gebracht door de Rijksoverheid."

Een actieve inzet van de overheid blijft daarmee belangrijk, bijvoorbeeld om duidelijk te schetsen wat nu milieubewuste keuzes zijn. Er is nog veel onduidelijkheid, waardoor mensen gaan afwachten of gedemotiveerd kunnen raken om mee te doen. Door informatievoorziening, wetgeving en prijsmechanismen kan de overheid ervoor zorgen dat milieuvriendelijk gedrag eenvoudiger wordt en loont voor bedrijven en burgers.

Het is ook belangrijk dat de overheid bedrijven helpt -en zo nodig dwingt- om transparanter te zijn over hun milieuprestaties en de milieu-impacts en veiligheid van hun productieprocessen en producten. Transparantie is een basisvoorwaarde voor een open dialoog, voor het bouwen van vertrouwen en voor het maken van de juiste beslissingen.

Betrouwbare gegevens zijn belangrijk voor draagvlak. Meten is weten, en we investeren daarom al jarenlang in uitgebreide monitoringsprogramma's. Internationaal investeert Nederland via het nationale ruimtevaartbeleid in missies voor aardobservatie<sup>44</sup>, waarin onder meer de luchtkwaliteit wordt gemeten (o.a. NOx en CO2). Aardobservatie draagt bij aan een beter begrip van de ontwikkeling van de wereldwijde milieukwaliteit en de effectiviteit van wereldwijd milieubeleid. Ook het gebruik van zogenaamde *citizens science*, waarbij burgers zelf een actieve rol spelen bij het monitoren van de kwaliteit van de leefomgeving, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het draagvlak voor maatregelen.

Het is belangrijk de maatschappelijke betrokkenheid en het debat rondom de milieuvraagstukken verder te organiseren en te regisseren. Debat over kwesties die nu spelen, of pas op langere termijn. Debat over de verborgen negatieve impact en kosten van projecten, processen en producten, of juist de winst van alternatieve keuzes. Daarbij is het bijvoorbeeld op de langere termijn een cruciale vraag hoe de materiële welvaart van komende generaties zich verhoudt tot een CO<sub>2</sub>-arme economie, waarin we bovendien radicaal efficiënter omspringen met onze natuurlijke hulpbronnen. Wat betekent de groene groei voor onze concurrentiepositie? Wat zijn de kansen van een vergroening van de economische structuur van Nederland en wat is de rol die innovatie daarbij kan spelen?

Er zijn veel goede publiekscampagnes en voorlichtingscampagnes opgezet, zoals bijvoorbeeld voor 'Het Nieuwe Rijden', met positieve effecten voor luchtkwaliteit, CO2 en geluidhinder, en de recente campagne 'Iedereen doet wat'. Dergelijke campagnes vergen een lange adem. Vanuit het rijk gaan we onderzoeken waar we nog aanvullende bijdragen kunnen leveren en hoe we de samenhang in de boodschappen beter kunnen bewaken. Een belangrijke basisrol blijft natuurlijk weggelegd voor natuur- en milieueducatie.

We zien dat veel burgers en bedrijven zoeken naar de juiste milieubewuste keuzes, maar dat dit niet altijd makkelijk is. Samen met partijen die zich hiervoor al inzetten, zoals MilieuCentraal en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), zetten we daarom verder in op kennisdeling en een kennisnetwerk voor milieubewust ondernemen. We onderzoeken welke stimuleringsmaatregelen nodig zijn om bedrijven te helpen de omslag te maken.

---

<sup>44</sup> Bijvoorbeeld de bijdrage aan het Europese Copernicus programma

## 5 Het vervolg - samen de schouders eronder

Dit milieubeleidskader is voor het Rijk een belangrijke stap op weg naar een schone, gezonde en veilige leefomgeving. De geformuleerde bouwstenen zijn richtinggevend voor de noodzakelijke transitie naar een duurzaam Nederland en met enkele van de genoemde acties kunnen we direct starten.

Daarbij zullen we nadrukkelijk de samenwerking zoeken. Met andere landen, omdat veel problemen nu eenmaal internationaal van aard zijn, maar ook met maatschappelijke actoren in Nederland. En met andere overheden, omdat ze een sleutelrol vervullen bij de vormgeving en uitvoering van het milieubeleid.

