

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

ARTHUR VAN
SCHENDELSTRAAT 600
3511 MJ UTRECHT
NEDERLAND
T +31(0)30-2331328

INFO@NATUURENMILIEU.NL
WWW.NATUURENMILIEU.NL

Utrecht, 27 augustus 2020

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

hiermee maken wij gebruik van de gelegenheid om te reageren op het concept Nationaal Milieubeleidskader (NMK) 'Een schone taak', bouwstenen voor een gezond, veilig en schoon leefmilieu (consultatieversie 22 juni 2020).

Dit NMK is een van de uitwerkingen in het kader van de Nationale Omgevingsvisie en zal in samenhang met de NOVI verschijnen. Een richtinggevend kader voor de toekomstige milieubeleidsontwikkeling, waaraan in 2021-2022 nadere invulling zal worden gegeven in een Nationaal Milieuprogramma, in de vorm van concrete beleidsacties (p. 5 NMK).

Het concept kader bevat belangrijke positieve elementen: goede basisprincipes, een sterkere regierol van de rijksoverheid en voortschrijdende normstelling. De geschetste ambitie is echter nog te weinig concreet en het kader nog niet helder en samenhangend. In deze reactie gaan wij in op deze punten en op een aantal onderdelen van de bouwstenen.

Verbetering van milieubeleid hoognodig

Wij delen uw analyse en de constatering (p. 12) dat de bescherming en verbetering van het leefmilieu in Nederland stagneert. Erger nog: de kwaliteit verslechtert en de gevolgen daarvan zijn groot. Zo gaat de biodiversiteit in rap tempo achteruit en de gezondheidsproblemen nemen toe. Nederland is al jaren niet meer het slimste kind van de klas in de EU, maar het vuilste, op veel terreinen.

U heeft gelijk dat het hoog tijd is om het tij te keren en ervoor te zorgen dat we niet steeds van de ene crisis in de volgende belanden, inclusief allerlei negatieve gevolgen voor de economie. Niets doen, of te laat, is inderdaad duur. Terecht neemt u als uitgangspunt 'voorkomen is beter dan genezen' en geeft u aan dat eerder en beter rekening zal worden gehouden met het milieubelang. De tien basisprincipes voor het borgen van een goede milieukwaliteit (p. 10) bieden een goed kader. Niet nieuw, maar in de afgelopen jaren (te) vaak uit het oog verloren.

Milieubescherming, en daarmee bescherming van gezondheid en natuur, dient een harde randvoorwaarde te zijn bij besluitvorming en niet een gemakkelijk inwisselbaar belang. U stelt (p.5) 'Uiteraard blijft er in de integrale afweging sprake van weging ten opzichte van andere belangen.' Dat klopt, maar om met de Commissie Remkes te spreken: niet alles kan¹. Daar moet de overheid duidelijk over zijn.

Verslechtering ontstaat doordat structureel de grenzen voor milieukwaliteit worden onderhandeld en overschreden. Om dit aan te pakken is het belangrijk om de werkwijze om te draaien, en de realiteit ('niet alles kan') goed te verankeren in het beleid. Neem basiswaarden milieukwaliteit (voor

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek>

bescherming van gezondheid van mens en natuur) als harde ondergrens en uitgangspunt en streef naar hogere kwaliteit, in plaats van de basiskwaliteit te positioneren als 'streven' of opvulbare bovengrens.

Ambitie voor tussenstappen

Op p. 9 staat de ambitie van het te voeren milieubeleid: *'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'.*

Een mooie stip op de horizon, maar krachteloos zonder concretere doelstellingen voor de tussenstappen. Te beginnen met een basiskwaliteit van lucht, water en bodem die gezondheid en natuur echt beschermt.

