

IPO-reactie op het Nationaal Milieubeleidskader (NMK)

27/8/2020

In het kader van de internetconsultatie van het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) treft u bijgaand de reactie aan van het IPO.

Herkent u de bouwstenen uit de notitie of stelt u nog aanvullingen of wijzigingen voor?

De gezamenlijke provincies herkennen de bouwstenen uit de notitie en de hoofdlijnen die in het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) worden beschreven. Ook wij zien de urgentie om te komen tot een nieuw integratiekader voor het verduurzamen naar een gezonde en veilige leefomgeving. Met 'nieuw' (omgevings-)beleid, maar ook door een goede uitvoering en organisatie van onze VTH- en andere taken. Provincies zetten zich, zowel individueel als gezamenlijk, hiervoor in.

De gezamenlijke provincies hebben op 28 november 2019 hun bestuurlijke agenda Milieu, Toezicht en Handhaving (MTH; 'Agenda gezonde en veilige leefomgeving') aan de staatssecretaris van IenW aangeboden, waarin een 5-tal programmalijnen zijn opgenomen, waar de provincies in gezamenlijkheid de komende bestuursperiode op willen inzetten:

- Gezonde leefomgeving
- Circulaire economie en afvalstoffen
- Klimaat en energie (energiebesparing en CO2-reductie)
- Omgevingsveiligheid
- VTH-stelsel.

Dit aanbod is door de staatssecretaris omarmd en de staatssecretaris gaf toen aan dat onderdelen van deze bestuurlijke agenda een plek zouden krijgen in de (toen nog zo genoemde) Milieuvisie die werd opgesteld. Tevens zouden de IPO-bestuurlijke agenda en de Milieuvisie mede basis vormen voor de agenda van het Bestuurlijk Omgevingsberaad van IenW, IPO, VNG en UvW voor de komende periode.

We waarderen het dat in het NMK zaken zijn opgenomen, waarvoor wij in onze bestuurlijke agenda aandacht hebben gevraagd. In onze reactie gaan we hier niet verder op in.

Vanuit onze bestuurlijke agenda MTH en vanuit de onderwerpen die voor de gezamenlijke provincies ter zake van belang zijn, geven wij op hoofdlijnen wél een aantal punten mee die wij missen en als aanvullingen en/of wijzigingen zouden moeten worden opgenomen, zodat deze in de uitwerking van het NMK en in het uitvoeringsprogramma een plek krijgen.

Integraliteit:

- Het is een groot gemis dat het milieu niet direct geïntegreerd is in de NOVI. De vraag kan daarom gesteld worden hoe het NMK en de NOVI zich tot elkaar verhouden. Zijn het gelijkwaardige beleidsdocumenten? Hoe wil het Rijk de milieu-inbreng daadwerkelijk gaan realiseren bij de reeds lopende maatschappelijke trajecten, zoals de energietransitie, de klimaatadaptatie en de biodiversiteit, alsook in de beleidsvelden die centraal staan in de NOVI? Hoe wordt milieu geborgd?
- Graag zien we de eerste zin van het NMK aangepast. Niet het 'streven' om rekening te houden met milieu naast economische factoren, maar het als basis nemen van de tien

IPO-reactie NMK

algemeen geaccepteerde milieubeginselen (waaronder safe by design, voorzorgsprincipe, standstill beginsel, best bestaande technieken, vervuiler betaalt) zouden bij de economische ontwikkeling centraal moeten staan. Alleen op deze manier kan verdere afwenteling naar andere milieusectoren, naar elders of naar de toekomst voorkomen worden.

