



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie Ontwerp Nationaal Milieubeleidskader (NMK)

Internetconsultatie van 23 juni tot en met 1 september 2020

Versie 1

Datum	16 september 2020
Status	Definitief

Colofon

Ministerie van I&W/ Bestuurskern
Directie Participatie

Versie
Opdrachtgever

1
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Inhoud

Colofon	2
Inhoud	Fout!
Bladwijzer niet gedefinieerd.	
Inleiding	4
Doel en inhoud van het beleidskader	4
Verwachte effecten van de regeling voor doelgroepen	4
De internetconsultatie	5
Redactionele wijzigingen	6
Algemeen beeld van de reacties (samenvatting)	7
Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties	9
Vraag 1: herkent u de bouwstenen ?	9
Bouwstenen algemeen	9
Bouwsteen 1: voorkomen van milieuverliezen	10
Bouwsteen 2: beheersen van risico's op afwenteling	12
Bouwsteen 3: voortdurende stapsgewijze verbetering	13
Bouwsteen 4: verbinden en samenwerken	14
Vraag 2: welke punten wilt u meegeven?	16
Toe te passen instrumentarium en methodieken	17
Vraag 3: hoe wilt u in het vervolg betrokken worden?	18
Aanvullende opmerkingen	19
Opmerkingen van ondernemers	19
Opmerkingen van regionale overheden	20

Inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bereidt een actualisatie voor van het milieubeleid. Vanwege problemen op het gebied van milieu en om innovatie aan te jagen is vernieuwing nodig, bijvoorbeeld voor:

- de omgang met de milieunormen, grondstoffengebruik en circulaire economie,
- de afwegingen tussen korte en lange termijn belangen,
- afwenteling van milieuproblemen in tijd of naar andere regio's en,
- het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Doel en inhoud van het beleidskader

Het ministerie van IenW presenteert in de notitie vier bouwstenen om de noodzakelijke milieu- en gezondheidswinst te boeken en waar nodig de koers te verleggen om te zorgen dat Nederland zich kan blijven ontwikkelen. De hoofdlijn is dat er steeds meer aandacht moet komen voor het voorkómen van milieuverliezen of milieuschade.

BOUWSTEEN 1: VOORKOMEN VAN MILIEUVERLIEZEN, in de keten van grondstoffenwinning tot en met eindconsumptie. Elk verlies, door bijvoorbeeld verontreiniging of uitputting betekent automatisch meer risico's voor de gezondheid van mens en natuur. In planning, ontwerp en uitvoering van beleid is het voorkomen van milieuverliezen een belangrijk criterium.

BOUWSTEEN 2: BEHEERSEN VAN RISICO'S OP AFWENTELING.

Bij milieuaantasting moeten de kosten niet worden afgewenteld op anderen of op iets anders. Deze kosten worden zoveel mogelijk teruggelegd bij de veroorzakers. Natuurlijk kan niet alles tegelijkertijd; voortdurend moeten kosten en baten worden afgewogen.

BOUWSTEEN 3: VOORTDURENDE STAPSGEWIJZE VERBETERING van de milieukwaliteit en gebruik van grondstoffen. Milieunormen zijn 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.

BOUWSTEEN 4: VERBINDING EN SAMENWERKING.

Nederland is een open, internationaal georiënteerd land dat veel te winnen heeft bij samenwerking met andere landen. En ook in Nederland moet iedereen worden meegenomen door beleid eenvoudig, betaalbaar en eerlijk te maken en te houden.

Verwachte effecten van de regeling voor doelgroepen

Het NMK heeft op dit moment nog geen directe gevolgen. Dit kader is een eerste stap op weg naar het bedenken van concrete maatregelen. Want, na het kader volgt het Nationaal Milieuprogramma (NMP), waarin uiteindelijk de acties worden benoemd om te komen tot minder milieuschade, minder grondstoffengebruik, meer gezondheidswinst en meer stimulans voor de ontwikkeling naar circulaire economie.

De internetconsultatie

Er zijn in totaal 49 reacties ingediend op de website, hiervan zijn er 39 openbaar. Het ministerie heeft nog 3 reacties in overleg na de deadline toegezonden gekregen. Deze zijn ook opgenomen in dit verslag.

Indieners zijn onder meer:

- Particulieren;
- Brancheorganisaties en bedrijven;
- Overheidsorganisaties;
- NGO's.

De openbare reacties, deze zijn beschikbaar op de website, zijn ingediend door: Stichting OPEN, Vereniging van Waterbedrijven, Branchevereniging NVZ – Schoon | Hygiënisch | Duurzaam, Havenbedrijf Rotterdam, RIVM, Stichting Milieuzorg Zeist Bovy Sustainability Guidance, Stichting Batterijen, GGD GHOR Nederland, Vereniging producentenverantwoordelijkheid Nederland, Boskalis Nederland, DCMR Milieudienst Rijnmond, Duurzaamheid4all, NEN, NVTB, WWF, Cascade, IPO, Vereniging afvalbedrijven, Omgevingsdienst Nederland, Viagroen, Werkgroep Voetafdruk Nederland, Platform Duurzame en Solidaire Economie, MVO Nederland, Federatie van Technologiebranches, Eco Conseil, Vereniging van Milieu-professionals, Stichting Natuur & Milieu, Duurzame Dinsdag, Mineral Wool Association Benelux (MWA), Stad Utrecht, VNO-NCW en MKB Nederland, Unie van Waterschappen en een aantal particulieren.

In de consultatie is verzocht reacties op deze notitie in te dienen aan de hand van de volgende vragen:

Vraag 1: Herkent u de bouwstenen uit de notitie of stelt u nog aanvullingen of wijzigingen voor?