Sterkere regie van de rijksoverheid essentieel

De vier bouwstenen (p. 2 en 14 e.v.) zijn belangrijke elementen van een milieubeleid met nieuw elan en meer resultaat. De eerste drie gaan kort samengevat over het 'wat': voorkomen van milieuproblemen, beheersen van de risico's op afwenteling en voortdurend verbeteren van de bestaande milieukwaliteit. De vierde, verbinden en samenwerken, over het 'hoe'. De versterkte regierol van de Rijksoverheid, die u beschrijft bij bouwsteen 1. is naar onze mening noodzakelijk bij alle bouwstenen. Vanzelfsprekend in verbinding met alle actoren in de samenleving en in samenwerking met de decentrale overheden, maar resultaatgericht en doortastend.

De rijksoverheid is inderdaad te terughoudend met het gebruik van beprijzing en regulering. (Op het instrument beprijzing komen we terug bij bouwsteen 2.) Ook de vergaande decentralisering in het kader van onder meer de Omgevingswet kan leiden tot ongewenste effecten op de kwaliteit van de leefomgeving. U verwijst naar de omgevingsvisies als mogelijkheid om de regie te versterken (p. 18). Voor echte regie is meer nodig. Onder meer uitbreiding van de toepassing van omgevingswaarden, zoals nu wordt voorgesteld in het kader van de aanpak van de stikstofproblematiek.

De uitwerking van de bouwstenen in dit beleidskader is naar onze mening nog niet helder. Deels beschrijft u bestaand beleid, deels noemt u voornemens waarvan niet duidelijk is in hoeverre ze daadwerkelijk zullen worden geconcretiseerd of opgepakt. Op sommige punten is blijkbaar nog niet duidelijk hoe knelpunten kunnen worden verbeterd en kondigt u bijvoorbeeld de instelling van een adviescommissie aan of nader onderzoek. Voor een goed beeld van de stappen die u van plan bent te zetten zou een onderscheid tussen versterking van bestaand beleid, nieuw beleid en nog te onderzoeken verbeteringen helpen. Inclusief een verwijzing naar wie hierop aanspreekbaar is, en hoe dit verder zal worden opgepakt.

Opmerkingen per bouwsteen

Bouwsteen 1: voorkomen van milieuverliezen en vermijden van milieuvervuiling

- Meer aandacht voor *preventie*, in het stoffenbeleid en bij productieprocessen en producten (Safe by design) juichen wij toe. We onderschrijven dat bij de beoordeling van stoffen nadrukkelijker rekening moet worden gehouden met combinatietoxiciteit, de cumulatie van mogelijke effecten en met de samenhang tussen emissienormen en milieukwaliteitsnormen. En niet alles kan. Daarom is het goed dat u expliciet aangeeft dat sommige stoffen niet zullen worden toegelaten of verboden (p. 15).

- Belangrijk is ook de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die u noemt, maar hierbij is niet duidelijk op welke manier u die wil inzetten.
- Als gezegd zijn wij voorstander van een *sterkere regie van de Rijksoverheid* die u voorstelt, zowel op het terrein van de fysieke leefomgeving (zoals het voorbeeld van safe design in het ruimtelijk domein) als op dat van producten.
- Bij de start van de ontwikkeling van de Omgevingswet was het de bedoeling dat de integratie van wetgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving (van het ministerie van IenW) een eerste stap zou zijn in het effectiever en toekomstbestendiger maken van het omgevingsrecht. Modernisering van de regulering van stoffen en producten is niet opgepakt. Voordat dat wel gebeurt dient er naar onze mening eerst voldoende ingezet te worden op een goede toepassing, uitvoering en handhaving van bestaande regels. Zo is het al decennialang mogelijk om aan afvalpreventie te doen door het instellen van statiegeld op verpakkingen. De stagnatie is hier dus niet te wijten aan het ontbreken van wettelijke mogelijkheden. Verder is het belangrijk over de grenzen van het eigen ministerie te kijken en bijvoorbeeld de meststoffenwetgeving bij een eventuele modernisering op basis van de principes in dit NMK te betrekken.
- Het milieubeleid beoogt *de gezondheid en de natuur* te beschermen. U wijst er terecht op dat gezondheid onder de Omgevingswet een expliciet belang is dat moet worden meegenomen bij het maken van omgevingsvisies en plannen. U vraagt in dat kader het RIVM om de gezondheidseffecten van de grote maatschappelijke transitie (energie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, circulaire economie, kringlooplandbouw) in beeld te brengen, maar geeft niet aan welke gevolgen dat heeft of kan hebben voor het milieubeleid.