- Het NMK is helaas nog sectoraal ingestoken en wel op verschillende niveaus. Voor de maatschappelijke opgaven waar we voor staan (zoals duurzaamheid, klimaat, energietransitie, duurzaam bodemgebruik) is geen richtinggevend kader nodig voor het milieubeleid, maar een richtinggevend kader voor beleidsvelden als economie, energie, landbouw en (duurzame) mobiliteit. Het heeft weinig zin de genoemde basisprincipes toe te passen op alleen het milieubeleid, maar deze zouden ook toegepast moeten worden op al het beleid dat onder de NOVI ontwikkeld wordt. In onze reactie op de NOVI is al aangegeven dat het "Jammer (is) dat zeer relevante thema's als luchtvaart, landbouw en milieu in andere documenten worden uitgewerkt, waardoor de integraliteit van de NOVI onder druk komt te staan". De maatschappelijke opgaven vragen juist om een integrale aanpak, waarvoor de provincies zich willen inzetten. Een NMK dat hierin een stap verder zet is van belang om deze opgaven goed te kunnen oppakken en om de doorwerking van beleid te borgen.
- Voor het vervolg willen we uitdrukkelijk een appél doen aan het Rijk om nu wel door te pakken (in tegenstelling tot het NMP4). De urgentie van de aanpak van de milieuproblemen is nu zo groot geworden dat deze geen verdere stagnatie in de aanpak meer verdraagt. Alleen in samenhang en samenwerking kan er écht resultaat geboekt worden.
- Wij zijn benieuwd naar de wijze waarop het Rijk haar regierol wil gaan vergroten, aangezien dit juist indruist tegen alle ontwikkelingen van de laatste 20 jaar en tegen enkele uitgangspunten (deregulering, decentralisatie) van de Omgevingswet, die zoveel mogelijk ruimte biedt aan de initiatiefnemer (ja, mits principe) en de uitvoering zoveel mogelijk op het laagste niveau, dat van de gemeentes neerlegt, met veel ruimte voor lokale invulling en maatwerk.
- Op een geheel ander niveau constateren we dat de huidige normstelling voor stoffen niet op elkaar aansluit. We hebben dat recent ervaren met het opstellen van het Tijdelijk Handelingskader voor PFAS. Normen voor PFAS gesteld vanuit het milieucompartiment bodem, sluiten niet aan bij die gesteld vanuit het milieucompartiment water. Het is belangrijk dat in de nabije toekomst integrale normstelling tot stand komt voor stoffen, zodat er een eenduidig stelsel is waarop we de uitvoering van beleid kunnen baseren, waarbij het Rijk de regie pakt. Wij zouden graag zien dat er aandacht is voor een versnelling van het classificatieproces van stoffen, waarbij rekening gehouden wordt met alle belangen, waaronder het drinkwaterbelang en ecologie.
- Gezien de recente problematiek rond PFAS en andere ZZS is het goed dat het NMK hier aandacht voor vraagt. Om ZZS daadwerkelijk aan te pakken is echter een intercompartimentaal programma nodig waarin de verschillende overheden samenwerken, met het bedrijfsleven, om ketengericht en milieucompartiment overstijgend ZZS in de breedte aan te pakken (zie ook onze brief van 1 juli 2019 waarin we het Rijk vragen de verantwoordelijkheid te nemen voor een integrerend kader op Europees en nationaal niveau voor alle ZZS voor zowel emissies en lozingen, als voor afval- en recyclingstromen).

IPO-reactie NMK

Oog voor de uitvoering:

- Het is van belang om oog te houden voor de werkbaarheid van de uitvoering. Deze moet duidelijk en begrijpelijk zijn en niet te ingewikkeld, voor zowel de uitvoerende organisaties, de ondernemers als de burger.
- Bij het stellen van kaders en ambities moet er altijd oog zijn voor de uitvoering. De Omgevingsdiensten (OD's) zijn de uitvoeringsorganisaties van (mede eigenaarschap) en voor de provincies, ten dienste van de verantwoordelijkheid als bevoegd gezag. Op de provincies komen veel nieuwe taken af onder meer in het kader van circulaire economie, energiebesparing/CO-reductie, omgevingsveiligheid i.r.t. klimaatakkoordafspraken, etc.. Deze zaken worden door provincies opgedragen aan de OD's. Dit vergt extra inzet van middelen. Met de bestaande middelen is het niet mogelijk om een dergelijke belangrijke rol te intensiveren. Hoewel bevoegde gezagen voortdurend prioriteren en de middelen zo efficiënt mogelijk inzetten om te excelleren, is deze taak dermate zwaar en van belang dat dit niet opgevangen kan worden door herprioritering. We vragen aandacht voor het 'absorptievermogen' van de OD's, want er zijn grenzen aan wat door de OD's kan worden opgepakt en uitgevoerd. Dit vertaalt zich onder andere in de steeds mindere mate waarin de arbeidsmarkt/scholingsinstituten de OD's kunnen voorzien in personeel met een adequaat opleidingsniveau.
- In aanvulling op aandacht voor de uitvoerbaarheid van het beleid door o.a. OD's betekent een taakverzwaring, die voortvloeit uit nieuw beleid of beleidsintensivering, dat de OD's hiervoor ook moeten zijn toegerust. Hetzij door opleidingen, inzet van menskracht met de juiste competenties en/of extra menskracht. Dit heeft financiële consequenties en betekent 'boter bij de vis', ook van Rijkszijde.
- Als concreet voorbeeld van bovenstaande verwijzen we als bevoegd gezag naar het belang van transitie naar een circulaire economie en de rol van OD's hierin. Wij zien de omgevingsdiensten als "het loket" waar de circulaire versnelling start. Het succesvol ruimte maken voor experimenteren vraagt voldoende kennis, capaciteit en organisatie bij de omgevingsdiensten. Het huidige takenpakket wordt hiermee verbreed en vraagt om meer en soms andere deskundigheid en capaciteit. We willen graag in gezamenlijkheid met het Rijk en de gemeenten bezien hoe kennis en expertise beter te verinnerlijken in de uitvoeringsorganisaties (w.o. Omgevingsdiensten). Deze "verinnerlijkingsslag" kan worden benadrukt in het NMK. Als provincies zijn we bereid te investeren in de omgevingsdiensten om deze transitie te versnellen, maar vinden dat het Rijk hier een systeemverantwoordelijkheid kent en dient bij te dragen.