Vraag 2: Welke punten zou u willen meegeven voor de uitwerkingen van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma?

Vraag 3: Hoe kunnen we u zo effectief mogelijk betrekken in het vervolgtraject waarbij de bouwstenen worden uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma?

Nu volgt een samenvatting van de reacties in twee stappen:

- A. Een algemeen beeld van alle reacties.
- B. Daarna volgt een meer inhoudelijke weergave van de reacties, op hoofdlijnen, uitgesplitst in B1, B2 en B3 de antwoorden op respectievelijk vraag 1, 2 en 3.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat op het resultaat van de internetconsultatie:

Het ministerie is verheugd dat er zoveel mensen en organisaties gereageerd hebben op dit beleidskader. Deze reacties helpen bij het vormen van beter beleid. Het ministerie bedankt bij deze de indieners voor de tijd en energie die zij gestoken hebben in de reacties. Ook bij het vervolg wil het ministerie graag gebruik maken van die betrokkenheid.

Met voorliggend verslag geeft het ministerie een zo volledig mogelijk beeld wat de hoofdlijnen zijn van alle opmerkingen en hoe het ministerie hiermee om zal gaan. Tegelijkertijd beseft het ministerie ook dat deze samenvatting niet volledig recht zal doen aan alles wat opgeschreven is door de veelheid aan reacties en de soms erg gedetailleerde opmerkingen.

Er is zorgvuldig naar alle reacties gekeken en het volgende verslag geeft reactie op één van de volgende vier manieren:

- 1) De reactie heeft geleid tot verbeteringen in het ontwerp kader.
- 2) De reactie komt volgens het ministerie al voldoende tot uiting in het kader en leidt dus niet tot verdere aanpassingen.
- 3) De reactie wordt gebruikt als input voor het definitief maken van het kader en/of het Nationaal Milieuprogramma (NMP).
- 4) Het ministerie neemt deze niet mee, omdat...

Tekstuele verbeteringen/ Redactionele wijzigingen

Reactie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:

Enkele reacties hebben nog tot wijzigingen geleid in het Ontwerp Nationaal Milieubeleidskader wat gepresenteerd wordt aan de Tweede Kamer. Deze reacties passen in de lijn die uitgezet is in het kader en zijn naar hun aard redactioneel en verduidelijkend om de leesbaarheid van de tekst te verbeteren. Andere voorbeelden zijn de suggestie om "gifvrij" aan te passen naar "non-toxic" of "schoon". Ook is een zin toegevoegd over Europees milieubeleid om daar verduidelijking in te scheppen. Na een suggestie om de SDG's toe te voegen in de samenvatting van de visie, waar naar brede welvaart wordt verwezen, is dit toegevoegd. Na een andere suggestie is gezondheid in de inleiding, bouwsteen 2 en bij de basisprincipes nog extra aangestipt.

Veel reacties zijn gegeven op de vraag welke punten men wil meegeven voor de verdere uitwerking van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma. Deze komen hierna in het vervolg van dit verslag aan de orde.

Algemeen beeld van de reacties (samenvatting)

De meeste indieners hebben zich bij de becommentariëring van het NMK laten leiden door de structuur van de drie voorgelegde vragen. Door indieners worden aandachtspunten genoemd, adviezen gegeven en kanttekeningen geplaatst. De reacties op het NMK beslaan een breed onderwerpenveld. Naast onderwerpen waarvan inzenders van mening zijn dat ze ontbreken, niet in het NMK thuishoren of anderszins verbeterd moeten worden, zijn er ook een groot aantal onderwerpen die meermaals positief worden ontvangen. Zo worden de bouwstenen herkend en positief ontvangen, maar wordt ook aanbevolen de bouwstenen meer in hun onderlinge samenhang te bezien, en daar waar de bouwstenen elkaar beïnvloeden, dit steeds mee te nemen in de uitwerking.

Indieners stellen over het algemeen dat het hier een goed doordacht stuk betreft en dat de ontwikkeling van een lange termijnvisie en de noodzaak op actualisatie van het milieubeleid wordt onderschreven. Vervolgens is er ook duidelijk kritiek; zijn indieners van mening dat het document nu eigenlijk vooral een visie met "zoekrichtingen" is, minder een kader met bouwstenen; heldere keuzes en SMART-doelstellingen worden gemist en het is niet duidelijk hoe de afwegingen worden gemaakt. Er wordt ook vaak gevraagd om meer duidelijkheid in de samenhang met andere beleidsstukken en -terreinen (denk aan veeteelt, klimaat, en vervoer en logistiek). Thema's als bodem, geluid, licht, biodiversiteit, gezondheid, vervoer en ruimtelijke ordening vindt men in het kader onderbelicht. Waar het gaat over de manier van betrokkenheid antwoorden bijna alle indieners dat zij graag betrokken willen worden bij het vervolg. Er worden ook concrete voorstellen gedaan hoe dat zou kunnen. Daarnaast wordt ook wel het signaal afgegeven door sommige indieners dat zij vrezen dat er weinig gedaan wordt met hun reactie. Ze voelen dat er weinig mechanismen zijn om hun invloed uit te oefenen, en hun inbreng vaak "voor niets" is geweest.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat op het algemene beeld:

Het ministerie ziet draagvlak voor het NMK. Een eerste algemene indruk van de ingediende reacties is dat de ontwikkeling van een langetermijnvisie op de milieubeleidsontwikkeling, alsmede de actualisatie van het milieubeleid breed worden onderschreven. De bijval die is geuit, met name op de bouwstenen, bouwsteen 2: beheersen op risico's op afwenteling, in het bijzonder, is een signaal dat het ministerie met dit kader de goede richting op beweegt. Deze richting houdt het ministerie dan ook aan in de ontwikkeling naar een Nationaal Milieuprogramma.