Uiteraard is er voor sommige milieupgaven al sprake van intensieve samenwerking, die heeft geleid tot verdieping en gezamenlijke uitvoeringsprogramma's, zoals in het kader van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie, de diverse Green Deals of in het Schone Lucht Akkoord. Daarnaast wordt rondom vraagstukken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving op bestuurlijk niveau samengewerkt en gezocht naar continue verbetering van het stelsel. Deze bestaande netwerken worden benut om de bouwstenen uit het beleidskader verder te verdiepen en tot nadere afspraken te komen, maar we streven nadrukkelijk naar bredere participatie.

Speciale aandacht zal uitgaan naar jongeren. Het milieubeleidskader gaat in belangrijke mate over hun toekomst en het is daarom belangrijk dat de stem van jongeren structureel doorklinkt in de verdere vormgeving, uitwerking en uitvoering van het beleid

Met de gesprekken, onderzoeken en debatten verrijken we dit beleidskader en werken we toe naar een Nationaal Milieuprogramma, met concrete beleidsvoorstellen en initiatieven, dat in 2021/ 2022 zal verschijnen. Samen zetten we zo de schouders onder de schone taak van een innovatief en ambitieus milieubeleid, voor een gezond, sterk en welvarend Nederland.

## Eindnoten:

- 
- <sup>i</sup> Rachel Carson, *Silent Spring*, 1962. In Nederland in 1963 uitgegeven als 'Dode lente'
- <sup>ii</sup> Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1983.  
[https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi9zmflmh1zd/artikel\\_21\\_milieu](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi9zmflmh1zd/artikel_21_milieu)
- <sup>iii</sup> Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950
- <sup>iv</sup> Communication on the European Green Deal, COM (2019) 640 final;  
[https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_en)
- <sup>v</sup> Staatssecretaris IenW, Hoofdlijnenbrief Schone Lucht Akkoord, brief aan de Tweede Kamer, 2 juli 2019 (2019D29025)  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/02/hoofdlijnenbrief-schone-lucht-akkoord>
- <sup>vi</sup> minister EZK, Klimaatakkoord, brief aan de Tweede Kamer, 29 juni 2019,  
<https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/28/kamerbrief-voorstel-voor-een-klimaatakkoord>
- <sup>vii</sup> Deltacommissaris: Deltaprogramma 2019, 5.1 Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie  
<https://deltaprogramma2019.deltacommissaris.nl/5.html>
- <sup>viii</sup> Minister en staatssecretaris IenW, Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust en duurzaam, brief aan de Tweede Kamer, 7 juni 2019, 2019D24003  
[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2019Z11655&did=2019D24003](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z11655&did=2019D24003)
- <sup>ix</sup> Ministerie van IenM, BuZa, BZK, EZ: Rijksbreed programma Nederland circulair in 2050, 14 september 2016, 2016D34032  
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=6aeb95c6-1266-42df-8bca-8b23db39bf04&title=Nederland%20circulair%20in%202050.pdf>
- <sup>x</sup> Ministerie IenW: Safe Chemicals Innovation Agenda, 13 juni 2018 <https://www.chemischestoffengoedgeregeld.nl/>
- <sup>xi</sup> Minister van LNV, Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw, brief aan de Tweede Kamer, 7 september 2018, 2018D43142  
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=8fb8066b-c506-4cf6-b578-9d0aa38260b7&title=Landbouw%20natuur%20en%20voedsel%3A%20waardevol%20en%20verbonden.%20Nederland%20als%20koploper%20in%20kringlooplandbouw.pdf>
- <sup>xii</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/06/17/realisatieplan-visie-Inv-op-weg-met-nieuw-perspectief>
- <sup>xiii</sup> Kamerstukken 2019-2020 35300 nr. 1 Miljoenennota 2020
- <sup>xiv</sup> UN: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 25-27 September 2015  
<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>
- <sup>xv</sup> Healthy environment, healthy people. Thematic report for UNEA2. (UNEP, 2016)
- <sup>xvi</sup> Agenda 21, VN-conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling, 1992
- <sup>xvii</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)  
A Union that strives for more
- <sup>xviii</sup> Minister van BZK, Ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie, brief aan de Tweede Kamer, 20 juni 2019 2019Z10278,  
[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2019Z12724&did=2019D26244](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z12724&did=2019D26244)
- <sup>xix</sup> Circular economy action plan: 'For a cleaner and more competitive Europe' COM (2020) 98
- <sup>xx</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 28089 nr. 135
- <sup>xxi</sup> Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, advies 'Greep op gevaarlijke stoffen', januari 2020