

Vergaderjaar 2021–2022

28 663

Milieubeleid

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 78

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

Inwoners van Nederland vertrouwen erop dat hun leefomgeving in orde is: gezond, schoon en veilig. Ik zie dat die gezonde, schone, veilige leefomgeving -ondanks alle gezamenlijke inspanningen- er nog niet overal is. Er is werk aan de winkel.

Zoals tijdens het hoofdlijnen debat op 16 februari jl. (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 79) aangekondigd werk ik daarom aan het Nationaal MilieuProgramma (hierna: NMP). Ik heb tijdens dat debat toegezegd uw Kamer nader te informeren over dit programma. Hierbij doe ik die toezegging gestand. In deze brief leest u over de aanleiding en ambities, de aanpak en het proces dat ik voor me zie voor bij de totstandkoming van het NMP.

Het huidige milieubeleid werpt zijn vruchten af en zal dat in de komende tijd blijven doen. Voor de milieupgaven die voor ons liggen, zijn echter extra inspanningen nodig. Met het NMP pakt het Kabinet de regie voor de lange termijn op het gezonder, schoner en veiliger maken van de leefomgeving vanuit een integrale benadering: een transitie naar een duurzame economie en een brede welvaart voor iedereen. Zo'n transitie zal niet vanzelf gaan.

In het NMP beschrijf ik het pad dat nodig is voor een gezonde, schone, veilige leefomgeving en hoe deze samengaat met andere grote opgaven, als klimaatverandering, natuurherstel en voldoende en betaalbare woningen. Een heldere koers voor het milieubeleid met duidelijke, expliciete keuzen, zodat iedereen weet wat er in de komende periode te doen staat én wat de voordelen voor de lange termijn zijn. Ik ga het komende jaar graag met inwoners, mede-overheden, bedrijven, kennisinstellingen, buurlanden en internationale organisaties het gesprek aan om de extra inzet en maatregelen te bepalen die nodig is om het streefbeeld te bereiken. In deze brief geef ik een eerste aanzet voor een dergelijk gesprek.

1 Urgentie

Inwoners maken zich zorgen over hun gezondheid vanwege de schadelijke en vervuilende stoffen die in het voedsel, de lucht, het water en de bodem worden gevonden. Ze komen in beweging omdat ze zich zorgen maken over hun eigen gezondheid en de toekomst van hun kinderen en kleinkinderen. Ik deel die zorgen.

Op locaties bij industriegebieden, veehouderijen, (lucht)havens, langs drukke wegen en in binnensteden treedt opeenstapeling van milieuvervuiling op. Er is op die locaties vaak sprake van meerdere problemen, zoals een hoge geluidbelasting, een slechte luchtkwaliteit of van een vervuilde bodem. Dat vind ik ongewenst.

Ook zijn er zorgen over de houdbaarheid van onze manier van leven. Steeds meer inwoners hebben hun vraagtekens bij de manier waarop we omgaan met producten: het eenmalig gebruik van verpakkingen, de afhankelijkheid van andere landen voor essentiële grondstoffen en kritieke materialen, de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen, hier en elders in de wereld. Dat moet anders.

Ondertussen wordt de druk op de ruimte steeds groter. Er is ruimte nodig voor de bouw van woningen, voor de aanleg van nieuwe infrastructuur, voor industrie, voor landbouw. Er is sprake van samenhang tussen maatschappelijke opgaven. De aanpak van de ene opgave heeft in veel gevallen invloed op de aanpak van een andere opgave. Zeker in het geval van schaarste van ruimte zullen besluiten moeten worden genomen.

We moeten nu keuzen maken voor een toekomstbestendig Nederland. Zoals het rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van de heer Remkes aangeeft kan niet alles. Het is tijd om te kiezen. Nu het nog kan. Als we nog langer wachten worden we gedwongen tot suboptimale, ad-hoc oplossingen. We willen juist beslissingen nemen op basis van een overkoepelende, integrale afweging.

Milieuvervuiling houdt niet op bij de grens. Ook internationaal wordt milieuvervuiling erkend als een groot en urgent probleem. Klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling bedreigen het leven op aarde. De VN (UNEP) prioriteert deze als de belangrijkste drie planetaire crises. Internationale wetenschappers geven aan dat we bijna op het punt zijn dat de schade die is aangericht, niet meer hersteld kan worden. Belangrijke oorzaak van deze crises is onze manier van leven: de niet-duurzame productie en consumptie.

De Europese Commissie heeft vanwege de urgentie van de situatie een ambitieuze Green Deal voorgesteld met hieruit voortkomende actieprogramma's en strategieën. Het bijdragen aan de acties uit de Green Deal vormt een onmisbaar onderdeel bij het realiseren van de ambities in het NMP.