Concretiseringsslag en noodzaak voor modern instrumentarium:

- Om stappen richting een duurzame, circulaire samenleving te maken is meer nodig dan het weergeven van de stand van zaken, spanningsvelden en ontwikkelingen op het gebied van milieu en algemene oplossingsrichtingen, zoals samenwerking en kennisuitwisseling. Ook t.b.v. de uitvoerbaarheid is helderheid over de doelstellingen (wat willen we bereiken en waarom) en een modern en praktisch instrumentarium noodzakelijk.
- Wij constateren dan ook dat om de grote transities, zoals klimaat en circulaire economie de benodigde stuwkracht te geven, nieuw en actueel instrumentarium noodzakelijk is, zodat de algemene uitgangspunten in het Nationaal Milieukader hun concrete doorwerking in de praktijk kunnen krijgen. Hierbij denken wij aan:
 - Instrumenten nodig voor beoordelen duurzaamheid/circulariteit/brede welvaart/hoogwaardigheid/ afwenteling;
 - Instrumenten nodig voor stapsgewijze verbetering;
 - Beprijzing van milieuschade, zo dicht mogelijk bij de bron.

IPO-reactie NMK

- Bij bovenstaande instrumenten zouden digitalisering en innovatie een belangrijke rol kunnen spelen. In het Nationaal Milieukader wordt de relatie met innovatie echter alleen gelegd vanuit het perspectief dat bedrijfsleven en maatschappij gestimuleerd worden tot innovatie gericht op minder milieubelasting/risico. Wat is de innovatie-agenda van/voor het milieubeleid zelf?
- We missen aandacht voor de voorbeeldrol van de rijksoverheid. Circulair inkopen en opdrachtgeverschap door overheden is een belangrijk instrument om bij te dragen aan de transitie naar een duurzame en circulaire economie. Van groot belang is dat de rijksoverheid – vanuit een voorbeeldrol, maar ook als launching customer - ook de principes van duurzaamheid, circulariteit en energietransitie doorvoert in de hele rijksoverheid. Denk daarbij aan facilitaire en IC-dienstverlening, catering, beleidsregels, inkoop, aanbestedingen, subsidies, etc.. Dit geldt eveneens voor de corona-herstelmaatregelen. Ook in de IPO-brief van 6 juli 2020 (REE 10485/2020) hebben wij aangegeven dat inzetten op een duurzame toekomst en daarmee inzetten op de grote transities, zoals klimaat en circulaire economie één van de IPO prioriteiten is vanuit de Taskforce Herstel regionale economie voor samenwerking met het Rijk op dit gebied. In het NMK ontbreekt hier aandacht voor.

Doorontwikkeling VTH-stelsel:

- Uit de tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel blijkt dat het stelsel staat, maar dat op onderdelen optimalisatie mogelijk is (Rapport Berenschot). Berenschot constateert dat er een vermeende spanning lijkt te zijn tussen 'onafhankelijkheid en betrokkenheid' van uitvoering en beleid. Berenschot concludeert deze spanning niet te zien en geeft aan dat het belangrijk is om juist de balans te bewaren tussen beide principes. De kern ligt in het *optimaliseren* van de aansluiting tussen de beleids- en uitvoeringscyclus, aldus het advies van Berenschot. Wij sluiten ons hier geheel bij aan en missen dit belangrijk uitgangspunt in het NMK voor de verdere doorontwikkeling van het stelsel.
- In onze bestuurlijke agenda hebben we dan ook, in het licht van bovenstaande, aangegeven om ons met onze partners in te zetten op de doorontwikkeling van het VTH-stelsel. Dit betekent onder meer inzetten op de verdere professionalisering van beleid en uitvoering en werken aan een goede aansluiting hiertussen (de zgn. 'big 8'). Dit zal prominent onderdeel uitmaken van de uitwerking van de Uitvoeringsagenda VTH en het Plan van Aanpak Milieucriminaliteit, waaraan wij met Rijk en VNG de komende periode uitvoering geven, en van een aantal projecten die wij zullen trekken. Dit kan prominenter in het NMK en de uitwerking daarvan worden opgenomen.