Het ministerie heeft ook de kritische punten gelezen. Het ministerie begrijpt dat de indieners nog duidelijkheid en "SMART" doelstellingen missen in het document. Het Kader is echter bedoeld om een richting aan te geven. In het hierop volgende Nationaal Milieuprogramma zal dit nader worden ingevuld. Hierin zullen dus ook de grootste zorgen over het balanceren van economie en ecologie, de duidelijkheid en haalbaarheid en samenhang duidelijker worden. Hoewel milieu een brede impact heeft en diverse sectoren raakt, is ervoor gekozen om voor sommige onderwerpen alleen de raakvlakken mee te nemen in dit kader. Zo is het onderwerp veeteelt een onderwerp dat al beschreven is in de Visie Landbouw, Natuur en Voedsel (zie voor meer informatie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/visie-lnv>) en wordt daarom niet nogmaals opgenomen in het NMK. Dit geldt ook voor het onderwerp klimaat en voor biodiversiteit. Dit neemt niet weg dat het ministerie van I&W blijft samenwerken met andere ministeries en beleidsonderwerpen bij de verdere uitwerking. Voor het onderwerp gezondheid ziet het ministerie mogelijkheden om dit in het NMK een nog duidelijker plek te geven; bijvoorbeeld bij de bouwsteen over afwenteling.

Het ministerie stelt op basis van alle suggesties en ideeën ten aanzien van de betrokkenheid van partijen aan het begin van het Nationaal Milieuprogramma een participatieplan op. Hierin wordt aangegeven wanneer en op welke manier organisaties, zoals bedrijven, NGO's en mede-overheden, maar ook het publiek betrokken wordt.

Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

Hieronder volgt een nadere uitwerking van inhoudelijke reacties, gegroepeerd rond de drie gestelde vragen:

B.1 Vraag 1: Herkent u de bouwstenen uit de notitie of stelt u nog aanvullingen of wijzigingen voor?

B.2 Vraag 2: Welke punten zou u willen meegeven voor de uitwerkingen van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma?

B.3 Vraag 3: Hoe kunnen we u zo effectief mogelijk betrekken in het vervolgtraject waarbij de bouwstenen worden uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma?

Vraag 1: Herkent u de bouwstenen uit de notitie of stelt u nog aanvullingen of wijzigingen voor?

Bouwstenen algemeen

De algemene reacties op de gepresenteerde bouwstenen zijn:

- De vier bouwstenen "voor vernieuwing", zouden duidelijker moeten maken hoe wordt gebroken met het milieubeleid van de afgelopen 30 jaar, om er nu voor te zorgen dat er inderdaad geen afwenteling meer plaatsvindt.
- In het ontwerp-NMK wordt een samenhangend kader van milieuthema's echter (nog) niet uitgewerkt. Genoemde bouwstenen zijn meer een mix van wensen, beleidsvoornemens, bereikte resultaten en uitvoeringsmaatregelen.
- Er wordt aangegeven bouwstenen te missen: zoals "bezinning", want dat is nodig om volgende stappen bewust te nemen, en "behouden", want daar waar de milieukwaliteit al goed is, moeten we deze ook goed weten te houden. Een derde is: "Stimuleren en belonen". Wat doen we als overheid om bedrijven en inwoners te stimuleren milieubewust te handelen?
- Aangezien in de bouwstenen van het Milieubeleidskader de Wet Milieubeheer wordt aangehaald, is het belangrijk dat deze wet wel gehandhaafd te worden.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

De bouwstenen zijn inderdaad een mix van aangescherpte bestaande handelwijzen en nieuwe handelwijzen. Echter, in het NMK legt het ministerie nadrukkelijk de focus op het voorkomen van milieuproblemen. In het Nationaal Milieuprogramma (NMP), het vervolg op het NMK, gaat het ministerie hieraan, met behulp van de bouwstenen, verder richting en invulling aangeven. Het ministerie stelt het op prijs dat de introductie van "de bouwstenen" in het NMK aanzet tot meedenken richting nieuwe bouwstenen. Zo vindt het ministerie de suggestie "behouden" en "bezinning" en "belonen" goede toevoegingen. Behouden is een belangrijk onderdeel van milieuwetgeving en hoort ook bij een wens voor voortdurende verbetering. Bezinning is belangrijk voordat nieuwe wetgeving of maatregelen worden genomen, het NMK is ook bedoeld om ons te bezinnen op milieubeleid. Belonen, met als keerzijde straffen, zoals het principe van de vervuiler betaalt, is belangrijk voor gedragsverandering. Deze suggesties worden meegenomen in het NMP; Het ministerie denkt dan aan maatregelen zoals onderzoeken, evaluaties, passende regelgeving en adequate monitoring.

Bouwsteen 1: voorkomen van milieuverliezen

De reacties bij bouwsteen 1:

- Het is positief hoe in het Milieubeleidskader het verbeteren van milieukwaliteit wordt gekoppeld aan het stimuleren van innovatie en zorgen voor economische ontwikkeling. Aan de andere kant geven ook veel reacties aan dat dit niet altijd vanzelf goed samengaat, en dat er een keuze gemaakt moet worden tussen ecologie en economie en het NMK er (te veel) vanuit gaat dat die keuze niet hoeft te worden gemaakt.
- Als milieuverlies voorkomen moet worden, moeten we ook reductie plaats laten vinden, in plaats van alleen ketens sluiten. Dit houdt in dat ook herstel plaats moet vinden in plaats van alleen maar het voorkomen.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

In het NMK wordt aangesloten bij het begrip 'brede welvaart' en bij de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties. Brede welvaart en SDG's zijn complementair, dus het ministerie neemt ook de suggestie over om wanneer naar brede welvaart wordt verwezen wordt ook de SDG's te noemen. In het NMP zal meer concreet worden gekeken naar de afweging tussen economie en ecologie en zullen de consequenties per sector duidelijker worden.