Kortom: milieuvervuiling leidt tot zorgen over de toekomst en onzekerheden, een onaangename, ongezonde leefomgeving, een hogere ziektelast en vroegtijdig overlijden. Het kan en moet beter.

2 Waarom een NMP?

Zoals hiervoor beschreven maken inwoners zich terecht zorgen. Ook ondernemers worstelen met onzekerheden over de toekomst. Er zijn al veel projecten en programma's die elk naar een deel van de milieuproblemen kijken. Alleen al binnen mijn ministerie gaat het om tientallen trajecten die goede resultaten laten zien. In het kader hierna leest u

hiervan een aantal voorbeelden. Het NMP zet in op het versterken van deze trajecten door de lopende initiatieven te plaatsen in een integrale visie en aanpak, er op voort te bouwen en te onderzoeken waar aanvullende stappen moeten worden gezet.

Lopende lenW-initiatieven

- Schone Lucht Akkoord:
- Mobiliteitsvisie
- Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel:
- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
- Water en Bodem Sturend
- Rijksbrede programma Circulaire Economie:
- Nationaal WaterProgramma
- Bodem en ondergrond
- Integraal stoffenbeleid
- Safe-by-Design
- Aanpak milieucriminaliteit en milieurisico's

Het is noodzakelijk dat het streven naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving in nieuw rijksbeleid wordt meegewogen. Ontwikkelingen in het fysiek domein werken tientallen jaren door. Daarom moeten we bij beslissingen over dergelijke ontwikkelingen nu al oog hebben voor de toekomst. Bij het vaststellen van woningbouwlocaties moet bijvoorbeeld aandacht zijn voor de milieueffecten. Het in samenhang beschouwen van opgaven biedt kansen. Zo werken we samen -zoals afgesproken in het Coalitieakkoord- aan een duurzaam land.

We moeten niet alleen aansluiten bij de nationale opgaven. De internationale ontwikkelingen vergroten de roep om een nationale aanpak. De drie internationaal erkende planetaire crises moeten in samenhang worden aangepakt. Het Kabinet heeft al een duidelijke inzet op de eerste twee crises. Vanuit het Klimaatakkoord wordt een aanpak uitgewerkt om klimaatverandering te voorkomen en te beperken. De Agenda Natuurinclusief richt zich op het herstellen, behouden en versterken van de biodiversiteit. Het Kabinet zal zich met het NMP richten op de derde crisis: het aanpakken van (milieu)vervuiling. Onder vervuiling vallen in deze context ook geluid-, geur- en trillinghinder. Naast vervuiling zijn er tegelijkertijd andere milieuproblemen die om extra aandacht vragen, zoals veiligheidsrisico's als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten met gevaarlijke stoffen en het verstandig omgaan met grondstoffen.

Daarnaast kijk ik ook naar instrumentarium en de onderliggende systemen, zoals het VTH-stelsel (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) en het financiële stelsel.

Het RIVM bevestigt in een analyse van de stand van het milieu en de daaraan gerelateerde milieupgaven de noodzaak tot extra inspanningen en daarbij de verschillende opgaven in samenhang aan te pakken (zie bijlage 3).

Onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concluderen dat Nederland jaarlijks 31 miljard euro milieuschade oploopt door uitstoot van schadelijke stoffen naar bodem, water en lucht¹. Het gaat hier om allerlei vormen van schade, zoals verlies aan biodiversiteit, verlies aan productiviteit in de landbouw en gezondheidsschade voor de mens zoals ziektelast en vroegtijdige sterfte. Niets doen kost dus veel geld.

¹ Planbureau voor de Leefomgeving (2018). *Monetaire milieuschade in Nederland: Een verkenning*.

3 Internationaal

Op nationaal niveau zijn flinke stappen gezet om onze leefomgeving te beschermen en milieuschade tegen te gaan. Ook wereldwijd is meer aandacht voor de verzuring van bossen, de ernstigste bodemvervuiling is aangepakt en duurzame mobiliteit staat in de hoogste versnelling. Milieuvervuiling stopt meestal niet bij de landsgrenzen. Daarom is internationale agendering, afspraken en afstemming noodzakelijk. Alleen door nauwe samenwerking met buurlanden en gelijkgestemde landen komt succesvol milieubeleid tot stand. Daarmee behouden we ook een internationaal gelijk speelveld.

Voor het milieubeleid zijn de VN-kaders (zoals de VN duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's), WHO-adviezen en EU wet- en regelgeving en beleid richtinggevend voor onze inspanningen. Deze afspraken en kaders zullen richting geven aan het NMP. De gezamenlijke Europese ambitie heeft met de EU Green Deal een ambitieuze en integrale (economie, energie, duurzaamheid) aanjager gekregen. In vervolg op de EU Milieu Actie Programma's (MAP) en in lijn met het »EU Zero Pollution Action plan« (ZPA) betekent dit voor uiteenlopende milieudossiers aanpassingen van regelgeving en beleid. De Europese Commissie werkt aan aanvullende voorstellen op het terrein van o.a. luchtkwaliteit, water, bodem en circulaire economie.