Specifieke punten:

- In het NMK wordt terecht aandacht besteed aan het verbeteren van de samenhang tussen productregelgeving (stoffenbeleid) en afvalregelgeving "safe (circular) by design". De Taskforce Herijking Afvalstoffen (THA) heeft geadviseerd om als Rijksoverheid een aantal uitgangspunten te benoemen waaraan reststromen moeten voldoen. Daarnaast kan per te implementeren categorie worden bepaald wat nodig is aan wet- en regelgeving, met een driedeling in laag, middel en hoog risico. De daartoe leidende betere aansluiting van product- met afvalregelgeving is volgens de provincies een cruciale succesfactor. Voor zowel de transitie naar een circulaire economie, als het beheersbaar maken van milieu- en gezondheidsrisico's die samenhangen met de transitie. Wij zien dan ook graag dat de door de THA geadviseerde driedeling onderdeel wordt van het milieubeleidskader en wordt meegenomen in de herziening van de Wet Milieubeheer. We denken hier graag over mee.
- In het streven naar voortdurende verbetering van milieukwaliteit wordt verwezen naar het beleid tot het verondiepen van diepe plassen met grond en baggerspecie. Verwezen

IPO-reactie NMK

wordt naar de aanscherping van regelgeving en dat in het kader van de Omgevingswet naast een vergunningplicht een MER-beoordelingsplicht zal gelden en dat onderzoek wordt gedaan naar een nieuw milieuhygiënisch toetsingskader. Gezien de problematiek rond diepe plassen en de maatschappelijke zorgen die spelen is het wenselijk dat een fundamentele discussie zal plaatsvinden hoe met deze plassen om te gaan, zoals ook is toegezegd aan de Tweede Kamer. Het is belangrijk om in het NMK hierop aan te haken.

- In het NMK wordt gesproken over Best Beschikbare Praktijk (zie pag. 10; Tien basisprincipes > principe 3). Het begrip Best Beschikbare Techniek is nieuw en wordt niet gedefinieerd. Wat is dat, Best Beschikbare Praktijk en hoe verhoudt zich dat tot het gangbare begrip Best Beschikbare Techniek (BBT)? Wat betekent dit voor VTH-beleid i.r.t. de Omgevingswet? Dit behoeft nadere toelichting.

Welke punten zou u willen meegeven voor de uitwerkingen van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma?

- Een aantal punten die we bovenstaand aangeven onder 'Oog voor de uitvoering' en 'Concretiseringsstrategie en noodzaak voor modern instrumentarium', willen we ook meegeven voor de uitwerking van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma.
- Samenwerking in de uitvoering: voor de uitwerking is voor ons van belang hoe de versterking van de nationale regie (en regulering) vorm krijgt. Het NMK vraagt om samenwerking met maatschappelijke partijen, maar ook met de mede-overheden. Naast generiek beleid en generieke maatregelen is een gebiedsgerichte aanpak wat ons betreft ook één om de gezamenlijke, integrale ambities te realiseren, zoals de gebiedsgerichte aanpak van de NOVI. Met daarnaast mogelijkheden voor kleine(re) regionale initiatieven en experimenteerterruimte om koplopers en innovatie ook op deze schaal ruimte te bieden. Wij stellen voor om in een nationaal programma, interdepartementaal en met de decentrale overheden, aan een dergelijke complementaire overheidsaanpak invulling te geven.

Hoe kunnen we u zo effectief mogelijk betrekken in het vervolgtraject waarbij de bouwstenen worden uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma?

- Via het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) willen we als gezamenlijke provincies op hoofdlijnen bestuurlijk betrokken zijn bij het vervolgtraject van uitwerking. Daarnaast zal nadere uitwerking op onderdelen ambtelijk plaatsvinden, waarbij wij als gezamenlijke provincies namens het IPO betrokken willen zijn en inzet willen plegen. Voorts willen wij trekker zijn van een aantal specifieke thema's, zoals t.a.v. de uitvoeringsagenda VTH en Plan van Aanpak Milieucriminaliteit, waar wij het voortouw willen nemen in de uitwerking in samenwerking met onze bestuurlijke partners.
- De laatste jaren zien de gezamenlijke provincies verschillende bestuurlijke tafels ontstaan op deelcompartimenten en deelproblematieken (PFAS, opkomende stoffen, etc.). Deze uitbreidende governance werkt vaak de efficiëntie en integraliteit tegen. Provincies zien in deze dan ook graag een doorontwikkeling van het BOB, waarin het BOB het bestuurlijke besluitvormend gremium is voor milieu brede thema's. Het ligt dan ook in de rede dat andere bestuurlijke tafels (w.o. het BO PFAS) opgaan in het BOB. Hier hoort een intensievere vergaderfrequentie bij (bijvoorbeeld 4x per jaar).