Herstel en reductie zijn goede punten die inderdaad ook aandacht verdienen. De reden dat ze in het NMK minder aan de orde zijn is dat het ministerie juist wilt inzetten op het voorkomen van milieuverlies. Dit betekent dat er ook in de toekomst minder gesaneerd hoeft te worden. Dit is de koerswijziging ten opzichte van vorige jaren. Herstel en reductie zijn wel punten die worden meegenomen in het NMP.

De algemene reacties op bouwsteen 1 gingen vooral ook over circulaire economie: Aangegeven wordt dat voor het bereiken van een circulaire economie niet alleen technologische innovatie van belang is, maar evenzeer gedragsverandering. Inzenders 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. Evenals een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Ook wordt voorgesteld om effectiever gebruik te maken van de beschikbare wetenschappelijke kennis.

Andere opmerkingen zijn: 1. het werken met materialenpaspoorten, 2. het oprichten van een klimaatfonds, 3. Inzetten op samenwerking op EU-niveau en 4. Handhaving Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). 5. De balans tussen bevolkingsgroei en minder grondstoffen gebruiken staat haaks op elkaar. 6. De groei van virgin is, zelfs als er meer wordt hergebruikt, meestal groter dan de groei van recycling.

Men pleit daarbij ook voor het nadrukkelijker uitgaan van een levenscyclusbenadering en een risicobenadering op de gehele cyclus van grondstofkringlopen in plaats van alleen te focussen op afvalstromen. Tot slot is de rol van de overheid ook belangrijk bij de verwaarding van reststromen en recycling. Er is nieuwe regelgeving nodig, zodat ook rekening gehouden wordt met de positieve kanten van het hergebruiken van afval.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

Circulaire economie is een onderwerp wat in veel reacties terugkomt. Dat verbaast ook niet, het is een belangrijke uitdaging om samen met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en andere overheden aan een circulaire economie in 2050 te werken. In een circulaire economie bestaat geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt.

Naast recycling zijn ook andere veranderingen nodig om toe te groeien naar een circulaire economie, zoals het zodanig ontwerpen van producten dat ze langer meegaan, ze makkelijker te repareren en makkelijker uit elkaar te halen zijn. Dat betekent juist meer aan de voorkant nadenken over producten en welke grondstoffen je gebruikt, ook in het kader van de zeer zorgwekkende stoffen. Maar betekent ook iets voor consumenten en hun gebruik van producten.

Het kabinet heeft 3 doelstellingen geformuleerd om de Nederlandse economie circulair te maken: 1. Bestaande productieprocessen maken efficiënter gebruik van grondstoffen, zodat er minder grondstoffen nodig zijn. 2. Wanneer nieuwe grondstoffen nodig zijn, wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van duurzaam geproduceerde, hernieuwbare (onuitputtelijke) en algemeen beschikbare grondstoffen. Dit maakt Nederland minder afhankelijk van fossiele bronnen en het is beter voor het milieu. En 3. Nieuwe productiemethodes ontwikkelen en nieuwe producten circulair ontwerpen.

Recycling alleen zal niet tot een circulaire economie leiden. Daarvoor zijn ook andere veranderingen nodig, zoals het zodanig ontwerpen van producten dat ze langer meegaan, makkelijker te repareren en makkelijker uit elkaar te halen zijn. Dat betekent juist meer aan de voorkant nadenken over producten en welke grondstoffen je gebruikt. Ook om te voorkomen dat we ZZS op een verkeerde manier gebruiken. Maar betekent ook iets voor consumenten en hun gebruik van producten.

In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie staat welke activiteiten we ondernemen om de transitie naar een circulair Nederland in 2050 vorm te geven. Veel van de aangereikte suggesties hebben een plek in dit programma of worden verkend of afgewogen. Elk jaar wordt dit programma geactualiseerd, mede naar aanleiding van de monitrorrapportage van het PBL. Belangrijke "dwarsdoorsnijdende thema's" in het uitvoeringsprogramma zijn bijvoorbeeld het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, monitoring, kennis en innovatie en gedrag en communicatie. Ook is hierin te lezen wat we in de EU samen met andere landen oppakken. Een goed voorbeeld daarvan is het Europees Plastic Pact en het pleiten voor een verplicht percentage recycleat in producten. Daarnaast staan de activiteiten op het terrein van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid genoemd, en de inzet die we met de overheden plegen in onze rol als (circulaire) inkoper. De inzet op inkoop en het activeren van opdrachtgevers geven we nader vorm op basis van het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-25 dat later dit jaar wordt verwacht. Het Rijk vervult hiermee een voorbeeldrol en een rol als ondersteuner en aanjager van circulair inkopen bij de andere overheden en inkopende organisaties. De eigen rijksinkoop gaat daarbij uit van de al eerder verschenen rijksinkoopstrategie 'Inkopen met Impact'.