De EU stelt dus de kaders voor het nationale milieubeleid. Met het NMP omarmen we de ambities die zijn geformuleerd in de EU Green Deal en de wetgevingsvoorstellen die er (nog) uit (moeten) voortvloeien. Het NMP zal bijdragen aan het halen van de ambities en doelen uit de initiatieven onder de EU Green Deal. Ik denk bijvoorbeeld aan de ambities die opgenomen zijn in Fit for 55, European climate law European industrial strategy, circular economy action plan, A just transition, EU chemicals strategy for sustainability en Initiatives for sustainable and smart mobility.

Daarnaast bestaat de noodzaak om milieuvraagstukken van internationale sectoren zoals zee- en luchtvaart op mondiaal niveau aan te pakken. Denk bijvoorbeeld aan verdragen, maatregelen en initiatieven van ICAO (luchtvaart) en IMO (scheepvaart).

4 Integrale benadering van maatschappelijke opgaven

Grote urgente opgaven – zoals klimaatverandering, natuurherstel en voldoende en betaalbare woningen – maken dat Nederland aan de vooravond staat van een grote verbouwing. Deze verbouwing wordt alleen succesvol als alle partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen én samenwerken. Al deze opgaven spelen in de fysieke leefomgeving. De Ruimtelijke Ordeningsbrief die op 17 mei 2022 naar uw Kamer is gezonden gaat in op de verwevenheid van deze opgaven.

De verschillende transities staan niet los van elkaar. De aanpak van vervuiling vraagt om verankering van milieu in de transities. Daarom moeten we in beeld krijgen waar de transities voor de verschillende maatschappelijke opgaven elkaar kunnen versterken en waar keuzen gemaakt moeten worden. Hierbij sluiten we aan bij het gedachtengoed van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI): voorrang geven op meervoudig ruimtegebruik, het centraal stellen van gebiedskenmerken en het voorkomen van afwenteling.

De verwevenheid maakt het complex maar biedt ook kansen: binnenstedelijke ontwikkeling kan de leefbaarheid van een heel gebied vergroten. De Rotterdamse Kop van Zuid laat bijvoorbeeld zien dat het kan. Door de

woningbouwimpuls is het hele gebied schoner, mooier en prettiger geworden. Een dergelijke impuls is niet eenvoudig: het vereiste bijvoorbeeld een verschuiving van de oorspronkelijke haven- en industrie functies naar andere locaties.

In de Ruimtelijke Ordeningsbrief wordt aangekondigd dat water en bodem sturend worden om te komen tot een duurzame, gezonde en aantrekkelijke leefomgeving. Dat betekent dat ruimtelijke keuzen over woningbouw, energietransitie, natuur, landbouw, infrastructuur afgestemd worden op de staat en de kwaliteit van de ondergrond en de natuurlijke dynamiek van het water. Dat leidt tot een logische, toekomstbestendige ruimtelijke inrichting.

5 Het belang van participatie

Bij het werken aan grote maatschappelijke opgaven is het noodzakelijk om in een vroeg stadium met alle belanghebbenden in gesprek te gaan over de verschillende invalshoeken, belangen, kansen en bedreigingen. Het milieu is geen exclusief domein van de overheid. Door bij de besluitvorming alles op tafel te hebben en bewust en bekwaam keuzen te maken, wordt voorkomen dat toekomstige generaties met nieuwe milieuproblemen opgezadeld worden. Verbindingen zoeken met oog voor de toekomst, daar zie ik kansen.

Ik noem de energietransitie als voorbeeld: door in een vroeg stadium het gesprek met alle partijen te voeren, voorkomen we dat we achteraf voor verrassingen komen te staan. De afvalstroom van batterijen als gevolg van toenemende elektrificatie, de risico's die samenhangen met het introduceren van waterstof in het aardgasnet en het gevaar van chemicaliën in drinkwater als gevolg van boren naar aardwarmte zijn enkele voorbeelden van waar de verschillende opgaven kunnen schuren.

6 Aanpak

We werken al op veel terreinen aan de milieupgaven: het Schone Lucht Akkoord, de ingezette transitie naar een circulaire economie, de aanpak van bodem- en waterverontreiniging, de versterking van het VTH-stelsel, de aanpak van milieucriminaliteit en milieurisico's. Deze activiteiten zijn essentieel om de doelen en ambities voor 2030 en 2050 te kunnen bereiken. Het NMP brengt deze activiteiten bij elkaar en bouwt erop voort.