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

- Goed voornemen om meer gebruik te maken van het instrument *beprijzing*. Dat zorgt ervoor dat duurzamer ondernemen concurrerend wordt en een slechte milieukwaliteit niet 'onzichtbaar' de kosten van de gezondheidszorg verhoogt. Zie ons rapport *Duurzaam ondernemen concurrerend maken*, mei 2020².
- Datzelfde geldt voor *financiële zekerheidstelling*, waardoor de veroorzaker en niet de belastingbetaler opdraait voor de kosten van milieuschade.
- Voor het voorkomen van afwenteling tussen milieuthema's is het tijdig in beeld brengen van de milieueffecten van plannen (en alternatieven) belangrijk. U constateert dat dit steeds minder gebeurt (p. 21). Dit is een zeer zorgwekkende ontwikkeling, maar u geeft niet aan hoe u daarin verbetering gaat brengen.

Bouwsteen 3: Voortdurende stapsgewijze verbetering van de milieukwaliteit

- Voortschrijdende normstelling vinden wij ook heel belangrijk. Dit is onder meer noodzakelijk om nieuwe inzichten in de effecten van milieuverontreiniging te vertalen in maatregelen en om de bestaande (slechte) kwaliteit te verbeteren. Verbetering door innovaties of gedragsverandering moet inderdaad niet meteen worden teniet gedaan door het toestaan van economische ontwikkelingen met negatieve effecten. De gebruiksruimte (een term die we missen in dit beleidskader) moet niet tot de rand zijn gevuld. Er moet een 'buffer' zijn voor onvoorziene effecten of ontwikkelingen. In situaties waarin de gebruiksruimte al is overschreden, zoals bij stikstof, is verbetering tot onder (en niet op) de kritische grens noodzakelijk. Schiphol is in dit verband juist een voorbeeld van hoe het niet moet. Ondanks de bestaande hinder en milieuschade is er nog steeds een streven naar groei.

- Verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving is urgent. Het instellen van een adviescommissie mag er niet toe leiden dat er op de korte termijn geen verbeteringen komen, zoals het onafhankelijker maken van omgevingsdiensten door een andere manier van financiering en een actievere rol van de ILT. Datzelfde geldt voor de aanpak van milieucriminaliteit.
- Vergunningen checken (p. 24) en zo nodig aanpassen dient een structurele, periodieke activiteit te zijn, vanuit het uitgangspunt van normen als stepping stones.

Bouwsteen 4: verbinden en samenwerken

- Internationale en Europese samenwerking: voor Nederland is een *ambitieuze Europees milieuwetgeving* van groot belang. De afgelopen jaren is Nederland helaas vaak eerder een remmende dan inspirerende actor geweest. Ook bij uw inzet voor verbetering van de Europese milieuregels dienen de principes in dit beleidskader leidend te zijn.
- Betrouwbare gegevens zijn essentieel voor goede besluitvorming. Toegankelijkheid daarvan is nodig voor actieve betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Het (afgeslankte) digitaal stelsel Omgevingswet (DSO), waarin de rijksoverheid niet zorgt voor 'informatiehuizen', voldoet niet. Op dit punt is meer inzet nodig.
- Wij zijn het met u eens dat *citizens science* een belangrijke bijdrage kan leveren aan het draagvlak voor maatregelen. Zie ons project <https://watermonsters.natuurenmilieu.nl/>. Maar u geeft niet aan of en hoe u dat gaat bevorderen.

Kortom: dit concept Nationaal Milieubeleidskader bevat goede uitgangspunten en elementen voor een effectiever milieubeleid, maar is nog onvoldoende helder om als basis te dienen voor een Nationaal Milieuprogramma. Tot een nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Met vriendelijke groet,
Natuur & Milieu



Marjolein Demmers
Directeur-bestuurder