Bouwsteen 2: beheersen van risico's op afwenteling

Opmerkingen:

- Van internationaal actieve bedrijven gevestigd in Nederland mag worden verwacht dat zij werken volgens de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Zoals afgesproken in het regeerakkoord wordt deze aanpak momenteel geëvalueerd en wordt bezien of en zo ja, welke mix van dwingende en vrijwillige maatregelen genomen kunnen worden.
- "De vervuiler betaalt" wordt ook regelmatig benoemd. Dit gedachtegoed is essentieel. "De vervuiler betaalt" zou moeten inhouden dat de rekening wordt verdeeld, zowel op basis van het principe dat de vervuiler betaalt als dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Ook is het belangrijk te realiseren wie "de vervuiler" daadwerkelijk is. Hierin kan ook naar "echte beprijzing" (true pricing) worden gekeken.
- In het huidige NMK wordt gesproken over de afwenteling naar elders, naar later, en naar andere domeinen. Er wordt voor gepleit om met name afwenteling naar gezondheid te noemen.
- Internationale samenwerking is nodig om afwenteling van milieuschade te voorkomen.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

"De vervuiler betaalt" is inderdaad een belangrijk principe dat nadere uitwerking nodig heeft, bijvoorbeeld door de vraag te stellen wie de vervuiler is. Het kan immers de producent en/of de consument betreffen. "De vervuiler betaalt" is voor het ministerie ook geen doel op zich, maar een middel om te zorgen dat producten in de basis milieuvriendelijk zijn (safe by design). Deze belangrijke aandachtspunten neemt het ministerie mee in de verdere uitwerking.

Inderdaad mag van internationaal actieve bedrijven gevestigd in Nederland worden verwacht dat zij werken volgens de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Zoals in het NMK staat geschreven, wordt de toepassing van de OESO-richtlijnen onder meer bevorderd door de IMVO-convenanten (Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen), waarbinnen bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid hierover afspraken maken. Hierbij wordt, zoals aangegeven in het regeerakkoord deze aanpak momenteel geëvalueerd en wordt bezien of en zo ja, welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden.

In het NMK staat ook dat internationale samenwerking nodig is om afwenteling van milieuschade te voorkomen. Het pleidooi om met name afwenteling naar gezondheid te noemen wordt overgenomen in het NMK. Dit gezien het belang dat in het NMK aan gezondheid wordt besteed.

Bouwsteen 3: voortdurende stapsgewijze verbetering

- De "stepping stone" dient aan te sluiten op het "refit"-schema van een bedrijf. Een "refit" vindt om de 3 à 5 jaar plaats. Dit gaat vaak ook gepaard met de herziening van de vergunning. Het gestelde dat normen voortaan als "stepping stone" worden beschouwd brengt onzekerheid voor bedrijven met zich mee.
- De regionale Omgevingsdiensten moeten toezien op het gelijkschakelen van "stepping stone" en "refit".
- Ook ten aanzien van de VTH-taken wordt een verbetering voorgesteld.
- Bij voortdurende stapsgewijze verbetering van de milieukwaliteit wordt het belang van systeembenadering benadrukt, integraal kijken naar de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan. Het goede uitgangspunt is om terug te redeneren van er nodig is, en te denken vanuit het einddoel.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

Het ministerie erkent dat de punten over "refit" en "stepping stones" voor bedrijven in het kader van hun investerings- en onderhoudscyclus een belangrijk punt zijn. Deze worden daarom ook een belangrijk punt bij de herziening van het VTH-stelsel.

Onlangs is een commissie ingesteld die advies geeft over versterking van het VTH-stelsel. Met het advies van de commissie kan het ministerie de noodzakelijke vervolgstappen zetten naar een verdere versterking van vergunningverlening, milieutoezicht en -handhaving in Nederland en daarmee van de kwaliteit van onze leefomgeving.

Zie voor meer informatie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/25/instelling-bestuurlijke-commissie-vergunningverlening-toezicht-en-handhaving-vth-in-het-milieudomein>

Het ministerie gaat hierbij in gesprek met het de omgevingsdiensten, bevoegd gezagen en het bedrijfsleven, zodat deze vernieuwing voor hen ook op een zo realistisch en haalbaar mogelijke manier gebeurt.

Systeembenken en specifiek het stellen van een einddoel en dan terug redeneren kan één van de manieren zijn om tot acties te komen bij totstandkoming NMP. Het stellen van einddoelen is op zichzelf in het milieubeleid gebruikelijk, maar in het NMK wordt met name een stapsgewijze verbetering ingezet. Uiteraard heeft dit wel een einddoel, een voortdurende verbetering kan effectiever zijn dan louter het stellen van een einddoel.

Bouwsteen 4: verbinden en samenwerken

- Samenwerking met alle spelers in de keten en samenwerking met lokale en regionale overheden zal meer vragen van het Rijk dan louter een regierol. Dan gaat het ook om actieve kennisoverdracht (i.s.m. RIVM bijvoorbeeld), financiële tegemoetkomingen en, waar nodig, duidelijke richtlijnen. Het is voor de overheid zeer moeilijk om een echte regierol te pakken, gezien de grote complexiteit.
- Versterking van instituties lijkt nodig om opgewassen te zijn tegen economische krachten.
- Het is een groot gemis dat het milieu niet direct geïntegreerd is in de NOVI. Hoe verhouden het NMK en de NOVI zich tot elkaar?
- Bij het verbinden en samenwerken missen we de externe integratie van het milieubeleid in andere beleidsvelden (o.a. wonen, mobiliteit, werken, economie.)
- Bij het verbinden en samenwerken hoort ook het NMK linken aan andere ondernemingen en evenementen die nu zich al inzetten voor een verbetering van het milieubeleid, zoals bijvoorbeeld Duurzame Dinsdag.
- Er worden een aantal lessen genoemd die geleerd zijn uit ervaringen van de laatste jaren. Niet helder is wat Nederland zelf kan en wil, en wat grotendeels of uitsluitend in EU kader kan.
- Er moet meer aansluiting komen tussen het NMK en het natuur- en milieubeleidsplan voor Caribisch Nederland.
- Er wordt een suggestie gedaan voor een handreiking naar alle partijen die een rol spelen in het VTH-veld om samen te bouwen aan de toekomst van VTH. Gemist wordt de samenwerking tussen de omgevingsdiensten en het OM/milieustrafrecht in de bouwsteen "verbinden".
- Gedragsverandering is bij veel bouwstenen van belang, niet alleen maar middels publiekscampagnes, voorlichting en kennisoverdracht.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

Het ministerie is ervan bewust dat de invulling van de regierol van de rijksoverheid op verschillende manieren kan en ook moet. Dit zal per opgave verschillen. Milieubeleid speelt zich af op verschillende schaalniveaus: mondiaal, internationaal, nationaal, regionaal en lokaal. Iedere overheid heeft hier steeds een passende rol in aan te nemen.