Ik zet de uitvoering van bovenstaande programma's onverminderd voort. Bijvoorbeeld het Schone Lucht Akkoord. Hierin werken gemeenten, provincies en rijk vanuit een gezamenlijke ambitie aan het verbeteren van de luchtkwaliteit. Dat blijkt effectief. Door de gezamenlijke inzet van overheden wordt de lucht schoner en leven mensen langer en in een betere gezondheid.

Milieueffecten – positief en negatief – hebben grote gevolgen voor de maatschappij. Daarom neem ik een jaar de tijd om uitgebreid en intensief het gesprek aan te gaan met de samenleving. Dat lijkt lang, maar die tijd is nodig. Er is geen snelle, eenvoudige oplossing: alleen door het bredere gesprek met de samenleving over de inhoud van het NMP te voeren komt een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050 in zicht.

Ik ga in gesprek met mede-overheden, het bedrijfsleven, belangenorganisaties, kennisinstellingen en inwoners. Uit het maatschappelijk debat zullen ook onderwerpen, die ik nu nog niet op mijn netvlies heb, naar voren kunnen komen. Dat is winst. Op grond van de inzichten uit die

gesprekken kom ik rond de zomer van 2023 tot goed onderbouwde, duidelijke ambities en een bijbehorend uitvoeringsprogramma.

Bijzondere aandacht in de participatie gaat uit naar jongeren en toekomstige generaties. De Jongerenmilieuraad (JMR) peilt de mening van jongeren en deelt de thema's die jongeren belangrijk vinden zoals lichtvervuiling, rechten voor de natuur en de generatietoets. De JMR kaart die thema's vervolgens bij mij aan.

7 NMP

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) vormen de basis voor het NMP. De opgave voor het waarborgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving is in de NOVI als volgt geformuleerd: «De opgave is de veiligheid en gezondheid van onze leefomgeving zodanig te verbeteren dat in 2050 negatieve omgevingseffecten op onze gezondheid naar een verwaarloosbaar laag niveau zijn gebracht.»² De vier bouwstenen (voorkomen van milieuverliezen, afwenteling verminderen, voortdurende verbetering milieukwaliteit, verbinding en samenwerking) en tien basisprincipes uit het NMK zullen als toetsingskader voor bestaand en toekomstig milieubeleid dienen.

De tien basisprincipes zijn:

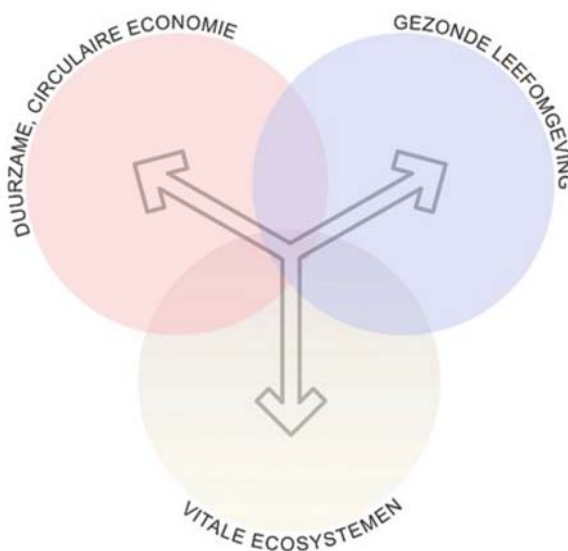
1. Het milieubeleid is er voor iedereen. Elke burger heeft recht op een veilig, schoon en functioneel milieu.
2. Het milieubeleid is "safe-by-design" en volgt in planning en uitvoering de mitigatiehiërarchie:
 - a. Preventie en voorzorgsbeginsel
 - b. Mitigatie van milieuschade: achtereenvolgend brongericht, volumegericht en effectgericht
 - c. Herstellen 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), As Low As Reasonably Achievable (ALARA) en best beschikbare praktijken. 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, naar een ander milieuthema en naar gezondheid 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.

Het NMP is een «koersboek»: het beschrijft de route naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050 waar gezondheidsschade door milieuvervuiling verwaarloosbaar is. Hierbij zullen de doelen en gehanteerde begrippen als verwaarloosbaar nader worden ingevuld zodat deze concreter en meer hanteerbaar worden. Het NMP structureert en borgt het milieubeleid voor de lange termijn. Vervuiling heeft negatieve gevolgen voor de natuur en een negatieve impact op onze gezondheid. Het centraal stellen van de voorkoming van milieuschade leidt tot een duurzamere economie en een brede welvaart van onze inwoners.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag 2020, blz. 51.

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de doelen uit de European Green Deal en het bijbehorende actieplan «Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil». Dat betekent dat lucht-, water- en bodemverontreiniging in 2050 teruggebracht moeten zijn tot niveaus die niet als schadelijk voor de gezondheid en natuurlijke ecosystemen worden beschouwd. De transitie naar een duurzame en circulaire economie is hiervoor essentieel. Nederland pleit in de EU dan ook voor ambitieus Europees milieubeleid en instrumenten om de grensoverschrijdende problematiek aan te pakken.

