

Vergaderjaar 2022–2023

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 264

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

«Niemand kan voorspellen hoe de wereld eruitziet als de kinderen van nu zelf kinderen hebben. Maar het zal anders zijn, want onze huidige manier van leven stuit op economische, sociale en ecologische grenzen. Dat vergt een andere economie en arbeidsmarkt. Een andere omgang met ruimte en natuur. Andere manieren van wonen, werken, ondernemen en reizen. En andere vormen van samenleven.» Dat zijn niet mijn woorden, maar de woorden van onze Koning in de troonrede¹.

In mijn brief van 1 juli 2022 aan uw Kamer² schetste ik een eerste beeld van mijn plan een Nationaal MilieuProgramma (hierna: NMP) te maken. We zijn inmiddels een jaar verder. In dat jaar heb ik met veel partijen in de samenleving gesproken over de wensen en verwachtingen die zij voor een NMP hebben. Ook op andere manieren heb ik signalen uit de samenleving opgevangen. Variërend van de berichten over scholen die te dicht bij drukke wegen staan tot het rapport³ waarin de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OvV) de overheid oproept meer verantwoordelijkheid te nemen. *«De leefomgevingskwaliteit Nederland blijft structureel onder druk staan»* en *«We moeten veel samenhangender naar de milieuvraagstukken kijken dan tot nu toe»* stelt het Planbureau voor de Leefomgeving in de Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022⁴.

Dit versterkt mijn beeld dat er werk aan de winkel is. Een gezonde, schone en veilige leefomgeving is geen luxe. Het is een noodzaak: niet alleen voor de gezondheid van ruim 17 miljoen mensen in Nederland. Het is ook het fundament onder een duurzame economie en een biodiverse natuur die tegen een stootje kan.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2022/09/20/troonrede-2022>.

² Kamerstukken 28 663 en 28 089, nr. 78.

³ https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2023/4/13/industrie_en_omwonenden-564630708.pdf.

⁴ Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

Opzet brief

In deze brief ga ik eerst verder in op de resultaten van de gevoerde verdiepende gesprekken. Vervolgens leest u tot welke inzichten dat heeft geleid en hoe ik deze nieuwe inzichten wil integreren in een NMP en wat dat betekent voor de focus van het NMP en de planning.

1. Fundamenteel kijken naar milieubeleid

Bijna iedereen wil graag een beter milieu en begrijpt tegelijkertijd het spanningsveld tussen milieu en economie, tussen kosten en baten en ruimte en schaarste. Dat is in één zin de samenvatting van de verdiepende gesprekken die ik afgelopen jaar heb gevoerd. Als ik de verdiepende gesprekken beschouw zie ik drie gemeenschappelijke, fundamentele waarden terugkomen: gezondheid, rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid. In het vervolg van deze brief plaats ik deze drie waarden in de context van de beginselen van milieubeleid: voorzorg, preventie, bestrijding van verontreiniging aan de bron en de vervuiler betaalt.

Gezondheid

De eerste fundamentele waarde is *gezondheid*. Gezondheid van mens, dier, plant en al het andere dat leeft⁵ in de kern van het milieubeleid. Gezondheid als leidende opgave, voor nu en voor later. Dit betekent ook dat de milieukwaliteit en het effect op de gezondheid onderdeel moeten zijn van de aanpak van andere maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving.

Rechtvaardigheid

De tweede fundamentele waarde is *rechtvaardigheid*. Het wordt «niet eerlijk» gevonden als één partij veel meer moet doen dan een ander. Of als de één vervuult en de ander daar voor moet opdraaien. Ook vragen partijen aandacht voor de sociale gevolgen van milieubeleid: er zijn met name zorgen over eventuele kostenverhogingen voor mensen met een laag inkomen en het feit dat mensen met een laag inkomen vaak op locaties wonen waar verschillende milieuproblemen cumuleren. De roep om rechtvaardigheid is breder dan «iedereen doet wat»: het gaat ook om aandacht voor de potentiële sociaal-maatschappelijke gevolgen van het milieubeleid en de verdeling van de lasten.

Verantwoordelijkheid

De derde fundamentele waarde gaat over *verantwoordelijkheid*. Milieu is een verantwoordelijkheid van ons allemaal, van de gehele samenleving. Inwoners, bedrijven en overheden moeten allemaal een steentje bijdragen. Binnen het milieubeleid zie ik verantwoordelijkheid als volgt: degenen die verantwoordelijk zijn, moeten zich ook verantwoordelijk voelen en die verantwoordelijkheid nemen. Individuele inwoners kunnen we niet verantwoordelijk houden voor zaken waar bedrijven of overheden verantwoordelijk voor zijn.

Die verantwoordelijkheid houdt bijvoorbeeld in dat alle overheden en bedrijven de milieueffecten van hun beslissing bewust mee horen te wegen bij elke beslissing, niet alleen in het hier en nu, maar ook later en elders. Milieuwinst in Nederland moet er namelijk niet voor zorgen dat er meer vervuiling in andere landen is. Ook moeten de besluiten die we nu nemen niet alleen voor Nederlanders die nu leven goed zijn, maar ook

⁵ Zoals organismen en schimmels.

voor onze kinderen en kleinkinderen. Het is een gedeelde morele plicht van iedere inwoner, bedrijf en overheid om onze planeet voor toekomstige generaties gezond, schoon en veilig achter te laten.

Brede welvaart

De fundamentele waarden – gezondheid, rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid – gaan eigenlijk over het eerlijk verdelen van de lusten en de lasten van milieubeleid. Dit sluit goed aan bij het concept van «brede welvaart», waarin naar de ontwikkeling van welvaart in de brede zin van het woord wordt gekeken: economisch, ecologisch en sociaal-maatschappelijk.

Dilemma's

De gesprekken met de samenleving bevestigen ook het beeld uit andere onderzoeken over ons milieubeleid. Men draagt milieu een warm hart toe, de urgentie te handelen wordt bevestigd, de samenhang tussen alle milieu onderwerpen wordt gemist en van de overheid wordt meer sturing verwacht. Ook is duidelijk dat daarbij dilemma's spelen en keuzen moeten worden gemaakt.

Zo is de energietransitie belangrijk om klimaatverandering te bestrijden. Ook kan de energietransitie bijdragen aan een gezonde en veiliger leefomgeving, aangezien de risico's die verbonden zijn aan fossiele energie zullen verdwijnen. Daar komen wel nieuwe risico's voor in de plaats, en daar zal zorgvuldig mee moeten worden omgegaan. Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken⁶ dat het nieuwe energiesysteem minstens eenzelfde niveau van veiligheid en gezondheid zal hebben als het huidige.

Een ander dilemma is het belang van voldoende betaalbare woningen en de milieuvorwaarden die we hieraan stellen vanwege gezondheid. Hoe zorgen we dat de regels voor met name geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid hand in hand gaan met de wens om de woningbouwproductie te versnellen? En hoe werken we gezamenlijk aan mitigerende en compenserende maatregelen die voldoende zijn voor een gezonde en veilige leefomgeving?

De vormgeving van onze economie beïnvloedt hoe gezond, schoon en veilig de leefomgeving is. Tegelijkertijd is een gezonde, schone en veilige leefomgeving een essentiële voorwaarde voor de economie zelf. Milieubeleid beïnvloedt dus de economie en vice versa. Er zal een afweging moeten worden gemaakt welke economie we willen hebben en welke effecten op de kwaliteit van de leefomgeving daarbij acceptabel zijn. De principes van brede welvaart helpen hierbij.

Een laatste dilemma dat ik hier als voorbeeld noem gaat over de spanning tussen milieuplossingen onderling. Werken aan een beter milieu bestaat uit talloze opgaven, voor het klimaat, voor een schone leefomgeving, voor biodiversiteit, voor circulariteit, voor schone luchtkwaliteit. Milieu is veelzijdig en het maakt dat niet altijd alle doelen even goed samen gaan. Denk aan schone windmolens op zee en de gevolgen voor flora en fauna of het gebruik van piepschuim dat goed is voor isolatie en de reductie van CO₂-uitstoot, maar niet goed voor de leefomgeving.

Door het gesprek te voeren over dilemma's als deze ontstaat beter inzicht in de samenhang tussen de verschillende opgaven. Dat inzicht helpt bij het maken van keuzen.

⁶ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1113.

2. Steun voor milieubeleid

Op verschillende manieren ben ik in gesprek gegaan om het beeld dat ik voor een NMP heb, te toetsen en te verrijken. Tijdens een aantal bijeenkomsten⁷, waarbij medeoverheden, partijen uit het bedrijfsleven en NGO's over de vorm van het NMP, de streefbeelden voor de toekomst en de kansen en belemmeringen voor ons toekomstige milieubeleid met elkaar in gesprek gingen.

Ook de mening van inwoners van Nederland wil ik betrekken. Daarom vond in de periode van 5 juni tot en met 14 juli 2023 via www.milieuraadpleging.nl een open raadpleging plaats. In deze raadpleging kon iedere inwoner van Nederland laten weten wat de belangrijke uitgangspunten voor milieubeleid zijn. Ik heb mij ook laten informeren door kennisinstellingen, bijvoorbeeld door te werken met een kennisteam bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de wetenschap.

Daarnaast ben ik trots op inbreng van de Jongerenmilieuraad. Zij hebben speciaal voor jongeren een tool ontwikkeld waarmee zij de mening van jongeren over milieuonderwerpen in kaart brengt. Dat doen zij op een manier die aansluit bij jongeren.

Ik heb niet alleen vooruit willen kijken. Ook heb ik van het verleden willen leren door de succes- en faalfactoren van eerdere Nationaal Milieubeleidsplannen in kaart te brengen. Daar is een aantal aanbevelingen uit gekomen, zoals het duidelijk zichtbaar maken van de meerwaarde en urgentie van milieubeleid voor mens en maatschappij en zorg voor afdwingbaarheid van convenanten.

Inzichten verdiepende gesprekken

Het belangrijkste inzicht dat ik heb opgedaan is dat partijen de inzet die ik in mijn brief van 1 juli 2022⁸ beschreef niet voldoende vinden. Er is een roep om een NMP dat breder en ambitieuzer is: milieu moet in duidelijke samenhang met klimaat en biodiversiteit gepresenteerd worden, een roep om de beweging van reactief naar proactief beleid in te zetten en de roep om gezond, schoon en veilig als doel voor al het milieubeleid. Daarnaast vragen partijen om versterking van de visie, onderbouwd met de feiten en de stap naar handelen. Ook adviseren partijen internationaal zaken te agenderen zodat het internationale speelveld benut wordt.

Deze inzichten ondersteunen de fundamentele waarden die ik eerder in deze brief benoemde. Partijen geven vaak al een invulling en uitwerking van deze waarden. Dat vind ik mooi: de waarden zelf staan niet ter discussie. De discussie gaat vooral over de toepassing en uitwerking van deze waarden: daar bestaan wel verschillen van inzichten over. Ik beschouw de opbrengsten van de verdiepende gesprekken dan ook als een ondersteuning van mijn plannen een NMP te maken. Ik hoor ook de oproep om de gemeenschappelijke waarden daarbij als fundament te gebruiken én een stap breder en ambitieuzer te gaan dan ik in mijn vorige brief aan uw Kamer schreef.

Ik licht een aantal punten uit gesprekken toe:

1. **Steun voor ambitieus milieubeleid in een nieuw NMP**

Het label «NMP» schept in de samenleving de verwachting een opvolger te zijn van eerdere Nationaal Milieubeleidsplannen. Ik begrijp

⁷ De resultaten vindt u op www.nationaalmilieuprogramma.nl.

⁸ Kamerstukken 28 663 en 28 089, nr. 78.

de verwachting dat het NMP de meest brede definitie van «milieu» dekt. Sinds het verschijnen van NMP4 in 2001 is er veel veranderd: klimaatbeleid heeft een eigen dynamiek gekregen net als biodiversiteit. Desondanks blijft er behoefte aan een breed milieuverhaal waarin de relaties met klimaat en biodiversiteit expliciet benoemd worden. Ook is er behoefte aan inzicht in de samenhang tussen de vele (rijks-)programma's en duidelijkheid over de afbakening.

Ik zal in een NMP die samenhang benutten waar het kan en benoemen waar de samenhang voor dilemma's zorgt. De uitdaging is het zoeken naar balans tussen focus en samenhang. Focus is naar mijn mening nodig om daadwerkelijk resultaten te kunnen boeken.

2. **Van een reactief naar een proactief milieubeleid**

Milieubeleid waar de Rijksoverheid actief regie pakt. Een milieubeleid waar partijen niet voor verrassingen komen te staan, dat samenhangend en integraal en sterker is dan de afzonderlijke delen. Er is niet alleen de wens om snel tot actie over te gaan als er een probleem geconstateerd wordt, maar ook om een actieve inzet op het voorkomen van nieuwe milieuproblemen te hebben. De OvV bevestigt deze wens in het rapport Industrie en Omwonenden⁹. Bij proactief milieubeleid hoort een resultaatgerichte aanpak. Milieubeleid dat een beweging in gang zet, met oog voor de mogelijkheden en moeilijkheden van de maatschappelijke opgaven

3. **Milieu als economische kans**

In lijn met de ambities van de EU Green Deal biedt het koploperschap in duurzame oplossingen talloze kansen voor het bedrijfsleven. In ons land is niet alleen veel wetenschappelijke kennis voor handen, ook is er een technisch voorlopend en innovatief bedrijfsleven. Daardoor kan Nederland een belangrijke schakel zijn om milieuplossingen binnen het bereik van een ieder te brengen.

4. **Een aantal hardnekkige milieupgaven vraagt op korte termijn om een aanpak en handelen van de rijksoverheid**

Bodemkwaliteit, luchtkwaliteit en geluidhinder zijn hier voorbeelden van. Ook zijn er nieuwe milieupgaven waar het huidige beleid nog geen antwoord op heeft. Een NMP moet met deze hardnekkige en nieuwe vraagstukken aan de slag door nu te kiezen en te handelen en ook een agenda neer te zetten voor de langere termijn.

5. **De uitvoering van het beleid**

Het naleven van de huidige wet- en regelgeving is een punt van zorg. Het Interbestuurlijk Programma VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) zie ik als een stap in de goede richting, waarbij naar de hele VTH-keten wordt gekeken, inclusief de mogelijkheden tot naleving. VTH is niet het enige: er worden meer voorbeelden genoemd waar meer aandacht voor de uitvoering noodzakelijk is. De uitvoeringskracht van het milieubeleid moet versterkt worden.

Deze inzichten vragen van het milieubeleid dat het inzicht en overzicht biedt. Milieubeleid dat cumulatie van effecten inzichtelijk maakt. Om een goede leefomgevingskwaliteit te kunnen bereiken en houden is meten en weten essentieel. Een milieubeleid dat zowel een duidelijk fundament is voor rijksbeleid als ook voor acties van anderen: overheid, bedrijven en inwoners.

3. **Aanpak: stippen en stappen**

Er is veel werk te verzetten. Niet alles kan tegelijk. Niet alles kan nog in deze kabinetsperiode. Behoud en verbetering van de leefomgevingskwaliteit is een investering in de toekomst, die continu aandacht nodig heeft.

⁹ https://www.onderzoeksraad.nl/media/attachment/2023/4/13/industrie_en_omwonenden-564630708.pdf.

Met een NMP wil ik een goed fundament leggen voor het toekomstige milieubeleid met een stevige ambitie voor 2050. Een milieubeleid waar volgende kabinetten op voort kunnen bouwen. Daarom zal ik de komende periode de stippen op de horizon zetten, zodat duidelijk is welke milieukwaliteit we voor de lange termijn willen bereiken. Ik wil ook enkele eerste concrete stappen zetten om de beweging richting de stippen op de horizon in gang te zetten. Ik zal daartoe een aantal gemeenschappelijke strategieën uitwerken.

De eerste strategie is het schetsen van een gezamenlijk proces waarin iedereen mee kan ontwikkelen naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Nieuw milieubeleid moet zich in zijn vormgeving namelijk lenen om gemakkelijk vroegtijdig doorwerking te hebben op andere beleidsterreinen, bij uitvoering en inspectie en bij burgers en bedrijven. Daarom een gezamenlijk proces waarin zij bij de vormgeving van het milieubeleid worden betrokken. Een overzicht met concrete stappen in de tijd maakt onderdeel uit van dit proces. Door concrete besluiten of projecten te noemen die bijdragen aan het bereiken van de nagestreefde milieukwaliteit worden resultaten zichtbaar en blijft het milieubeleid onder de aandacht. Daarnaast wordt milieu een belangrijk overkoepelend thema in de nieuwe Nota Ruimte: milieu als een integraal onderdeel van het omgevingsbeleid. Tegelijkertijd werk ik aan een overkoepelend verhaal voor lopende en nieuwe milieuprogramma's, zoals het Nationaal Programma Circulaire Economie, de aanpak van chemische stoffen en de aanpak van het VTH-stelsel. Dat verhaal zal ook zorgen voor verbinding tussen de verschillende Rijksprogramma's en andere opgaven van het kabinet. Denk aan de energietransitie, de woningbouw, Water Bodem Sturend en de Mobiliteitsvisie.

Ten tweede wil ik de beleidsinstrumenten onder de loep nemen. Bij het actualiseren en optimaliseren van de beleidsinstrumenten «normeren, beprijzen en stimuleren» past ook het verrijken van de beleidsinzet met gedragsinzichten. Gedrag is één van de sleutels om de beweging naar een betere milieukwaliteit in gang te zetten. De draagkracht en het absorptievermogen van Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven dat hier een bijzondere rol in heeft, als partner in het gezamenlijke proces.

Ten derde zie ik milieu als een beleidsterrein waar internationale samenwerking noodzakelijk is. Vervuiling stopt niet bij de grens. Daarom gaan we de internationale samenwerking verder versterken. Het NMP geeft daarmee kaders voor de inbreng vanuit Nederland bij de voorbereidingen van de internationale afspraken. Daarnaast wordt ingezet op internationale afspraken om de milieuvervuiling vanuit het buitenland te verminderen.

Tot slot komt er een kennisagenda. In deze kennis- en onderzoeksagenda staat over welke onderwerpen meer kennis nodig is om beleid te ontwikkelen. Deze kennisagenda adresseert ook innovatiebehoeften.

Kort samengevat: het NMP creëert:

- Een **streefbeeld** van een schone, gezonde en veilige leefomgeving met als uitgangspunt dat vervuilende emissies tot een minimum worden beperkt.
- Een **fundament** waar we over kabinetten heen een gezonde, schone en veilige leefomgeving op kunnen bouwen met oplossingsrichtingen en transitiepaden en een uitvoeringsagenda voor de korte termijn.
- Een **gezamenlijk proces** waarin iedereen mee kan ontwikkelen naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050. Inspirerend en activerend.

- **Concrete stappen in de tijd** om resultaten te boeken in de praktijk. Met andere woorden: concrete besluiten of projecten om het streefbeeld te bereiken of concreet bij te dragen aan het gezamenlijke proces.

4. Tot slot

In mijn brief van 1 juli 2022 gaf ik aan in gesprek te gaan met de samenleving. Dat heb ik gedaan. Die samenleving vraagt om visie, actie en regie. Tegelijkertijd ziet de samenleving dilemma's waar keuzen moeten worden gemaakt. Er bestaan verschillende meningen over wat een gezonde, schone en veilige leefomgeving mag kosten.

Ik wil ambities neerzetten voor 2050 en bekijken hoe gedrag en milieubeleid samengaan. De roep om verbreding naar strategische kaders en de uitwerking hiervan heeft consequenties voor de planning en het proces van het NMP. Ik wil de tijd nemen om iedereen goed mee te nemen in een NMP en de verbinding die ik voel in het werken naar toekomstig milieubeleid verder te verdiepen. Dit betekent dat ik een ander product neer zal zetten en een ander tijdspad hanteer dan ik u eerder heb gemeld. Ik zal uw Kamer rond de jaarwisseling de eerste resultaten toesturen. Het NMP verwacht ik medio 2024 aan uw Kamer toe te sturen.

De gesprekken die ik het afgelopen jaar heb gevoerd en de inzichten die ik heb gekregen geven mij daarbij een gevoel van hoop. Alle partijen zien dat er wat moet gebeuren, alle partijen zien dat we moeten veranderen en velen willen bijdragen. De discussie gaat niet over of, maar hoe. Daar zijn veel suggesties voor gedaan en daar ga ik de komende tijd verder mee aan de slag.

Ik sluit af met een citaat van de directeur van Staatsbosbeheer: *«De prijs van een liter frisse lucht? Geen idee, maar probeer het eens een uurtje zonder.»*

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