Het Nationaal Milieuprogramma (NMP) wordt een programma onder de Omgevingswet (2022) en is verbonden met de NOVI. Waar de NOVI het strategische beleidskader van het Rijk vormt voor het nationale beleid over de fysieke leefomgeving, beschrijft dit NMK-uitgangspunten en bouwstenen 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 veilige, schone en gezonde fysieke leefomgeving;
- Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie; en
- Waarborgen van een goede waterkwaliteit, drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid.

Het milieubeleid is in belangrijke mate ook *internationaal* beleid. Veel normen en principes komen voort uit Europese regels of internationale afspraken. De uitwerking daarvan vergt echter vaak nationale keuzes. Ook daarvoor schetst dit NMK de kaders. Overigens moeten nationale keuzes ook zorgvuldig worden afgewogen in hun internationale context. Omgekeerd kan Nederland ook een actieve rol spelen in het vormgeven van internationale regels.

In april 2020 is door de minister van LNV, mede namens de staatssecretarissen van IenW en BZK, het Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 aan de Tweede Kamer aangeboden. In het NMP zal nader aandacht besteed worden aan de overeenkomsten en verschillen tussen de rijksdelen.

Meer samenwerking op het gebied van het VTH stelsel, specifiek samenwerking tussen de omgevingsdiensten en het OM/milieustrafrecht, gaat het ministerie, onder de bouwsteen verbinden, meenemen in het definitief NMK. Gedragsverandering wordt in veel reacties weergegeven, dit wordt eveneens een sterk aandachtspunt in het Nationaal Milieuprogramma.

Vraag 2: Welke punten zou u willen meegeven voor de uitwerkingen van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma?

- Uitgangspunt bij het vormgeven van een milieuprogramma dient te zijn dat volop rekening wordt gehouden met de specifieke mogelijkheden van de verschillende partijen en de context waarbinnen zij functioneren. Daarbij dient gewicht te worden toegekend aan alle relevante factoren, zoals bedrijfseconomische, technologische en sociaal-maatschappelijke kaders. Bovendien moet worden onderkend dat het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen niet een zaak is van één partij.
- Het leveren van maatwerk binnen het milieuvraagstuk is erg belangrijk. Zelfs binnen sectoren die op het eerste ook grote onderlinge overeenkomsten vertonen, kunnen om een zeer uiteenlopende aanpak vragen.
- Thema's als hitte, EM straling, geur, allergenen, kwik, versnippering, diepe plassen, worden niet genoemd. Voor fijnstof worden beperkt de componenten genoemd.
- Zaken als groen taxatie moeten goed gecommuniceerd, lang op voorhand aangekondigd, transparant en eerlijk zijn.
- Met de integratie van een groot deel van de milieuwetgeving in de nieuwe Omgevingswet worden heel veel bevoegdheden op het vlak van milieu en de inrichting van de fysieke ruimte bij gemeenten en waterschappen neergelegd. Hierdoor is het onduidelijk wat de bevoegdheid van het Rijk is.
- Ambities voor een schoner milieu zijn zonder meer goed, maar het NMK mag in onze ogen geen startsignaal zijn om – in weerwil van de in het NMK genoemde ambitie tot samenwerking – nieuwe afspraken náást bestaande milieuwetgeving te introduceren op basis eenrichtingsverkeer, om ze vervolgens in wetgeving voor het bedrijfsleven te vervlechten zonder dat daar in een eerder stadium draagvlak voor gecreëerd is bij alle stakeholders.
- Met de Omgevingswet (dat wil zeggen veranderende bestuurlijke verantwoordelijkheden) ligt het niet voor de hand dat de nationale overheid snel met strengere milieu- en gezondheidsnormen zal komen.
- Er moet het meest gekeken worden naar het verdere investeren in het verbeteren van de energie-infrastructuur en slimmere / verdergaande energiebesparingen.
- Voor een écht duurzame ontwikkeling zou de draagkracht van de aarde het centrale toetsingscriterium moeten zijn en niet een bepaalde economische ontwikkeling.
- Met 'Nationale belangen' samenhangende zaken als : 'Opgaven', 'Ambities', 'Prioriteit Beleidskeuzen' etc. moeten veel concreter worden uitgewerkt.
- Van het NMK zou een veel sterkere sturing kunnen uitgaan als de ambities worden vertaald in expliciete eind- en tussendoelen.
- In een dichtbevolkt land zijn scherpere emissiedoelen nodig dan voor de minder intensief gebruikte delen van Europa, om een vergelijkbare milieukwaliteit te bereiken.
- De internationale component van de innovatie verdient meer aandacht: productieketens houden niet op bij de grens.
- Met het oog op de ambitie om de vervuiler te laten betalen, is het belangrijk dat de Rijksoverheid het werken met echte prijzen mogelijk maakt voor het bedrijfsleven, door het op grote schaal beschikbaar en toegankelijk maken van informatie over de milieu-impact van productie.
- Voor consistent beleid is het noodzakelijk om de voortgang naar de nieuwe economie te kunnen meten.
- Alle denkbare uitkomsten van de benodigde afweging van duurzaamheidsbelangen gaan voor ieder pijnlijk zijn. Er moet dus een open en transparant proces aan ten grondslag liggen.
- Er is een noodzaak voor een consequente en concrete uitwerking van dit kader.