Bij het opstellen van het NMP kijken we vanuit drie invalshoeken: ecosystemen, leefomgeving en economie. Ecosystemen staan aan de basis van ons bestaan: alleen als de bodem-, water- en luchtkwaliteit op orde zijn, kunnen we tot een gezonde leefomgeving voor mens en dier komen. De kwaliteit van onze leefomgeving wordt beïnvloed door de activiteiten die we ontplooiën: we wonen, werken, recreëren en verplaatsen ons in die leefomgeving. Bij de stap naar een duurzame economie willen we ervoor zorgen dat die activiteiten de leefomgeving zo min mogelijk verstoren. Dat kan bijvoorbeeld door hergebruik van grondstoffen, zodat er minder grondstoffen uit de ecosystemen gewonnen hoeven te worden of door het vervoer schoner en stiller te maken. Zoals in het coalitieakkoord is aangegeven: «de industrie van de toekomst draait op schone energie en op biograndstoffen en maakt circulaire producten. Het is onze ambitie in de kopgroep te zitten van deze transitie naar een groene industrie. Op basis van stevige, bindende maatwerkafspraken zorgen we ervoor dat de Nederlandse industrie in Europa en wereldwijd de duurzame norm stelt.»



De drie opgaven in samenhang

Door de voortgang van de acties en de effecten van de acties te monitoren wordt helder waar doelen gehaald worden. Als uit de monitoring of de maatschappelijke omstandigheden blijkt dat de doelen en ambities voor 2030 en 2050 moeten worden bijgesteld, kunnen tijdig aanvullende instrumenten ingezet worden. Hierbij past een periodieke actualisering van het NMP.

In de volgende paragrafen leest u per opgave achtereenvolgens een beschrijving van de opgave, het streefbeeld (de ambitie voor 2030 en 2050), de denkrichting voor de (kwantitatieve) doelen die bij de opgave horen en de effecten voor de samenleving (inwoners en bedrijven).

8 Vitale ecosystemen

Ecosystemen zijn essentieel voor het leven op deze planeet. Ecosystemen hebben een zelfreinigende werking: bodem, water en atmosfeer worden schoner als ecosystemen vitaal zijn. Het bodem- en watersysteem vormt de basis voor de natuur en recreatie in Nederland, voor schoon drinkwater en voor economische sectoren zoals de landbouw, visserij, scheepvaart en industrie. Een goede kwaliteit van bodem en water is uiteraard ook belangrijk voor planten en dieren.

Vitale ecosystemen zijn divers en veerkrachtig: er leven veel verschillende soorten planten en dieren met ieder hun eigen functie en zij zijn in staat om schokken op te vangen. Door vervuiling staat de vitaliteit van ecosystemen echter onder druk. Schadelijke stoffen hopen zich op in de bodem en komen na verloop van tijd vrij en belanden in het water. Dit heeft negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. De draagkracht en veerkracht van de natuurlijke systemen in Nederland hebben hun grens bereikt. Er dreigt onomkeerbare schade met grote gevolgen voor de voedselproductie, waterberging en drinkwatervoorziening. Het NMP zal zich richten op het bevorderen van de vitaliteit van ecosystemen door vervuiling zo veel mogelijk aan de bron aan te pakken. In de beleidsbrief van lenW 17 mei 2022 (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 106) is het programma Water en Bodem Sturend aangekondigd. Dit programma legt de nadruk op het beschermen van de bodem, zodat de bodem haar functies ook voor toekomstige generaties kan blijven vervullen. De kaders die gesteld zullen worden in het programma Water en Bodem Sturend neemt het NMP over.

8.1 Streefbeeld vitale ecosystemen en kwantitatieve doelen

Het NMP benadrukt de noodzaak van gezonde ecosystemen voor ons voortbestaan. Wetgeving rondom waterkwaliteitsdoelen is vastgelegd in de Kaderrichtlijn Water (KRW). Hieruit volgt dat in 2027 de (grond)waterlichamen in een goede kwantitatieve, ecologische en chemische toestand moeten verkeren³. Daarnaast moet in 2030 de bodemverontreinigingsproblematiek onder controle zijn⁴. De oppervlaktewateren voldoen nog niet overal aan alle normen, het grondwater vergrijsst en in de bodem worden we geconfronteerd met nieuwe verontreinigingen en bodemdegradatie. In het recent gepubliceerde Nationaal Water Programma (NWP) en de onderliggende stroomgebiedbeheerplannen voor de periode 2022 – 2027 kondigt het kabinet veel acties aan om de waterkwaliteit verder te verbeteren. Het NMP beoogt bij deze acties aan te sluiten en bij te dragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit, ook op de langere termijn.

De bodem is de basis bij veel nieuwe ontwikkelingen. De bodem speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in de energietransitie, het vervullen van de woningbouwopgave en de circulaire economie. Daarbij is het bewaken van een goede balans tussen beschermen en benutten het uitgangspunt, zodat de bodem haar functies ook voor toekomstige generaties kan blijven leveren. In het kader van de EU Bodemstrategie stelt de EU aanvullende doelen op het gebied van bodem⁵. Het NMP zal voor de doelen op het

³ EUR-Lex – 32000L0060 – NL (europa.eu)

⁴ 3.2 Artikel 13 Bodem en Ondergrond | Ministerie van Financiën – Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

⁵ EUR-Lex – 52021DC0699 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

gebied van vervuiling onderzoeken wat de doorwerking hiervan betekent in de Nederlandse context en hoe deze doelen ingepast kunnen worden. Kortom: om vitale ecosystemen te garanderen zal het NMP zowel een beleidsimpuls leveren als de ambitie voor 2030 en 2050 aanscherpen.

8.2 Effecten voor de samenleving (inwoners en bedrijven) van vitale ecosystemen

Mensen hebben vitale ecosystemen nodig om gelukkig, gezond en veilig te leven. Vitale ecosystemen houden de bodem vruchtbaar voor voedselproductie en maken het voor mensen mogelijk om te genieten van een bloeiende natuur. Een vitale bodem is nodig om op te wonen, voor de voedselproductie, voor het vasthouden van water en broeikasgassen en de levering van schoon grond- en drinkwater.

Kiezen voor vitale ecosystemen betekent ook dat op het snijvlak met andere belangen keuzen gemaakt moeten worden. Maatschappelijke transities en economische belangen benutten ecosystemen maar kunnen daarbij ook milieuschade teweegbrengen. Hergebruik van grond- en bouwstoffen op- of in de bodem kan vervuiling tot gevolg hebben. Boringen voor aardwarmte en warmte-koude opslag kunnen negatieve gevolgen hebben voor het grondwater. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen heeft een negatieve impact op de kwaliteit van de bodem en het water. Zulke dilemma's vragen om een goede balans tussen het beschermen en benutten van ecosystemen, ook met het oog op toekomstige generaties.

9 Gezonde, veilige leefomgeving

Voor een gezonde, veilige leefomgeving is het nodig dat gezondheids- en veiligheidsrisico's verwaarloosbaar zijn en zo door inwoners worden ervaren. Daar waar bijvoorbeeld wonen, verkeer en vervoer, recreatie, landbouw en industrie samenkomen, zijn de gezondheidsrisico's vaak hoog. Deze stapeling van milieuproblemen en cumulatieve gezondheidsrisico's vindt vaak plaats in sociaaleconomisch kwetsbare regio's. Een slechte luchtkwaliteit, geluidhinder en vervuiling door chemische stoffen hebben een negatieve invloed op de gezondheid. Productie, het gebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen zorgt voor veiligheidsrisico's. Bij deze opgave gaat het over de effecten van vervuiling op de gezondheid en veiligheid van de mens.

9.1 Streefbeeld gezonde leefomgeving en kwantitatieve doelen

In het Europese actieplan «Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil» zet de Commissie in op 50% gezondheidswinst en 30% reductie van het percentage mensen dat chronisch te lijden heeft onder verkeerslawaai. Ook deze ambities passen – als tussenstap – goed bij het doel van het NMP: een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050. Ik zie de Europese ambities daarom als een goede basis. Ik wil in het maatschappelijk debat de gevolgen van die Europese ambitie voor Nederland onderzoeken.

Voor luchtkwaliteit sluiten de Europese ambities al aan op de huidige Nederlandse beleidsdoelen. Het Schone Lucht Akkoord heeft als doel 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016. Ook werken we toe naar de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit uit 2005. Momenteel brengt het RIVM in kaart welke maatregelen nodig zijn om in 2030 aan de nieuwe WHO-advieswaarden te voldoen. Aanvullend daarop wil ik kijken hoe het geluidbeleid versterkt kan worden aan de hand van het WHO-advies voor omgevingsgeluid uit 2018.

Dat de leefomgeving ook als gezond, schoon en veilig wordt ervaren door inwoners, is onderdeel van deze ambitie. Daarbij zal ook worden bekeken hoe Nederland uitvoering kan en gaat geven aan die ambitie. Ik wil tenslotte ook bekijken of het doel van minder gehinderden breder is toe te passen op hinder door trillingen, geur en licht.