- Er is weinig aandacht voor niet-technologische maatregelen gericht op de drivers van milieudegradatie.
- Er moet aandacht komen voor verschillen in benadering tussen transport-modaliteiten, bijvoorbeeld luchtvaart versus spoor. In het NMK wordt niet specifiek ingegaan op afzonderlijk sectorbeleid.
- Het verwoorden van uitgangspunten voor de samenhang nationaal - internationaal kan het NMK versterken en concretiseren.
- Het helpt om nauwgezet te bepalen wie op welk niveau verantwoordelijk is voor het behalen van deze doelstellingen, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en wie hier als stelselverantwoordelijke op aanspreekbaar is.
- Geadviseerd wordt om de mogelijkheid van programmafinanciering te onderzoeken voor de uitvoering van de aan het NMK gerelateerde VTH-taken (en aanverwante aspecten zoals de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken uitvoeringspartijen).
- Het PFAS-traject is ad hoc gelopen. Door het leren van de lessen kan dit als voorbeeld dienen hoe "voorzorgsprincipe" moet worden uitgelopen.
- Het voorzorgsprincipe moet beleidsmatig worden verankerd.
- De term 'kritische drempels' is onduidelijk. Denkrichting aangeven wat voor soort drempels dit zouden kunnen zijn, zoals stoffennorm, quota (hoeveelheid), periode.
- Het 'krijgen' van experimenteerruimte is belangrijk, wat een formele status moet krijgen op lokaal of projectniveau.
- 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.
- Voor het vervolg wordt een appèl gedaan aan het Rijk om nu wel door te pakken (in tegenstelling tot het NMP4).

Toe te passen instrumentarium en methodieken

- Het NMK zal worden gevolgd door een Nationaal Milieuprogramma (NMP). Om de beleidsdoelen te realiseren dient er een (uitvoering)programma te komen waarin ook concrete projecten opgenomen zijn die toegesneden zijn op de werkgebieden van de omgevingsdiensten.
- Het leveren van maatwerk binnen het milieuvraagstuk is erg belangrijk. Zelfs binnen sectoren die op het eerste ook grote onderlinge overeenkomsten vertonen, kunnen om een zeer uiteenlopende aanpak vragen.
- Wetgeving, zoals de Regeling bodemkwaliteit, kent een periodieke update, zijnde 2 x per jaar. Dit graag voorpubliceren en (zoveel als mogelijk) aanhouden.
- Een suggestie is om het principe van PDCA (plan-do-check-act) toe te passen om de gewenste continue verbetering mogelijk te maken.
- Het is belangrijk dat in de nabije toekomst integrale normstelling tot stand komt voor stoffen. Dan is er een eenduidig stelsel waarop we de uitvoering van beleid kunnen baseren, waarbij het Rijk de regie pakt.
- Instrumenten zijn nodig voor beoordelen duurzaamheid/circulariteit/brede welvaart/ hoogwaardigheid/ afwenteling; en voor stapsgewijze verbetering; Beprijzing van milieuschade, zo dicht mogelijk bij de bron.
- Gemist wordt de daadwerkelijke betekenis van een goed en gedegen onderzoek in dit kader.
- Innovatie is onontbeerlijk voor de uitvoering om te blijven bijdragen aan de ontwikkelingen in de leefomgeving. Het is wenselijk om succesvolle innovaties landelijk op te schalen.
- Er zijn nog te weinig praktische tools beschikbaar op het gebied van integrale afweging en er is daarom ook nog niet veel ervaring op dit gebied.
- Voor consistent beleid is het noodzakelijk om de voortgang naar de nieuwe economie te kunnen meten.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

Omdat deze vraag bedoeld is om punten voor verdere uitwerking naar het uitvoeringsprogramma op te halen, kan het ministerie in deze fase nog geen uitsluitsel geven hoe hiermee wordt omgegaan. Het ministerie heeft deze vraag bewust in dit stadium al wel gesteld, zodat deze punten ook van meet af aan mee genomen kunnen worden op weg naar het NMP. Op basis van deze punten gaat het ministerie verder in gesprek met betrokkenen, aangezien er op sommige punten ook onderling verschillende richtingen worden aangegeven. Op dit moment sluit het ministerie geen van de reacties uit. Het ministerie zal zorgvuldig afwegen of, hoe en waar het ministerie de voorgestelde punten kunnen toepassen. Deze afweging wordt gemaakt bij het opstellen van het NMP (2021-2022).

Vraag 3: Hoe kunnen we u zo effectief mogelijk betrekken in het vervolgtraject waarbij de bouwstenen worden uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma?

- Organiseren van kleine focusgroepen.
- Gebruik maken van online tools.
- Inzetten van expertgroepen uit het werkveld (bedrijven/technici) of een continue consultatie van dat werkveld.
- Het organiseren van rondetafelgesprekken.
- Het betrekken van ondernemers.
- Stel ook een korter nationaal milieubeleidskader op met een (beeld)verhaal voor een groter publiek.
- De verbinding zoeken met netwerken en projecten die er al zijn rondom het brede thema milieu.
- Het is zaak het bedrijfsleven als ervaringsdeskundige te betrekken in het beleidsproces. Volgens de indiener kan dit worden gefaciliteerd middels het instellen van Communities of Practice.
- De overheid moet openstaan voor contact met relevante marktpartijen en bereidheid tonen in samenwerking met relevante spelers in de samenleving, om vernieuwing vorm te geven.
- Aandacht wordt gevraagd voor het "absorptievermogen" van de omgevingsdiensten, want er zijn grenzen aan wat door hen kan worden opgepakt en uitgevoerd.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

Het ministerie vindt het belangrijk om vooraf ideeën te horen hoe we partijen zo effectief mogelijk kunnen betrekken in de volgende fase. Daarom heeft het ministerie deze vraag bij de internetconsultatie neergelegd. I.v.m. de coronacrisis zal de manier van participatie er hoogstwaarschijnlijk wel anders uitzien dan normaal gesproken. Digitaal zal voor langere tijd nog de norm zijn. In de reacties wordt door diverse partijen nadrukkelijk verzocht ook het bedrijfsleven goed te betrekken.

Verder leest het ministerie in de reacties dat het belangrijk wordt gevonden om in kleinere en meer inhoudelijk gerichtere groepen bij elkaar te komen (expertgroepen, focusgroepen, rondetafel bijeenkomsten en communities of practice). Het ministerie kan zich hierin vinden en neemt deze suggesties over bij het ontwerp van het proces bij de totstandkoming van het NMP. Ook zal het ministerie zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij reeds bestaande netwerken en projecten. Tot slot neemt het ministerie uit deze consultatie mee dat we goed ieders mogelijkheden om mee te doen onderzoeken en zorgen dat iedereen goed vertegenwoordigd kan worden, zodat er een balans is tussen overheden, marktpartijen en samenleving.

Aanvullende opmerkingen

Opmerkingen van ondernemers

- Nationale aanscherpingen van beleid in normen en doelen en in toezicht en handhaving moeten rekening houden met het internationaal competitief ondernemersklimaat.
- In het NMK ontbreekt het principe dat milieubeleid stimulerend én haalbaar moet zijn.
- Waar bedrijven negatieve effecten van een ongelijk speelveld kunnen aantonen, dient het betreffende beleidsdepartement voor compensatie te zorgen (via stimulerend beleid en/of middelen).
- Er moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling van kennis en nieuwe wetenschappelijke inzichten. Het is daarom belangrijk dat bij toelating en beoordeling van stoffen de onderzoeks- en bewijslasten voor het bedrijfsleven haalbaar blijven.
- 'Safe by design' dient niet te betekenen: het uitbannen van alle stoffen en producten die mogelijk gevaarlijk kunnen zijn. Bij het nastreven van dit ideaal hoort namelijk het besef dat een gifvrije samenleving niet zomaar binnen handbereik ligt: er zal altijd een restrisiko blijven bestaan, of dat nu gaat om zorgstoffen in producten of externe veiligheidsrisico's op een industrieterrein.
- Het gestelde dat normen voortaan als stepping stone worden beschouwd brengt de vraag voor bedrijven mee wanneer er voldoende inzet is geleverd. Er zou vanuit gegaan moeten worden dat dit het geval is bij de toepassing van de best beschikbare technieken (BBT) en een minimaal Europees level playing field. Hierbij hoort ook aansluiten op EU-regelgeving, zoals REACH.
- Er moet een level playing field komen voor Nederlandse bedrijven tegenover elders in de EU. Dit moet niet zodanig uit balans geraken dat de milieudruk afgewenteld wordt op elders in de EU.
- Het opnemen van "rechten" van de initiatiefnemer ofwel bedrijfsleven in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie is een goede stap.
- Overleg moet voor bedrijven kunnen gaan met één Bevoegd Gezag.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

Het ministerie begrijpt dat voor ondernemers haalbaarheid, betaalbaarheid en *level playing field* (ook Europees) belangrijk zijn en heeft hier rekening mee gehouden bij het schrijven van het NMK. Duidelijkheid en een *level playing field* zijn zeer goede punten die aandacht krijgen in het NMP. Hier valt dus ook duidelijkheid in het proces en een juiste handhaving onder. In het opstellen van het NMK gaat het ministerie kijken hoe de stapsgewijze voortschrijdende verbetering op een haalbare en betaalbare manier vormgegeven kan worden.

Opmerkingen van regionale overheden

- Regie van het Rijk kan erop gericht zijn om een basis *level playing field* te creëren en om de bevoegde gezagen te ondersteunen, ook financieel, om de opgaven te realiseren in de opdrachtverlening aan omgevingsdiensten.
- Het is goed als er per regio een onafhankelijk commissie in het werk wordt gesteld, dat is opgebouwd uit leden van overheid én bedrijfsleven, om 'problemen' snel te kunnen beoordelen middels niet-bindende mediation.
- 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 en VTH-stelsel.
- Om ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen) daadwerkelijk aan te pakken is een intercompartimentaal programma nodig waarin de verschillende overheden samenwerken, met het bedrijfsleven, om ketengericht en milieucompartiment overstijgend ZZS in de breedte aan te pakken.
- We missen aandacht voor: leefbaarheid van met name steden en kernen, gewasbescherming in het oppervlaktewater en verwijzing naar de kaderrichtlijn water.

Reactie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat:

Veel van deze punten zijn opmerkingen die het VTH-stelsel betreffen. Zie ook het antwoord op de reacties op bouwsteen 3. Op dit moment is commissie gestart die advies gaat geven over het versterken van het VTH-stelsel.

Het ministerie deelt de mening dat er een samenwerking nodig is voor de zeer zorgwekkende stoffen. In het definitief NMK zal het ministerie ook meer aandacht geven aan aspecten op het raakvlak van milieu en waterbeheer. Dit zeker omdat de werking van ons watersysteem van grote invloed is op de milieukwaliteit.

Het ministerie zet in op een gezonde leefomgeving. Op 13 januari 2020 tekende de Rijksoverheid samen met gemeenten en provincies het Schone Lucht Akkoord. Een belangrijke stap op weg naar gezonde lucht voor iedereen, met als concreet doel om minimaal 50% gezondheidswinst te realiseren uit binnenlandse bronnen in 2030.