9.2 Effecten voor de samenleving (inwoners en bedrijven) van de gezonde leefomgeving

Inwoners ervaren gezondheidswinst, ze leven langer en in een betere gezondheid. Ze wonen en leven met meer plezier en ze kunnen erop vertrouwen dat hun leefomgeving veilig is. De gezonde leefomgeving levert substantiële baten op. Het RIVM berekende dat met het Schone Lucht Akkoord in 2030 het aantal verloren levensjaren met ruim 53.000 per jaar afneemt. Dat komt overeen met een totale gezondheidswinst in geld uitgedrukt van 2,6 tot 5,8 miljard euro in 2030. Voor bedrijven, overheden en consumenten geldt dat zij hun uitstoot of vervuiling moeten verminderen en voorkomen. Zij zullen daarom investeringen moeten doen of hun gedrag veranderen.

De gezonde leefomgeving heeft raakvlakken met mobiliteit, de woonopgave, de klimaat- en de stikstofaankpak. Die raakvlakken bieden kansen en veroorzaken spanning. Het doel is bijvoorbeeld om het aantal geluidgehinderden vanwege verkeer te reduceren. Voor de woonopgaven komen – vanwege de schaarse ruimte – ook locaties met een hoge geluidbelasting in beeld.

10 Duurzame, circulaire economie

Een duurzame, circulaire economie voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarbij de behoeften van de toekomstige generaties in gevaar te brengen. De manier waarop onze huidige economie is ingericht is op de lange termijn niet houdbaar. Onze manier van leven vervuult, maakt veel gebruik van grondstoffen en zorgt voor verstoring van natuurlijke systemen. In deze opgave gaat het om het toekomstbestendig maken van onze economie. Het gaat bijvoorbeeld om systeemtransities in sectoren als energie, mobiliteit, klimaat en wonen, waarbij circulariteit vanzelfsprekend is. Ik zie een koplopperrol voor Nederland weggelegd. Dit is een speerpunt van het kabinetsbeleid. Het verzilveren van het verdienvermogen van duurzame producten en diensten is een belangrijk uitgangspunt om een bijdrage te kunnen leveren aan de transformatie naar een economisch systeem waarin duurzaam consumeren en produceren vanzelfsprekend is.

10.1 Streefbeeld duurzame, circulaire economie

De ambitie voor 2050 is een circulaire economie in Nederland en veilige producten en productieketens waarbij er geen gevaarlijke/milieuschadelijke stoffen meer vrijkomen. In 2030 is er een betrouwbaar beeld van de risico's van stoffen die op de markt komen en van de emissies van gevaarlijke/milieuschadelijke stoffen naar het milieu, én hebben mensen toegang tot die kennis; brengen nieuwe technologieën (zoals bio en nanotechnologie) ook bij steeds snellere ontwikkelingen veilige en geaccepteerde oplossingen; verzilveren we het verdienvermogen van groene producten en diensten en vervult Nederland hierin een koplopperrol; en functioneren vergunningverlening, toezicht en handhaving soepel. Daar waar technologische ontwikkelingen achterblijven of daar waar sprake is van marktfalen, geeft het NMP richting om vanuit het maatschappelijk belang onderzoek en ontwikkeling aan te jagen om de benodigde innovaties te kunnen versnellen.

Ten aanzien van circulariteit werk ik toe naar de al eerder⁶ geformuleerde doelstellingen: Nederland circulair in 2050 en een halveringsdoelstelling om in 2030 te zorgen voor 50% minder gebruik van primaire abiotische grondstoffen. Ten aanzien van omgevingsrisico's als gevolg van industriële activiteiten en transport (omgevingsveiligheid) moeten in 2050 alle productieprocessen, infrastructuur, installaties, transporten en producten zoveel mogelijk inherent veilig zijn (safe-by-design).

Ambitieuze implementatie van de Zero Pollution Ambition en de hiermee als voorbeeld samenhangende Europese strategie voor duurzame chemische stoffen, inclusief routekaart en tijdslijn voor de industrie is gewenst. Hier zit een sterke samenhang met de Gezonde Leefomgeving. Dit wordt in het NMP neergelegd en geborgd.

Momenteel is het doelentrajec in uitvoering om de algemene circulaire economie doelen te concretiseren. Voor de meest impactvolle productgroepen kijkend naar klimaat, milieuvervuiling, biodiversiteit en leveringszekerheid worden routekaarten uitgewerkt met concretere doelen en de benodigde activiteiten om deze doelen te kunnen realiseren inclusief benodigde financiële middelen. In het Nationaal Programma Circulaire Economie voorzien voor eind dit jaar, worden de uitkomsten van dit traject meegenomen.

10.2 Effecten voor de samenleving (inwoners en bedrijven) van duurzame, circulaire economie

In een duurzame, circulaire economie zijn alle producten en diensten «safe-and-circular-by-design». Inwoners repareren hun producten zelf of laten dat doen. Ze gebruiken producten langer, delen ze met anderen of nemen ze af als dienst. Na de gebruiksfase gaan ze terug naar een innamepunt of winkel. De producten worden dan opnieuw gebruikt of de grondstoffen uit de producten worden teruggewonnen. Bedrijven zijn anders gaan werken. Dat varieert van duurzaam inkopen en het organiseren van inzamelsystemen tot het aanbieden van nieuwe diensten die passen in de deeleconomie. Ze hebben hun bedrijfsprocessen aan moeten passen. Bedrijven merken daarnaast dat consumenten bewuster zijn geworden: bij het aankopen van producten speelt de milieu impact een belangrijke rol. Het bedrijfsleven maakt de stap van het leveren van producten (bezit) naar het leveren van diensten (gebruik).

11 Proces en planning

Met het versturen van deze brief start ik het maatschappelijk debat over de inhoud van het NMP. Hiervoor is een participatieplan opgesteld dat als bijlage bij deze brief is gevoegd. Tevens wordt een start gemaakt met een planMER--proces. In de planMER worden de brede welvaartseffecten van het voorgenomen beleidspakket uit het NMP beoordeeld. In het resulterende milieueffectrapport (MER) worden de milieugevolgen van een plan en reële alternatieven hiervoor systematisch, objectief en transparant in beeld gebracht. Ook worden maatregelen beschreven om negatieve gevolgen voor het milieu te voorkomen of te beperken.

Het planMER-proces start met het naar buiten brengen van de Nota Reikwijdte en Detailniveau (hierna: NRD). De NRD is toegevoegd als bijlage bij deze brief. De NRD en het participatieplan doorlopen de zienswijzeprocedure van 24 augustus tot en met 4 oktober 2022. Vervolgens zal ik – mede op basis van de ingekomen reacties – het ontwerp-NMP opstellen. In het participatieplan leest u meer informatie

⁶ Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050

over dat proces. Ik verwacht mede op basis van het participatieproces medio 2023 een ontwerp-NMP inclusief het ontwerp-MER aan uw Kamer aan te kunnen bieden. Eind 2023 wil ik deze documenten definitief maken.

12 Instrumentarium

Het NMK wordt gebruikt als basis voor het vormen van nieuw beleid. Daartoe kan een diverse set aan instrumenten worden ingezet. Van informeren en stimuleren tot aanpassing van de wet- en regelgeving, normering, beprijzing en aanpassing van het VTH-systeem (inclusief strafrecht). Zoals afgesproken in het Coalitieakkoord spelen ook transparantie en digitalisering een belangrijke rol. In het NMP wordt per opgave de passende instrumentenset ingezet om de doelen voor de korte termijn en streefbeeldens voor 2050 te behalen. Hierbij zal de brede welvaart zoveel mogelijk als een heldere maatstaf worden ingezet om aan de hand daarvan beleid en keuzen te maken. Ook zal er aandacht zijn voor de samenhang tussen de in te zetten instrumenten. Hoe en in welke mate de instrumenten worden ingezet is onderdeel van het opstellen van het NMP in het komende jaar. De basisprincipes van het NMK – zoals «de vervuiler betaalt» – zijn daarbij het uitgangspunt. Bij het vaststellen van de ideale mix tussen normeren, beprijzen en stimuleren zal ook een inschatting worden gegeven van de financiële consequenties zodat deze kunnen worden meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming. Ik wil daar niet op vooruit lopen.

13 Tot slot

Toekomstbestendig milieubeleid vraagt om lastige, noodzakelijke besluiten. Het optimaliseren van bestaande systemen is goed voor de korte termijn. Het is niet voldoende om onze ambitie voor 2050 te bereiken. Daarom zullen we onze manier van produceren en consumeren op systeemniveau moeten veranderen. Hoe we dat gaan doen is onderwerp van de maatschappelijke discussie.

Het NMP is ambitieus en de genoemde uitdagingen zijn omvangrijk, complex en vragen om departement overstijgende oplossingen. Om de ambities te realiseren is de betrokkenheid en de inzet van iedereen hard nodig. We kijken uit naar een goede samenwerking met de vele partners in het land, waaronder met de verschillende mede-overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Ik ben ervan overtuigd dat Nederland een groot belang heeft bij goed milieubeleid. Daarom zet ik stappen op weg naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving voor huidige en toekomstige generaties, hier en elders. De samenleving verwacht meer inspanningen van de rijksoverheid. Die verwachtingen blijken in het groot uit de rechtszaken die milieuorganisaties en omwonenden aanspannen tegen vervuilende bedrijven en overheden, door pensioenfondsen te bewegen om alleen nog in duurzame ondernemingen te investeren. En in het klein: inwoners organiseren kledingbanken, repaircafés en ontwikkelen initiatieven voor de koffer van Duurzame Dinsdag.

Een gezonde, schone en veilige leefomgeving is een voorwaarde voor ons bestaan, nu en in de toekomst, hier en overal.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen