



Nationaal MilieuProgramma

VERSIE 4

15 OKTOBER 2024



Inhoudsopgave

1. Samenvatting (volgt)	4
2. Voorwoord (Volgt)	5
3. Leeswijzer	6
4. Boodschap	7
4.1 Een samenhangend plan om vervuiling aan te pakken.....	7
4.1.1 Onze leefomgeving in 2050	7
4.1.2 We hebben een plan	7
4.1.3 We pakken de vervuiling aan	7
4.1.4 Een gezonde leefomgeving is noodzakelijk	8
4.1.5 We hebben een slimme aanpak nodig.....	10
4.2 Juridische basis	12
4.2.1 Grondwet.....	12
4.2.2 Omgevingswet.....	12
4.2.3 Wet milieubeheer	12
4.3 Europese context.....	13
5. Hoofdpijnen van dit plan.....	14
5.1 Ambitie voor 2050	14
5.2 Strategische doelen voor 2050	14
5.3 Waarden als fundament.....	18
5.4 Vier milieubeginselen	19
6. Beleidsrichtingen: wat is nodig?.....	20
6.1 Inleiding	20
6.2 Beschermen van onze leefomgeving	20
6.2.1 Ecosystemen als basis voor de gezondheid van mens en natuur	20
6.2.2 Stapeling van effecten	22
6.2.3 Gebiedsgerichte en integrale afweging; 'structurerende milieukeuzes'	24
6.2.4 Afwegingskader voor toedeling van functies aan locaties	26
6.2.5 Normering.....	27
6.3 Naar een rechtvaardige en toekomstbestendige economie	28
6.3.1 Toekomstbestendige productie en consumptie als economische kans]	28
6.3.2 Een toekomstbestendige economie is circulair	29
6.3.3 Duurzaam consumeren stimuleren.....	30
6.4 Een gezamenlijke verantwoordelijkheid om vervuiling aan te pakken.....	32
6.4.1 Internationale samenwerking nodig	33
6.4.2 Zorgplicht en vergunning met tijdelijke vervuilingsruimte.....	36
6.4.3 Naar een cyclisch samenwerkingsproces	37



6.5	Vooruitblik	42
6.5.1	Gezondheid	43
6.5.2	Rechtvaardigheid	44
6.5.3	Verantwoordelijkheid	45
7.	Verantwoording	46
7.1	Planhorizon.....	46
7.2	Totstandkoming.....	46
7.3	Participatie	46
7.4	Kennisbasis: rapportages, adviezen en toetsen	46
7.5	Milieueffectrapportage en passende beoordeling.....	47
7.6	Vaststelling.....	47
Bijlagen	48	
Bijlage 1:	Overzicht samenhang NMP met Rijksprogramma's [PM]	49
Bijlage 2:	Literatuurlijst [PM]	50
Bijlage 3:	Overzicht activiteiten participatie [PM]	51
Bijlage 4:	Begrippen en afkortingen zoals gebruikt in dit NMP	52
Bijlage 5:	Relatie NMP met bouwstenen en basisprincipes uit NMK.....	53



VOORAF: Toelichting op dit document

Deze versie is bedoeld voor interne en externe bespreking. Deze versie wordt onder meer gebruikt in de werksessie met stakeholders op 6 november.

De inzichten, opmerkingen en voorstellen die we tijdens deze ronde opdoen, worden verwerkt in een volgende conceptversie, die naar verwachting eind november gereed zal zijn. Die versie zal vervolgens benut gaan worden voor bestuurlijke overleggen en interdepartementaal formeel overleg.

Deze '15-oktober-versie' is de eerste volledige versie. Er is wel een beperkt aantal p.m.'s te vinden.

Het verantwoordingshoofdstuk 7 zal in een latere fase aangevuld, aangescherpt en afgerond worden waarmee het lopende en nog volgende proces ook zal worden meegenomen.

In bijlage A (apart document) staat de feitenbasis weergegeven. Deze bijlage is nog een ruw concept, heeft nog verdere aanscherping en zal nog een nieuwe structuur krijgen die beter aansluit op het hoofddocument.

De overige bijlagen zijn nog niet compleet en nog niet uitgewerkt, maar laten al wel zien wat voor soort informatie ze gaan bevatten.

In deze tekst is een aantal [blokhaken] te vinden. Dit zijn aantekeningen of opmerkingen ten behoeve van de redactie.

Er moet nog een aantal figuren ingevoegd worden. Sommige figuren moeten nog geactualiseerd worden. Er is ook nog niet in alle gevallen een verwijzing in de tekst naar de figuren.

DOELGROEP VAN DIT DOCUMENT

Beleidsambtenaren en andere stakeholders.

CONTACTGEGEVENS

postbusnationaalmilieuprogramma@minienw.nl



1. Samenvatting (volgt)

Het Nationaal MilieuProgramma (hierna: NMP) is proactief, Rijksbreed, sector-overstijgend en samenhangend. Het NMP geeft richting aan wat er nodig is om de vervuilingscrisis op een slimme manier aan te pakken in aanvulling op lopende beleidsprogramma's om Nederland gezond, schoon en veilig te krijgen in 2050.

Door samenhang en samenwerking komen we tot een strategie voor een gezond, schoon en veilig Nederland in 2050.

CONCEPT



2. Voorwoord (Volgt)

CONCEPT



3. Leeswijzer

HET PLAN

- Hoofdstuk 4 bevat het narratief van het NMP, met onder meer de toelichting op wat het NMP is en waarom er een NMP is. Ook staan de juridische basis en de Europese context van het milieubeleid beschreven.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de ambitie, doelen, fundamentele waarden en milieubeginselen die samen de basis vormen van dit plan.
- Hoofdstuk 6 bevat drie verhaallijnen voor de verdere uitwerking van dit plan. De verhaallijnen zijn verbonden met de drie fundamentele waarden van het NMP. Dit hoofdstuk vormt de opmaat naar een separaat en later op te stellen Uitvoeringsprogramma.
- Hoofdstuk 7 verantwoordt het proces dat doorlopen is om tot het NMP te komen. Onderwerpen zoals participatie, de Plan MER en de wetenschappelijke klankbordgroep komen hier aan bod.

ONDERBOUWING

In bijlage x staat de feitenbasis weergegeven. Deze bijlage is nog een ruw concept, heeft nog verdere aanscherping en zal nog een nieuwe structuur krijgen die beter aansluit op het eerste deel.

De onderbouwing bevat de analyse van de milieuproblemen in de vorm van een plausibel verhaal. Drie hoofdpunten (Gezonde Leefomgeving, Vitale Ecosystemen en Toekomstbestendige Economie) worden vertaald naar concrete doelen, vergeleken met het huidige beleid en de staat van het milieu. Hieruit blijkt dat extra inspanningen nodig zijn om de ambitie voor 2050 te bereiken.



4. Boodschap

4.1 Een samenhangend plan om vervuiling aan te pakken

4.1.1 *Onze leefomgeving in 2050*

In 2050 leven we in een omgeving die gezond, schoon en veilig is. We ademen schone lucht in, we kunnen genieten van een leefomgeving met rust én er zijn ook plekken met veel reuring. Er is voldoende schoon (drink)water beschikbaar en de bodem is vruchtbaar. De groene economie floreert doordat schone bedrijven profiteren van investeringen in toekomstbestendige technologieën en diensten.

4.1.2 *We hebben een plan*

Iedereen wil graag leven in een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Dat gunnen we ook onze kinderen en kleinkinderen. Milieuvervuiling bedreigt dit gewenste toekomstbeeld. Veel mensen vinden het belangrijk dat milieuvervuiling aangepakt wordt [lit: PWE]. Tegelijkertijd voelen we ook een spanning tussen het beschermen en verbeteren van onze leefomgeving en het benutten van onze schaarse ruimte voor wonen, werken en andere noodzakelijke activiteiten. Deze spanning zorgt in het dagelijks leven voor onrust en stress bij partijen. Inwoners en bedrijven weten niet altijd waar ze aan toe zijn.

We hebben een plan nodig om de bestaande en nieuwe vervuiling aan te pakken. De samenhang met de aanpak van andere maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen is cruciaal. Dat plan moet duidelijkheid geven over de aanpak van milieuvervuiling en dat plan moet specifieke problemen aanpakken. Het Nationaal MilieuProgramma is dat plan.

Met het NMP hebben we een plan voor de langetermijn en kunnen nieuwe initiatieven getoetst worden aan een langetermijninzet voor een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Dit plan zorgt voor rust, stabiliteit en zekerheid in de samenleving. In dit plan zijn keuzen gemaakt met een slimme strategie voor de aanpak van de milieuproblemen. Dit helpt om toe te werken naar het streefbeeld van een gezonde, schone en veilige leefomgeving, incidenten te voorkomen en om mensen en middelen efficiënt in te zetten. Elke afweging die we maken kunnen we toetsen aan het robuuste plan voor de toekomst: past deze keuze in het totale plaatje? Moeten we dit nu doen, of staat deze activiteit al op een later moment in de planning? Het robuuste plan beschouwt ook de vraagstukken die we aan zien komen in samenhang. Daarmee kunnen we tijdig inspelen op (inter)nationale ontwikkelingen.

De samenleving verlangt regie en actie van de overheid. De leefomgeving krijgt nu pas aandacht als het te laat is: te veel vervuiling van lucht, water en bodem, te veel lawaai of te veel afval. Als overheden onvoldoende of te laat actie ondernemen, dan nemen partijen zelf initiatief. Inwoners trekken dan aan de bel. Dat leidt soms tot rechtszaken die vervolgens leiden tot het stilleggen van projecten, onzekerheden over de toekomst van bedrijven, wantrouwen richting de overheid en stress bij alle betrokken partijen [lit: Rli]. Het zijn de incidenten die veel tijd, geld en aandacht vragen. Doordat het huidige milieubeleid erg gericht is op de aanpak van die incidenten is het beleid gefragmenteerd.

4.1.3 *We pakken de vervuiling aan*

Een helder plan heeft een duidelijke focus nodig. Met het NMP leggen we de focus op een samenhangende aanpak van vervuiling om de gezondheid van onze leefomgeving in Nederland te beschermen. Onder vervuiling verstaan we alle stressfactoren die samen de leefomgeving van de mens en de natuur negatief beïnvloeden. Geluidhinder en luchtvervuiling horen hier ook bij. Een samenhangend plan om vervuiling aan te pakken ontbreekt op dit moment. Voor de aanpak van klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit lopen al programma's waarin ambities en een aanpak staan vastgelegd.



In dit NMP gaan we ook in op de samenhang in de aanpak van vervuiling met de twee andere planetaire crises die door de Verenigde Naties worden onderscheiden: klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit. Als we de samenhang van het milieubeleid versterken voorkomen we dat we met het oplossen van het ene probleem een nieuw probleem creëren. Het belang van een gezonde, schone en veilige leefomgeving door het tegengaan van vervuiling moet een belang worden dat altijd wordt meegewogen bij besluiten over projecten en activiteiten die de kwaliteit van de leefomgeving raken. De aanpak van vervuiling staat niet los van de aanpak van andere maatschappelijke opgaven als wonen en de energietransitie. De samenhang maakt de aanpak niet makkelijker. De samenhang is wel noodzakelijk om de richting van een toekomstbestendige samenleving in te gaan.

Het meenemen van de samenhang bij de besluiten vraagt wat van de bestuurders. Er zijn immers veel belangen. Er zullen dilemma's optreden. Duidelijkheid vraagt een besluit. De kunst voor bestuurders is om alle belangen mee te wegen bij de besluiten. Het tegengaan van vervuiling, de zorg voor voldoende goede woningen, locaties voor het opwekken van energie zijn allemaal belangrijk. Per besluit moet een afweging tussen alle verschillende belangen gemaakt worden. Door regelmatig te monitoren kunnen we als samenleving zien of we tenminste in de goede richting van het behalen van de ambities voor de diverse belangen gaan.

In het plan dat u nu leest richten we ons op de milieuaspecten van onze leefomgeving en het tegengaan van negatieve effecten van activiteiten die de gezondheid aantasten en vervuילend of gevaarlijk zijn, dus het beschermen en verbeteren van de leefomgeving. Andere eveneens belangrijke aspecten voor de gezondheid, zoals het voorkomen van infectieziekten, allergenen in voedsel en hittestress vormen onderdeel van andere plannen. Ook een samenhangende aanpak om een leefomgeving te bevorderen die uitnodigt tot gezonder leven en meer bewegen wordt in andere plannen uitgewerkt, zoals in de nationale visie op de leefomgeving (Nota Ruimte) en het Programma Gezonde Leefomgeving.

Met alleen een plan verandert de wereld niet. Om écht iets te veranderen is actie nodig: kortetermijn-actie op basis van langetermijn-denken. Het vraagt een gecoördineerde actie van vele partijen die gezamenlijk dezelfde kant op werken. Het Nationaal MilieuProgramma zorgt voor die gecoördineerde actie. Dit Nationaal MilieuProgramma bestaat uit drie componenten:

- Plan: een plan met een duidelijk beeld van een gezonde toekomst met richting voor de uitvoering
- Actie: een periodiek bij te stellen samenhangend en doelgericht uitvoeringsprogramma
- Regie: een door het Rijk geregisseerd samenwerkingsproces om de vervuiling aan te pakken, de resultaten te monitoren en te evalueren en de uitvoering daarop bij te stellen

Het plan ligt nu voor u. Het uitvoeringsprogramma dat hierbij hoort wordt separaat uitgebracht en zal periodiek geactualiseerd worden.

4.1.4 Een gezonde leefomgeving is noodzakelijk

Het aanpakken van vervuiling is van belang voor onze gezondheid. Vervuiling leidt tot een verlies aan gezonde levensjaren en jaarlijks overlijden er twaalfduizend mensen vroegtijdig als gevolg van een ongezonde leefomgeving door vervuiling [zie figuur, bron]. Ongezonde lucht leidt tot een verhoogde kans op ziekten zoals kanker, longziekten en mogelijk Parkinson [Gezondheidsraad, publicatienr. 2018/01A]. Op steeds meer plekken is overlast van geluid [bron]. Een gezonde leefomgeving is niet alleen van belang voor ons welzijn maar ook voor onze welvaart. Een verbetering van 1% van onze gezondheid kan leiden tot een stijging van 4-8% van ons bruto



nationaal product per inwoner en een hogere arbeidsdeelname¹. De zorgkosten veroorzaakt door een ongezond binnen- en buitenmilieu worden inmiddels geschat op €1,2 miljard per jaar.

[check planMER par 7.1 beleidsuitkomst 1: 4 miljard ziektelast?]

Figuur: Bijdrage van het milieu in vergelijking met een aantal andere determinanten aan ziektelast, sterfte en zorguitgaven

Onderwerp	Ziektelast (%)	Sterfte (x 1000)	Zorguitgaven € (x miljard)
Milieu: algemeen			
Buitenmilieu	3,5%	11,9	0,8
Binnenmilieu	0,5%	1,1	0,4
Milieu: arbeid			
Stoffen/omgeving	3,0%	4,1*	1,1
Andere determinanten			
Weinig beweging	2,3%	5,8	2,7
Overgewicht	3,7%	4,2	1,5

Figuur afkomstig uit de Volksgezondheid Toekomst Verkenning van het RIVM,. [P.M. actualiseren en eigen huisstijl opmaak o.b.v. nieuwe VTV november 24]

[PM: kadertje met voorbeelden die herkenbaar zijn in het dagelijkse leven invoegen. Vanwege de PFAS in eieren wordt inwoners geadviseerd niet te veel eieren te eten van de eigen kippen. Of iets met mensen die niks uit hun moestuin mogen eten. Evt. print van een krantenbericht over die eieren of moestuin invoegen, zware metalen en vis, tekst van maken i.p.v. krantenbericht, geen bedrijfsnamen]

Vitale en veerkrachtige ecosystemen en de diensten die zij leveren zijn essentieel voor een gezonde leefomgeving. De ecosystemen staan onder druk: schadelijke stoffen blijven zich ophopen in de bodem, spoelen onze wateren in en vervuilen de lucht. Microplastics, medicijnresten en PFAS vormen een bedreiging voor ons drinkwater en tasten het bodemleven aan[lit.].

De staat van het milieu in Nederland laat nog te wensen over. Vervuiling tast de kwaliteit van onze leefomgeving aan. We 'exporteren' meer vervuiling dan dat we 'importeren' via water en lucht [bron]. Ook veroorzaken we vervuiling van bodem, water en lucht buiten onze landsgrenzen door de producten die we importeren en exporteren.

¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1703494919300787> en https://www.nber.org/system/files/working_papers/w8587/w8587.pdf



De focus van dit plan ligt op de aanpak van vervuiling gericht op een gezond, schoon en veilig Nederland. Afwenteling van de problematiek naar elders willen we voorkomen.

[P.M. figuur ACTUALISEREN na verschijnen van VTV nov '24]



Doelen die we ons als land zelf stellen en de door ons onderschreven Europees vastgelegde doelen moeten we halen. Nu lukt dat niet altijd. In de afgelopen jaren hebben rechters meermaals geoordeeld dat de overheid niet voldoende zorg draagt voor het milieu en soms onvoldoende uitvoering geeft aan eigen milieuwetgeving. Daardoor worden bouwprojecten vertraagd en nieuwe plannen stilgelegd. Projecten die we hard nodig hebben om in de woningbehoefte te voorzien, voor de energietransitie en om Nederland bereikbaar te houden.

4.1.5 We hebben een slimme aanpak nodig

De afgelopen decennia zijn al flinke stappen gezet en we hebben successen geboekt. Er zitten veel minder roetdeeltjes in de lucht en er is een dalend aantal vroegtijdige sterfgevallen als gevolg van fijnstof. De zure regen is succesvol bestreden en veel vervuilde bodems zijn gesaneerd. Het gat in de ozonlaag herstelt voorspoedig door een internationaal verbod op CFK's. Internationaal milieubeleid kan dus heel succesvol zijn. Het lucht-, weg- en spoorverkeer is flink toegenomen, de geluidhinder als gevolg van dat verkeer is niet evenredig toegenomen. De uitvoering van het milieubeleid, onder andere op basis van eerdere Nationale Milieubeleidsplannen, heeft ervoor gezorgd dat de kwaliteit van onze leefomgeving is verbeterd. Milieubeleid is dus succesvol geweest. Er is echter nog werk aan de winkel.

We zijn ons bewuster van de invloed van ons eigen handelen op de kwaliteit van de leefomgeving en onze gezondheid. Huidige milieunormen en hoe deze in de praktijk worden toegepast leiden niet overal tot een gezonde leefomgeving. Door nieuwe inzichten en betere meettechnieken komen we andere milieuproblemen op het spoor. Wat we ook zien is dat de ontwikkeling van nieuwe



technieken en technologieën veel sneller gaat dan beleid en wetgeving bij kan houden. Pas nadat de technieken en technologieën zijn ontwikkeld en de (negatieve) effecten duidelijk zijn kan de wetgever voorwaarden aan de toepassing van die technieken en technologieën verbinden. Doordat deze voorwaarden of verboden pas (jaren) na de eerste toepassing van de techniek of technologie van kracht worden draait de samenleving vaak op voor de kosten van de sanering. De onduidelijkheid of een bepaalde techniek of technologie wel of niet veilig is zorgt voor onrust in de maatschappij. [PM voorbeeld: advanced materials] Er komen in een hoog tempo steeds meer nieuwe stoffen op de markt waarvan we vooraf vaak onvoldoende weten wat hiervan de gezondheidseffecten zijn op langere termijn.

Nieuwe (technologische) ontwikkelingen kunnen oplossingen bieden voor de problemen waar we mee worstelen. Ook zijn er ontwikkelingen in de samenleving waar nieuwe dilemma's uit voortkomen. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie. De overstap naar hernieuwbare energiebronnen heeft grote voordelen voor klimaat, biodiversiteit en de gezonde leefomgeving. Maar er ontstaan ook veiligheidsrisico's als bij deze overstap waterstof en ammoniak gebruikt worden.

Veel installaties voor fossiele grondstoffen zijn aan het eind van hun levensduur. Grootschalige vervangingsinvesteringen blijven uit als niet duidelijk is hoe en vooral hoelang de nieuwe installaties kunnen worden gebruikt. In de tussentijd moet de veiligheid van de huidige installaties gewaarborgd blijven en blijven de emissies van lucht en geluid op het ongewenste peil. Dit levert onduidelijkheid bij het bedrijf, het bevoegd gezag en de omgeving. De overgang van een lineaire naar een circulaire economie zal gepaard gaan met tijdelijk meer ruimtebeslag vanwege een parallelle industrie.

Lucht, water en bodem vormen één systeem waarbinnen de compartimenten elkaar beïnvloeden. Stoffen die uit de pijp van een fabriek komen slaan vanuit de lucht neer op de bodem en spoelen uit naar het grond- en oppervlaktewater. Schadelijke stoffen hopen zich op in de voedselketen van plant, dier en mens. De vitaliteit van ecosystemen en de gezondheid van de mens en natuur wordt aangetast. De vervuiling wordt nu nog vaak gefragmenteerd aangepakt zonder zicht op de effecten in het hele systeem. Daarom is een slimme, samenhangende aanpak nodig om de veel bredere ketens van productie, consumptie, hergebruik en afval en uitstoot, depositie en blootstelling op langere termijn in beeld te hebben.

De huidige processen en systemen kunnen verbeterd worden. OvV en RLI wijzen in diverse rapporten op de gebreken bij de uitvoering door de overheden, bedrijfsleven en consumenten. [ref OvV Industrie en Omwonenden 2023, RLI systeemfalen 2024/5, etc] Naast bovengenoemde aandacht voor de technologische vernieuwingen zijn innovatieve systemen en processen noodzakelijk voor het bereiken van de ambitie.

Een samenhangende aanpak betekent dat partijen zich niet terugtrekken op de eigen formele verantwoordelijkheden, maar ook medeverantwoordelijkheid voelen voor het realiseren van de achterliggende ambitie: een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Daarvoor hebben de partijen elkaar nodig. De Rijksoverheid wil de regierol nemen om partijen bij elkaar te brengen en te bespreken wat de voortgang is van het doelbereik en welke acties door wie ondernomen kunnen of moeten worden om doelen tijdig te realiseren. Bedrijven, overheden, kennisinstellingen en particulieren zijn nodig voor het bereiken van de ambitie.



4.2 Juridische basis

4.2.1 Grondwet

De zorg voor ons leefmilieu door de overheid is verankerd in de grondwet (artikel 21). Hier staat dat de zorg van de overheid gericht is op de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Met de zorg voor het milieu wordt bedoeld op maatregelen die in de meest ruime zin tot de milieubescherming kunnen worden gerekend.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

In het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) staan de mensen- en burgerrechten voor alle inwoners van de verdragsluitende staten geregeld. Het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu is een mensenrecht volgens de resolutie [p.m. nummer] van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van juli 2022, maar dit is nog niet opgenomen in het EVRM. Wanneer milieuvervuiling een zodanig negatieve impact heeft dat de levenskwaliteit of het welzijn van personen vermindert of dat ze levensbedreigend voor de mens is, dan moet de overheid redelijke maatregelen nemen om dit te vermijden.

4.2.2 Omgevingswet

Iedereen - inwoners, bedrijven en overheid – in Nederland moet milieuschade voorkomen en waar dat niet kan, milieuschade zoveel mogelijk beperken. In Nederland hebben we deze zorgplicht verankerd in de Omgevingswet. De Omgevingswet kent een algemene zorgplicht, een algemeen verbod en een specifieke zorgplicht. Samen zorgen ze ervoor dat overheid, bedrijven en inwoners verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

Zorgplicht in de Omgevingswet

De *algemene zorgplicht* (artikel 1.8) houdt in dat overheid, bedrijven en inwoners verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is niet van toepassing als er specifieke decentrale of rijksregels zijn.

Het *algemeen verbod* (artikel 1.7a) verbiedt om activiteiten te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving dreigen te ontstaan. Ook het algemeen verbod is niet van toepassing als er specifieke decentrale of rijksregels zijn.

De *specifieke zorgplicht* geldt voor specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staan de specifieke zorgplichten als algemene regels uitgewerkt. De specifieke zorgplichten maken duidelijk wat er wel en niet moet gebeuren, bijvoorbeeld dat voor een activiteit de best beschikbare techniek (BBT) wordt toegepast. Deze regels gelden direct voor inwoners en bedrijven. Naast het Rijk kunnen andere overheidspartijen specifieke zorgplichten opnemen in hun verordeningen of omgevingsplannen. Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag een algemene regel voor een activiteit specifiek maken voor een concrete situatie.

Onverplicht programma onder de Omgevingswet

Het Nationaal MilieuProgramma (NMP) is een (onverplicht) programma van het kabinet onder de Omgevingswet. Het NMP betreft de thematische uitwerking van de milieuambities. Een programma onder de Omgevingswet is (zelf)bindend voor de partijen die het opstellen, in dit geval de Rijksoverheid. Het NMP is niet rechtstreeks bindend voor andere partijen, maar geeft wel richting aan beleidsuitwerkingen en acties van andere partijen.

4.2.3 Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer verplicht de veroorzaker om dreigende milieuschade te voorkomen en om ontstane milieuschade te beperken en te herstellen. Het bevoegd gezag is verplicht om maatregelen te eisen of deze zelf te nemen als de veroorzaker niet aan zijn verplichtingen voldoet. Bovendien is het bevoegd gezag dan verplicht om de gemaakte kosten te verhalen op de veroorzaker: de vervuiler betaalt.



4.3 Europese context

Nederland en de andere EU landen hebben zich ingezet voor en gecommitteerd aan de Europese Green Deal met het bijbehorende actieplannen. In de actieplannen zijn doelen voor lucht-, water- en bodemkwaliteit in 2050 opgenomen. Het is aan Nederland om deze kaders om te zetten in nationaal recht en toe te passen in de Nederlandse situatie.

De Europese Commissie (EC) beschrijft de Green Deal als volgt: *'Het is een nieuwe groeistrategie die de EU moet omvormen tot een eerlijke en welvarende samenleving, met een moderne, hulpbronnefficiënte en concurrerende economie, waar vanaf 2050 netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten en economische groei is losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen. Ook moet de Green Deal het natuurlijk kapitaal van de EU beschermen, behouden en verbeteren, en de gezondheid en het welzijn van de inwoners beschermen tegen milieugerelateerde risico's en effecten. Bovendien moet deze transitie rechtvaardig en inclusief zijn. Mensen moeten vooropstaan en er moet aandacht zijn voor de regio's, bedrijfstakken en werknemers die voor de grootste uitdagingen zullen worden gesteld.'*

In het EU Zero Pollution Actionplan staat: *'Het doel is om in 2050 lucht-, bodem- en waterverontreiniging te hebben teruggebracht tot een niveau dat niet schadelijk is voor mens en natuur. Hierbij staat het aanpakken van vervuiling aan de bron centraal.'*

En in het EU 8^e Milieu Actieprogramma staat: *' dat mensen uiterlijk in 2050 goed leven, binnen de grenzen van onze planeet, in een welzijnsgerichte economie waar niets wordt verspild, groei regeneratief is, klimaatneutraliteit binnen de Unie is verwezenlijkt en ongelijkheden aanzienlijk zijn verminderd. Een gezond milieu biedt de basis voor het welzijn van alle mensen en is een milieu waarin de biodiversiteit in stand wordt gehouden, ecosystemen floreren en de natuur wordt beschermd en hersteld, hetgeen leidt tot meer veerkracht bij klimaatverandering, weer- en klimaatgerelateerde rampen en andere milieurisico's. De Unie neemt het voortouw om de welvaart van de huidige en toekomstige generaties wereldwijd te waarborgen, op basis van de intergenerationele verantwoordelijkheid.'*

De doelen uit de European Green Deal en het bijbehorende actieplannen zijn gericht op het terugbrengen van lucht-, water- en bodemverontreiniging in 2050 tot niveaus die niet als schadelijk voor de gezondheid en natuurlijke ecosystemen worden beschouwd. Het toewerken naar een toekomstbestendige en circulaire economie is hiervoor essentieel.



5. Hoofdpijnen van dit plan

5.1 Ambitie voor 2050

In Nederland vinden we een gezonde, schone en veilige leefomgeving zelfs zo belangrijk dat de zorg voor ons leefmilieu is vastgelegd in de grondwet. Met dit plan werken we deze verantwoordelijkheid uit in ambities en doelen. We streven naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving in Nederland in 2050 in lijn met de Europese Zero Pollution ambition voor 2050. We beschermen en verbeteren de gezonde leefomgeving door vervuiling aan te pakken, door te zorgen voor gezonde lucht, goede waterkwaliteit en goede bodemkwaliteit. Zo scheppen we de juiste voorwaarden voor de gezondheid van mens, dier, plant en al het andere dat leeft en houden we de natuurlijke ecosystemen vitaal.

5.2 Strategische doelen voor 2050

De ambitie om tot **een gezonde, schone en veilige leefomgeving te komen in Nederland in 2050** is uitgewerkt in doelen die tezamen de strategie bepalen voor het behalen van de lange termijn ambitie. We stellen vier strategische doelen voor 2050. Deze strategische doelen hangen samen. Ook zit er een zekere gelaagdheid in de doelen:



De **leefomgeving van inwoners** van Nederland in ons land is gezond. Dat wil zeggen dat er in onze leefomgeving geen of voor de gezondheid alleen nog verwaarloosbare effecten zijn van de activiteiten die we met elkaar uitvoeren. De lucht die we inademen is schoon evenals het water dat we gebruiken en het voedsel dat we consumeren. We worden minimaal geconfronteerd met schadelijke stoffen in de lucht en we worden minimaal gestoord in onze dagelijkse bezigheden en in onze nachtrust door geluidhinder, trillingen, geur- en lichthinder. Ook de optelsom van verschillende effecten (cumulatie) die op elkaar inwerken leidt niet tot aantasting van de gezondheid.



De **natuurlijke ecosystemen** zijn vitaal en veerkrachtig. Naast de luchtkwaliteit is ook de biologische, chemische en fysische toestand van bodems, grondwater en oppervlaktewater goed. Vitale en veerkrachtige ecosystemen leveren hernieuwbare diensten aan de mens en de natuur zonder dat de bronnen worden uitgeput. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het lucht-reinigende vermogen van bomen en planten, hernieuwbaar bouw materiaal, vruchtbare grond voor de landbouw, waterfiltering et cetera.



De economie is toekomstbestendig ingericht en draagt bij aan de gezonde leefomgeving en vitale ecosystemen. Dat wil zeggen **dat productie en consumptie verwaarloosbare milieueffecten hebben en veilig zijn. Producten zijn schoon, veilig en circulair** evenals de productie- en consumptieketens inclusief de bijbehorende infrastructuur en transport. Sleutel hiervoor is duurzaam producenten- en consumentengedrag. Ondernemingen met toekomstbestendige businessmodellen zonder afwenteling hebben een goede concurrentiepositie en vormen de nieuwe standaard.







Een gezonde leefomgeving, vitale ecosystemen en een toekomstbestendige economie kunnen we alleen bereiken als **partijen samenwerken** en allemaal een bijdrage leveren passend bij de eigen verantwoordelijkheid en de eigen mogelijkheden om hier invulling aan te geven. Om de ambitie voor 2050 in stapjes dichterbij te brengen monitoren en evalueren partijen gezamenlijk de voortgang. Waar nodig worden de acties aangescherpt.



Strategische doelen 2050 van het NMP

Bij de ambitie: *Nederland is gezond, schoon en veilig in 2050*

 <p>De leefomgeving van inwoners is gezond, schoon en veilig met verwaarloosbare effecten van stoffen in lucht, water en bodem, van geluid- en geurhinder, van trillingen, licht en van ioniserende straling</p>	 <p>De ecosystemen zijn vitaal en veerkrachtig en leveren waardevolle diensten aan onze samenleving op een toekomstbestendige manier</p>	 <p>Partijen in de samenleving nemen verantwoordelijkheid en dragen bij aan een gezond, schoon en veilig Nederland</p>
 <p>De economie is toekomstbestendig ingericht en draagt door schone, veilige en circulaire productie en consumptie in de hele keten met verwaarloosbare milieueffecten bij aan de gezonde leefomgeving en vitale ecosystemen</p>		

De strategische doelen zijn geconcretiseerd in operationele doelen voor 2050 met tussendoelen voor 2030. De operationele doelen aan hoe we (in stappen) de strategische doelen gaan realiseren. De operationele doelen voor 2030 zijn deels dezelfde als de operationele doelen voor 2050. Voor deze doelen geldt dat we die al in 2030 gerealiseerd willen hebben en hier ook op de lange termijn aan blijven vasthouden. *In groen weergegeven: nieuwe doelen NMP (ten opzichte van bestaand beleid)*







Operationele doelen 2050 van het NMP

 <ul style="list-style-type: none"> - Overall worden de actuele WHO-advieswaarden voor geluid en luchtkwaliteit gehaald - Bestaande geur-, licht- en trillingshinder is verminderd en wordt in nieuwe situaties voorkomen - Inwoners ervaren alleen verwaarloosbare gezondheidseffecten door cumulatie van vervuiling - Een gezonde leefomgeving is randvoorwaardelijk voor locatiekeuzes van activiteiten - Inwoners ervaren de leefomgeving als gezond, schoon en veilig 	 <ul style="list-style-type: none"> - Verdere vervuiling van water en bodem wordt voorkomen. (o.a. PFAS, microplastics, medicijnresten, eutrofiering en gewasbeschermingsmiddelen - Er bestaat een integrale systeemaanpak om vervuiling tegen te gaan binnen ecosystemen - Vervuilde bodems en wateren (oppervlaktewater, grondwater en zee) zijn gesaneerd - Goede water en bodemkwaliteit zijn sturend bij locatiekeuzes voor activiteiten - Er is voldoende (schoon) water (voor drinkwater, productie en transport) - Behalen van basiskwaliteit natuur binnen en buiten natuurgebieden - Ecosystemen zijn veerkrachtig en in staat om diensten te leveren 	 <ul style="list-style-type: none"> - Er zijn goed functionerende gesprekstafels milieu (community of practice) - Er is een goed functionerend gezamenlijk systeem voor monitoring en evaluatie: op doelbereik en op uitvoeringsproces - Citizen science wordt benut voor monitoring en heeft een signaalfunctie - Er is een effectief functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving - Nederland is succesvol in het pro-actief beïnvloeden van het internationale beleid - De kansen van informatie- en databeschikbaarheid worden benut - Er is een dynamisch en goed functionerend (gezamenlijk) onderzoeksprogramma
 <ul style="list-style-type: none"> - De emissies van alle stressoren zijn geminimaliseerd binnen alle sectoren: duurzame producten, productie, transport, opslag, gebruik (SSbD) - Er is nul emissie van persistente stoffen en ZZS - Productieketens zijn volledig circulair (refuse/rethink, re-use, repair/refurbish/remanufacture, repurpose) - De voorwaarden om duurzaam te kunnen consumeren zijn aanwezig - Periodiek worden (tijdelijke) vergunningseisen aangescherpt - Veiligheidsrisico's van nanotechnologie, biotechnologie, ioniserende straling en (chemische) stoffen zijn geminimaliseerd 		



Operationele doelen 2030 van het NMP (UP)

 <ul style="list-style-type: none"> - Het aantal ernstig geluidgehinderden door economische activiteiten (inclusief verkeer en windturbines) is teruggebracht met 30% tov 2005 (obv EU) - De gezondheidswinst door betere luchtkwaliteit is gemiddeld minimaal 50% tov 2016 (obv SLA) - Er is een goed werkend regulerend kader ter voorkoming van trillings- en geur- en lichthinder - Er is inzicht in de gezondheidseffecten door cumulatie van milieufactoren (door biomonitoring en onderzoek) - Er is goed zicht op de beleving van (gezondheids)risico's in de leefomgeving - Locatiekeuzes voor activiteiten zijn mede gebaseerd op de gezondheid van de leefomgeving 	 <ul style="list-style-type: none"> - In 2030 wordt de bodem- en waterverontreiniging beheerst - Er bestaat een integrale systeemaanpak om vervuiling tegen te gaan binnen ecosystemen - 30% van de aangetaste ecosystemen is effectief hersteld voor behoud van ecosysteem-diensten - Nutriëntenverliezen in bodem en water zijn met minimaal 50% verminderd tov 2005 (obv EU) - Vervuilde bodems en wateren (oppervlaktewater, grondwater en zee) worden gesaneerd - Goede water en bodemkwaliteit zijn sturend bij locatiekeuzes voor activiteiten 	 <ul style="list-style-type: none"> - Er zijn goed functionerende gesprekstafels milieu (community of practice) - Er is een goed functionerend gezamenlijk systeem voor monitoring en evaluatie: op doelbereik en op uitvoeringsproces - Citizen science wordt benut voor monitoring en heeft een signaalfunctie - Er is een effectief functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving - Nederland is succesvol in het pro-actief beïnvloeden van het internationale beleid - De kansen van informatie- en databeschikbaarheid worden benut - Er is een dynamisch en goed functionerend (gezamenlijk) onderzoeksprogramma
 <ul style="list-style-type: none"> - De overheid is launching costumer voor duurzame producten en diensten - Periodiek worden (tijdelijke) vergunningseisen aangescherpt - Ondernemers kunnen gebruik maken van duurzame financiering - Het gebruik van pesticiden en antimicrobiële stoffen voor landbouwhuisdieren en in de aquacultuur zijn met minimaal 50% verminderd tov 2005 Het circulaire gebruik van materialen is verdubbeld tov 2020 - Er is een dalende trend in de emissies van ZZS - Het gebruik van abiotische primaire grondstoffen is tov 20?? met 50% gereduceerd - De totale hoeveelheid afval is aanzienlijk verminderd - Er wordt een afwegingskader toegepast bij de ontwikkeling van nieuwe technologieën (biotech, nanotech e.a.) - Veiligheidsrisico's van nanotechnologie, biotechnologie, ioniserende straling en (chemische) stoffen zijn geminimaliseerd 		



In lopend beleid en lopende programma's wordt al aan het behalen van de doelen gewerkt. Toch worden daarmee de langetermijndoelen nog niet altijd behaald. In dit plan geven we aan waar een slimmere aanpak nodig is voor het behalen van de langetermijndoelen. Versterking van het beleid en de uitvoering is daar een onderdeel van. In hoofdstuk 6 leest u hoe we het Uitvoeringsprogramma handen en voeten gaan geven.

5.3 Waarden als fundament

Dit plan biedt het kader voor versterking van het beleid en de uitvoering. Uit gesprekken met inwoners en partijen en met onderzoek is achterhaald welke maatschappelijke waarden worden afgewogen bij het bepalen van keuzen die het milieu raken. [Lit. PWE] Ook al maken mensen verschillende keuzen, de achterliggende waarden gezondheid, rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid lijken voor bijna iedereen belangrijk. Deze drie waarden hanteren we als fundament voor het milieubeleid.

Gezondheid

De overheid moet zorgdragen voor een gezonde leefomgeving. De woningbouwopgave, de energietransitie, de mobiliteit en de economie zetten druk op de kwaliteit van onze leefomgeving. Dit biedt kansen en levert tegelijkertijd ook dilemma's op. Kansen om oude industriële installaties af te bouwen en nieuwe, toekomstbestendige op te bouwen. Er moeten nu keuzen gemaakt worden, zodat investeringen gedaan worden in groene groei. Door ons te richten op een gezonde leefomgeving, vitale ecosystemen en een toekomstbestendige ontwikkeling van onze economie kunnen we bijdragen aan brede welvaart voor heel Nederland.

Rechtvaardigheid

Het is rechtvaardig om afwenteling te voorkomen tussen milieuthema's en van milieuproblemen naar volgende generaties of naar andere plekken, ook buiten Nederland. De milieulast, de milieumaatregelen en de effecten hiervan moeten bovendien rechtvaardig verdeeld worden. Nu worden kwetsbare groepen inwoners vaak extra hard geraakt door een ongezonde leefomgeving. Ook komen de kosten voor de maatregelen om hun leefomgeving te verbeteren op hun bordje terecht. Een verbetering voor de ene groep leidt soms tot een verslechtering voor een andere groep. We willen bijdragen aan brede welvaart voor iedereen in Nederland.

Verantwoordelijkheid

Iedereen moet voldoen aan de wettelijke verplichtingen. We streven naar een samenleving waarin partijen zich medeverantwoordelijk voelen en zich verantwoordelijk gedragen. Een eigen verantwoordelijkheid wordt alleen gevoeld als alle partijen inbreng kunnen leveren aan het milieubeleid en worden aangesproken op de zaken waar ze invloed op hebben. We streven ernaar dat alle partijen bijdragen aan brede welvaart in Nederland.

Deze waarden vormen het normatieve kader voor bijsturing van beleid en te nemen maatregelen om de gezonde, schone leefomgeving dichterbij te brengen. Dit kader leidt niet tot modelmatig vast te stellen maatregelen. Het moet wel leiden tot een gesprek over de waarden aan de hand van de vragen: Vinden we dit gezond genoeg? Vinden we dit een rechtvaardige verdeling van de lusten en de lasten? Welke verantwoordelijkheid heb ik hierin te nemen en welke verantwoordelijkheid verwacht ik van andere partijen?



5.4 Vier milieubeginselen

Naast de waarden gezondheid, rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid als normatief kader hanteren we vier milieubeginselen. De Europese Unie hanteert deze vier beginselen eveneens. Deze vier milieubeginselen hebben relaties met de waarden gezondheid, rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid.

1. Het voorzorgsbeginsel. Bedrijven en overheden nemen maatregelen wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor het milieu of de gezondheid. Het gaat om activiteiten waarbij de beschikbare wetenschappelijke gegevens wel indicaties geven voor een risico, maar nog onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar is over de aard of omvang van een risico. Het is namelijk niet altijd op voorhand duidelijk of menselijk handelen leidt tot risico's voor mens en milieu. Zulke onzekere risico's kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij veiligheidskwetsies, maar vaak ook bij activiteiten met mogelijke gevolgen voor de gezondheid. Een bekend voorbeeld is de introductie van nieuwe stoffen, reden waarom in de Europese verordening REACH is bepaald dat eerst informatie over gevaarlijke eigenschappen en veilig gebruik geregistreerd moet worden voordat de stof op de markt mag worden gebracht.
2. Het preventiebeginsel, dat nauw samenhangt met het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel heeft betrekking op het moment waarop maatregelen moeten worden genomen. Het preventiebeginsel is gericht op het voorkomen van milieuschade wanneer het al zeker is dat er schade zal optreden en houdt in dat de maatregelen in de eerste plaats gericht moeten zijn op het voorkomen van vervuiling en niet op het herstellen. Voorkomen is beter dan genezen.
3. Bestrijding verontreiniging aan de bron. Milieubescherpende maatregelen kunnen het best worden gericht op de bron van de verontreiniging in plaats van op de ontvanger van de verontreiniging. Dit beginsel is van toepassing als preventie niet mogelijk is. Ook bij dit beginsel is de gedachte om in een zo vroeg mogelijk stadium maatregelen te treffen. De bedoeling is om ervoor te zorgen dat de negatieve gevolgen voor het milieu zo beperkt mogelijk blijven.
4. De vervuiler betaalt. De veroorzaker van een vervuiling is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de kosten die gemoeid zijn met het voorkomen en beperken van de vervuiling. Het beginsel dat de vervuiler betaalt is gebaseerd op gezond verstand: degene die de vervuiling veroorzaakt moet betalen om de schade ongedaan te maken. Dit kan inhouden dat het verontreinigde gebied wordt schoongemaakt of dat de gezondheidskosten van de getroffen mensen worden gedekt.

Fundamentele waarden in relatie tot de vier milieubeginselen

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat we het zekere voor het onzekere nemen. Als er voldoende wetenschappelijke aanleiding is om voorzichtig te zijn dan handelen we hiernaar en investeren we tegelijkertijd ook in kennis om van onzekerheden zekerheden te maken. Dit raakt aan de waarden verantwoordelijkheid en gezondheid. Het preventiebeginsel staat centraal in het milieubeleid: de maatregelen zijn gericht op het voorkomen van schade. Dit raakt aan de waarde gezondheid. Pas als schade niet voorkomen kan worden zetten we in op aanpak bij de bron, op mitigatie, compensatie en uiteindelijk en indien mogelijk herstel. Dit raakt de waarden gezondheid en rechtvaardigheid. De kosten van de maatregelen worden zo veel mogelijk verhaald op de vervuiler, immers: dat is als beginsel het meest rechtvaardig en raakt daarnaast de waarde verantwoordelijkheid.



6. Beleidsrichtingen: wat is nodig?

6.1 Inleiding

Om onze ambitie 'een gezond, schoon en veilig Nederland in 2050' te realiseren kiezen we voor een aantal samenhangende beleidsrichtingen. Elk vraagstuk vraagt om een optimale mix van instrumenten. We clusteren de instrumenten rond de drie fundamentele waarden gezondheid, rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid. Die clusters staan niet op zichzelf. Er zijn over en weer verbanden en afhankelijkheden. Om te kunnen werken met eerlijke prijzen waarin de kosten voor milieuschade terecht komen bij de veroorzaker, zullen we ook moeten zorgen dat dit in internationale afspraken wordt opgenomen. Als we de veerkracht van bodem, water en lucht willen waarborgen met heldere normen, willen we ook dat ieder zich daaraan houdt en zo nodig via handhaving wordt teruggefloten. Zo zijn er meer voorbeelden van samenhang. De drie uitgewerkte clusters van beleidsrichtingen bevatten ook een opmaat naar een concrete vertaling in maatregelen in het uitvoeringsprogramma. In de afsluitende paragraaf wordt die opmaat gestructureerd weergegeven.

6.2 Beschermen van onze leefomgeving

Een gezonde leefomgeving betekent dat we beschermd zijn tegen vervuilende invloeden. Zonder vervuiling hebben we geen overlast van geluid, trilling en geur van bedrijven en verkeer. We zijn door veilige afstanden of normen beschermd tegen risico's van gevaarlijke stoffen en ioniserende straling door productie, opslag en vervoer ervan. Zonder vervuiling kunnen we schone lucht blijven inademen, kunnen we op en van een gezonde bodem leven en kunnen we nog lang zuiver water gebruiken. Dan hebben we het over een ecosysteem dat zijn diensten kan blijven leveren: dat reinigt, filtert en opbrengsten genereert. Daar lopen we tegen grenzen aan of zijn we er al overheen. We willen de leefomgeving beter beschermen door ophoping van stoffen en stapeling van negatieve effecten tegen te gaan, door betere afwegingskaders bij ruimtelijke besluiten en door beter om te gaan met onze normenkaders.

Die gezonde leefomgeving willen we stapsgewijs bereiken. Dat betekent een opgave voor alle sectoren die bijdragen aan vervuiling. We zullen de adviezen van de WHO benutten om normen stelselmatig aan te scherpen.

6.2.1 *Ecosystemen als basis voor de gezondheid van mens en natuur*

De kwaliteit van ecosystemen is van groot belang voor het creëren van een gezonde, schone en veilige leefomgeving en vormt een essentieel onderdeel van het milieu. Het milieubeleid richt zich daarom ook op de ecosystemen, inclusief de benodigde grondstoffen. Ecosystemen voorzien de maatschappij van belangrijke diensten, bijvoorbeeld schoon drinkwater, zuurstofproductie, voedsel en (kritieke) grondstoffen. Om deze diensten te kunnen leveren is het van belang dat de ecosystemen in goede conditie verkeren. Vitale en veerkrachtige ecosystemen kunnen optimaal hun diensten verlenen en hebben een bufferend en mate van zelfreinigend vermogen die het milieu gezond houden voor mens, dier en andere organismen. Een gezonde leefomgeving kan niet worden gevormd zonder vitale ecosystemen inclusief biodiversiteit. Daarom vormen ecosystemen de basis voor gezondheid van mens en natuur.

De staat van de ecosystemen is momenteel niet goed en kent vele bedreigingen [ref RIVM 2022 staat van het milieu]. Het is niet vanzelfsprekend dat de diensten, zoals schoon drinkwater en voedselproductie, zonder extra kosten kunnen worden geleverd in de komende periode.

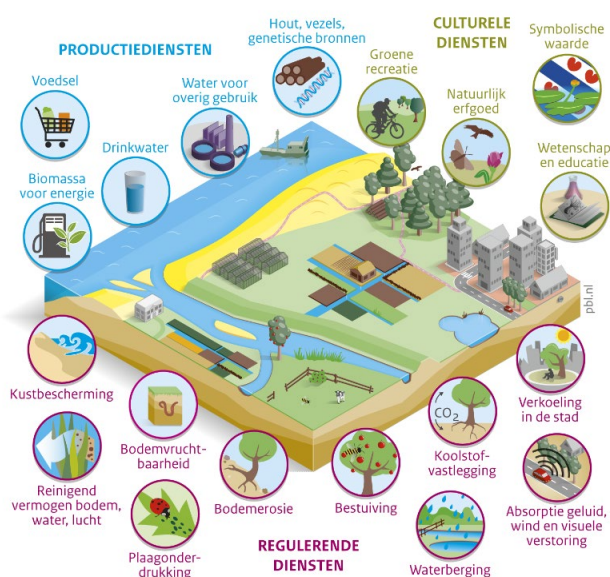
We kennen de diverse programma's ten behoeve van water, bodem, lucht, natuur, landbouw en de meer op uitstoot beperking gerichte projecten. Op regionale en lokale schaal lopen gebiedsgerichte projecten met een meer integraal karakter. Particuliere initiatieven streven met een meer op natuur gebaseerd bedrijfsmodel een toekomstbestendig gebruik van bodem en water na. Al deze



activiteiten zijn nodig om de teruggang van de chemische, fysische en biologische kwaliteit van water, bodem en lucht ten goede te keren. De initiatieven vullen de uitvoering van het milieubeleid, gericht op het halen van een gezonde, schone en veilige leefomgeving.

De samenhang van de initiatieven is veelal nog niet uitgewerkt. We kunnen winst behalen door gerichter de kennis te delen en vanuit verschillende invalshoeken de problematiek te benaderen. Er zullen daardoor dilemma's naar voren komen, bijvoorbeeld hoe water kan worden gezuiverd zonder de bodem te verontreinigen of hoe bodem chemisch schoon kan worden zonder al het leven in de bodem te vernietigen. De diverse maatschappelijke opgaven, bv woningbouw en energietransitie, zullen in samenhang moeten worden aangepakt. het eenzijdig benaderen van een enkele maatschappelijke opgave zal een belemmering vormen van het bereiken van doelen van de andere opgaven. Wanneer de uitvoering van met name de rijksprojecten stopt zal extra moeten worden ingezet om de maatschappelijke doelen te bereiken.

Onderstaande illustratie toont voorbeelden van verschillende typen diensten geleverd door ecosystemen onderverdeeld in productiediensten, culturele diensten en regulerende diensten. De kwaliteit van de bodem, water en lucht bepalen grotendeels de kwaliteit van een ecosysteem.



Bron: PBL, WUR, CICES 2014

www.pbl.nl

Bodem, water en lucht vormen de basis van het ecosysteem. Vanuit deze basis groeit en bloeit alles wat leeft. Het is daarom cruciaal om de stressoren op bodem, water en lucht terug te dringen naar niveaus niet langer schadelijk voor ecosystemen. Door deze terugdringing zal de kwaliteit van de bodem, water en lucht verbeteren en biodiversiteit zal toenemen. Een betere biodiversiteit bevordert de veerkracht van ecosystemen waardoor zij beter de samenleving kunnen voorzien van hun diensten. De laatste jaren is het aanbod van ecosystemediensten minder groot dan de vraag. De drie planetaire crises zijn hier een belangrijke oorzaak van. Natuurlijke ecosystemen zoals natuurgebieden voorzien de maatschappij voor het grootste deel van ecosystemediensten. Om tot een veerkrachtige natuur te komen, wordt er gestreefd naar robuuste natuurgebieden van goede



kwaliteit en het duurzaam benutten van natuurlijke hulpbronnen. Ook zullen meerdere partijen een bijdrage moeten leveren aan de instandhouding van natuur en biodiversiteit².

Om een goede kwaliteit ecosystemen te bereiken is het cruciaal dat verdere vervuiling van water, bodem en lucht wordt teruggedrongen tot niveaus niet langer schadelijk voor ecosystemen. Dit bevat onder andere het aanpakken van persistente stoffen, medicijnresten, eutrofiering en het verminderen van gewasbeschermingsmiddelen. Ook de vervuilende stoffen die zich nu al binnen bodem en watersystemen bevinden moeten opgeruimd worden. Om te voorkomen dat water en bodemvervuiling een probleem achteraf wordt is het van belang dat water en bodemsystemen sturend zijn bij locatiekeuzes van activiteiten, zoals woningen, industrie en landbouw. Daarnaast is het belangrijk dat er voldoende en schoon drinkwater beschikbaar is, voor mensen maar ook voor de economie. In het Natuur en Biodiversiteits Strategie en Actieprogramma (NBSAP) wordt aan een goede kwaliteit van de ecosystemen gewerkt, ook buiten de beschermde gebieden en soorten. Door toepassing van de door LVVN ontwikkelde methode Basiskwaliteit Natuur kunnen vitale ecosystemen gerealiseerd worden. Ook door bodemsaneringen, verbetering van waterkwaliteit, minder pesticidegebruik, vermindering van meststoffen, afname van uitstoot en slim ruimtegebruik zal de kwaliteit van ecosystemen toenemen. Ook door verdere kennisontwikkelingen en onderzoek naar het functioneren van ecosystemen onder invloed van verschillende stressoren (klimaatverandering, vervuiling, biodiversiteitsverlies, andere stressoren waarvan de effecten nog onduidelijk zijn) is een belangrijke stap voor het vitaal maken van ecosystemen. Daarnaast is het natuurinclusief maken van onze samenleving een belangrijke stap om gezonde ecosystemen én leefomgeving te creëren. We kunnen natuur veel meer inzetten voor het behalen van maatschappelijke doelen. Agenda Natuurinclusief bevat uitwerkingen van verschillende maatregelen die beschrijven hoe we de natuur meer kunnen implementeren in onze samenleving. Bijvoorbeeld, dijken bezaaien met bloemenmengsels of natuur inclusieve wateroever. Kennisontwikkeling over het functioneren van ecosystemen is daarom belangrijk om ons voor te bereiden op onomkeerbare schade en verslechtering van ecosysteemdiensten.

6.2.2 Stapeling van effecten

Stapeling komt in verschillende vormen voor:

1. Allereerst kunnen verschillende bronnen eenzelfde soort effect hebben en elkaar versterken. Een voorbeeld hiervan is de geluidbelasting door weg- en railverkeer, industrie en luchtvaart.
2. Binnen één stressor (= stressfactor voor mens of natuur, bijvoorbeeld geluidhinder of luchtvervuiling) kunnen er verschillende effecten, van eenzelfde of van verschillende bronnen, op elkaar inwerken en elkaar versterken. De effecten van verschillende stoffen in de lucht kunnen een versterkt negatief gezondheidseffect hebben.
3. Daarnaast kunnen verschillende soorten effecten ('stressoren') cumuleren en elkaar deels zelfs versterken, zoals geluids- en trillingshinder en luchtverontreiniging.

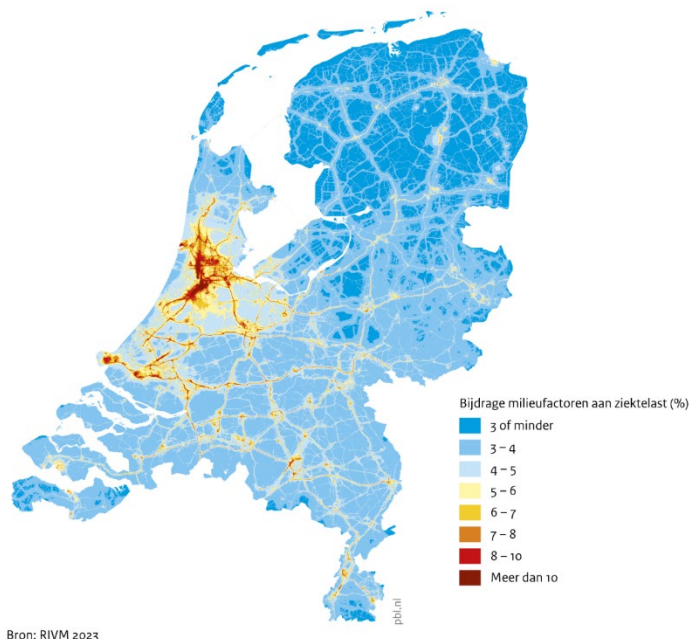
De stapeling (of cumulatie) van verschillende belastende invloeden, zoals verstoring, hinder en deposities op een plek, bepaalt de mate van gezondheid op die plek. Normen worden doorgaans per belastende invloed ontwikkeld, zoals voor geluid of stoffen. Daarmee doen de normen geen recht aan wat de stapeling van invloeden en het samenspel ervan betekent voor de gezondheid. Verschillende bronnen met eenzelfde soort vervuiling of verstoring kunnen elkaar versterken. Bijvoorbeeld geluid van verschillende bronnen. Daar bovenop kunnen ook verschillende soorten vervuiling stapelen en samen een versterkend negatief gezondheidseffect hebben. Bijvoorbeeld luchtvervuiling en licht- en geluidhinder rond een industriecomplex. Afzonderlijk kunnen die

² [Ecosysteemdiensten in Nederland, 2020 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#)



effecten binnen normen blijven en dus aanvaardbaar zijn, maar gecombineerd kunnen ze voor de

Milieugezondheidsrisico, 2020



mens en de natuur onaanvaardbaar ongezond zijn.

Het grove beeld dat uit de kaart naar boven komt is dat de bijdrage van milieufactoren aan ziektelast het grootst is in de gebieden die beïnvloed worden door het gebruik van infrastructuur, (lucht)havens en stedelijke activiteiten.

Om voldoende rekening te kunnen houden met de effecten van stapeling van negatieve invloeden is informatie nodig over de aard en mate van stapeling. Ook is meer kennis nodig over de risico's van die stapeling voor de gezondheid. Er ontbreekt vooral nog veel kennis over gecombineerde gezondheidseffecten van verschillende stoffen en stressoren. Dit tekort aan kennis bemoeilijkt een correcte toepassing van het voorzorgbeginsel op het stapelingsvraagstuk. Om het voorzorgprincipe goed toe te kunnen passen is onder andere biomonitoring en gezondheidskundig onderzoek nodig. Dit is complex en vergt langjarig onderzoek. Daarom is het extra belangrijk dat informatie hierover transparant en beschikbaar is en kennis gedeeld wordt. Gelukkig beginnen we ook hier niet bij nul. Er wordt momenteel gewerkt aan methoden op basis van AI, die kunnen voorspellen wat een cocktail aan stoffen zou kunnen betekenen voor een aquatisch ecosysteem. Daarnaast zou het ook helpen als bedrijven die effectonderzoek doen naar hun activiteiten deze kennis delen met het bevoegd gezag.

Ophoping van persistente stoffen

Persistente stoffen zijn stoffen die niet of heel langzaam afbreken, waardoor deze stoffen zich in de bodem of het water of in een voedselpiramide kunnen ophopen. Ook bij lage emissies kunnen de persistente stoffen op termijn zowel leiden tot problemen met het leveren van ecosystemendiensten als gezondheidsproblemen. Lage 'onschuldige' concentraties in verschillende soorten voedsel, kunnen voor de mens leiden tot ongezonde blootstelling. Langetermijneffecten van deze stoffen zijn niet altijd bekend op het moment dat ze worden geproduceerd of uitgestoten. Als later de negatieve effecten zich openbaren dan is de stof al opgehoopt, wijdverspreid en lastig te verwijderen. Vanuit het voorzorgsbeginsel vraagt de ophoping van persistente stoffen extra voorzichtigheid.



Gezonde leefomgeving voor iedereen

Stapeling van negatieve effecten doet zich onevenredig vaak voor op plekken waar sociaal-economisch kwetsbare groepen wonen. De stapeling van milieuvervuiling met andere ruimtelijke en levensstijl factoren, leidt met name bij deze groepen tot onaanvaardbare gezondheidsschade. Deze groepen hebben niet altijd de mogelijkheden, wat betreft financieel budget, sociaal vangnet, informatie en/of kennis om te zorgen voor een gezondere leefomgeving. Bijvoorbeeld, mensen uit lagere inkomensgroepen zijn vaker blootgesteld aan hoger dan gemiddelde niveaus van vervuiling. Mensen uit hogere-inkomensgroepen hebben meer mogelijkheden om te wonen in een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving. Oorzaak zijn ook keuzen die in de ruimtelijke ordening worden gemaakt om sociale woningbouw te ontwikkelen op goedkopere locaties waar het lokale milieu vaak al zwaarder belast is. Daarbij kan het eveneens gaan om andere stressoren dan die onder 'vervuiling' vallen, zoals leefstijlfactoren. Leefstijlfactoren bij personen binnen kwetsbare groepen zoals meer roken en ongezonde voeding kunnen de negatieve gezondheidseffecten versterken. Deze laatstgenoemde factoren vallen echter buiten de reikwijdte van het milieubeleid.

6.2.3 *Gebiedsgerichte en integrale afweging; 'structureerende milieukeuzes'*

Diverse, vaak ook noodzakelijke, functies en activiteiten hebben negatieve effecten op de omgeving. Deze functies leggen een groter beslag op de ruimte dan alleen het directe fysieke ruimtebeslag voor de activiteit zelf. Als gevolg van de negatieve effecten van die activiteiten worden namelijk beperkingen opgelegd aan andere functies in diezelfde omgeving. We willen bijvoorbeeld geen ziekenhuis in een explosieaandachtsgebied rond een chemische fabriek of een munitieopslag. We willen geen scholen in zwaar door geluid belast gebied naast een snelweg of een vliegveld. Of nieuwe woningen binnen de geurafstand rond een bestaande intensieve veehouderij.

Met de schaarse ruimte die ons ter beschikking staat in dit kleine en dicht bewoonde land betekent dit dat we slim met ons ruimtegebruik moeten omgaan. We willen de negatieve omgevingseffecten van activiteiten zoveel mogelijk verkleinen en verzachten. Dit past bij een aanpak bij de bron. De aandachtgebieden voor brand, toxische stoffen en explosiegevaar, geluidzones en stankcirkels worden door bronbeleid kleiner. Als economische activiteiten - waaronder mobiliteit - minder vervuilen dan nemen ze minder milieuruimte in. Dat levert dan ruimte op voor andere activiteiten: een win-win. Zuinig zijn op kwetsbare gebieden, intensiveren waar de bodem en watersysteem dit kan dragen ('water en bodem sturend') en beschikbare voorzieningen zoals het openbaar vervoer op orde zijn. We willen geen nieuwe belastende functies plannen in gebieden met kwetsbare bestaande functies als die zich niet tot elkaar verhouden. Bijvoorbeeld geen verzorgingshuis in een risicogebied. Ontmengen waar dit noodzakelijk is en juist functies slim combineren die wel samengaan: natuur, waterberging, toekomstbestendige energieopwekking kunnen wel in een aandachtsgebied voor brand, toxische stoffen en explosie en binnen geurafstand, en bedrijven en intensieve recreatie kan wel in geluidzones. Als we de negatieve effecten van activiteiten minimaliseren en activiteiten met diverse negatieve omgevingseffecten combineren blijft de totale milieugebruiksruimte beperkt en kunnen we blijven werken aan een continue verbetering van de leefomgeving.

Ruimtelijke ordening is een belangrijke manier om tegen risico's en vervuiling te beschermen en bij te dragen aan een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Het is van belang de ruimtelijke afwegingen mede te baseren op bescherming en verbetering van de gezondheid en vermindering van de risico's. Toepassing van het nabijheidsprincipe in ruimtelijke ordening, waarbij vervoersbewegingen tussen wonen, werken en voorzieningen worden beperkt, beperkt ook de blootstelling aan schadelijke emissies. Voor een gezonde leefomgeving en de vitaliteit van ecosystemen is een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk. De toegenomen ruimtevrage voor onder meer woningbouw, de energietransitie van fossiel naar hernieuwbare bronnen en klimaatadaptatie leidt ertoe dat de druk op de ruimte toeneemt en de gezondheid van de leefomgeving op plekken verder onder druk komt te staan. Bijvoorbeeld bij woningbouw in de nabijheid van een haven of langs drukke wegen.



Niet alle activiteiten zijn gezond en veilig. Zo hebben we simpelweg bedrijven nodig die werken met giftige of explosieve stoffen of processen. Uitgangspunt voor omgevingsveiligheid is dat er in geval van een incident geen slachtoffers zijn en dat de milieuschade beperkt blijft. Ook wordt er naar continue verbetering gestreefd en mag er bij nieuwe situaties geen verslechtering van de veiligheid optreden. Dat vraagt van alle partijen in de keten dat ze verantwoordelijkheid dragen en nemen. Zodat na genomen bronmaatregelen in gezamenlijkheid tot optimale ruimtelijke inpassing kan worden gekomen van risicobedrijven.

Cumulatie van gezondheidsinvloeden treedt op bij mensen en natuur en op bepaalde locaties. Om te sturen op het (voorkomen) van stapeling van effecten op locaties kan met ruimtelijke ordening, de planvorming dus, gestuurd worden om de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen of te ontwikkelen. Door te kijken naar gecumuleerde en gestapelde blootstelling (in brede zin bedoeld: zowel stoffen als geluid, straling en trillingen) van de leefomgeving en ecosystemen kunnen we gezondheid daadwerkelijk als sturend principe hanteren bij besluitvorming met effecten op de leefomgeving van mens en natuur. Bij vergunningverlening moet niet alleen gekeken worden naar op zichzelf staande emissies maar ook naar het cumulatieve gezondheidseffect in het betreffende gebied. Zo wordt het bronbeleid vanuit het beginsel 'bestrijding van vervuiling aan de bron' in verband gebracht met effecten op de gezondheid en versterkt het het reguleren van blootstelling via onder meer omgevingsplannen. Om zo ver te kunnen komen moet onze kennis over gezondheidseffecten op de lange termijn worden vergroot.

Vergunningen en normen reguleren de uitstoot (emissie) van belastende invloeden (stoffen, licht, trillingen, straling) naar de omgeving. De effecten op gezondheid worden echter bepaald door wat hiervan het lichaam of het ecosysteem bereikt (blootstelling en depositie). Ook daaraan worden in vergunningen en normen eisen gesteld maar veelal als afgeleide van de uitstoot en op basis van inschattingen en berekeningen. We willen een sterkere koppeling tussen bron en effecten op de gezondheid.

In de fysieke ruimte komen opgaven en belangen bij elkaar. Op het lokale schaalniveau worden de keuzen gemaakt over locatie en het combineren van, of juist het scheiden van functies en activiteiten. Een goede ruimtelijke ordening gebaseerd op de biologische, fysische en chemische draagkracht van de ondergrond (water en bodem sturend) en rekening houden met bijvoorbeeld de bestaande en te verwachten luchtkwaliteit in een gebied kan milieuproblemen helpen voorkomen en oplossen. Het belang van een gezonde leefomgeving en vitale ecosystemen moet altijd expliciet worden meegewogen bij keuzen voor bijvoorbeeld woningbouwlocaties, wegen- en OV-infrastructuur, industrie, installaties en infrastructuur voor de energietransitie en plannen voor aanpassing aan klimaatverandering et cetera: 'Health in all policies', ook als dit niet helemaal kwantificeerbaar en te normeren is.

Conform de Omgevingswet (art. 1.3 balans tussen beschermen en benutten) blijft een ruimtelijke afweging een afweging van diverse in principe gelijkwaardige belangen. Er blijft brede decentrale afwegingsruimte bij de toedeling van functies aan locaties om lokaal belangen van diverse maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwbehoefte, af te kunnen wegen.

Met de Omgevingswet is een nieuwe mogelijkheid gecreëerd om te sturen op kwaliteit van de fysieke leefomgeving: de omgevingswaarde. Een omgevingswaarde is een instrument waarmee overheden kunnen sturen op cumulatieve effecten. Deze waarde moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn.

Het instrument milieu-effectrapportage (mer) biedt in een vroegtijdig stadium van planvorming inzicht in de brede milieueffecten van de grote opgaven waar Nederland voor staat. Het milieueffectrapport bevat een beschrijving van de milieueffecten van het voornemen en daarnaast worden ook de milieueffecten van alternatieven in beeld gebracht. De gedachten en principes uit het instrument kunnen hiervoor nog vaker en beter worden benut, namelijk ook voor niet verplichte activiteiten en plannen. Een afwegingskader, gezondheidseffectrapportage of -toets, al dan niet als onderdeel van deze mer, biedt inzicht in de te verwachten gezondheidseffecten,



waardoor ook deze volwaardig kunnen worden meegewogen. Bij het nemen van het uiteindelijke besluit, moet het bestuursorgaan de informatie uit het milieueffectrapport meewegen. Door de integrale benadering van het instrument mer biedt het vroegtijdig inzicht in de brede milieusamenhang van grote opgaven van de Nederlandse samenleving en draagt het instrument bij aan de kwaliteit en efficiëntie van besluitvorming.

6.2.4 *Afwegingskader voor toedeling van functies aan locaties*

We dragen bij aan de ontwikkeling van een afwegingskader voor integrale gezondheid in het omgevingsbeleid. Zo werken we aan structurerende milieukeuzes. Het niet meenemen van mogelijke risico's door stapeling van stressoren kan leiden tot ongewenste milieu- en gezondheidseffecten, zoals ook al is beschreven door de Gezondheidsraad (2022) en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (Industrie en Omwonenden, 2023). Er is een afwegingskader nodig voor provincies en gemeenten bij het sturen op een gezonde leefomgeving. Dit afwegingskader helpt bij het maken van gebiedsgerichte en integrale afwegingen, zoals een omgevingsplan en omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten en milieubelastende activiteiten.

Bij een afweging van een vervuilende activiteit is allereerst relevant of de vervuilende activiteit nodig wordt gevonden, of dat er minder vervuilende alternatieven voorhanden zijn. Vervolgens is bij een locatiekeuze de gevoeligheid van de locatie van belang. Geluid en ultrafijnstof zijn bijvoorbeeld geen probleem op plekken waar geen mensen in de omgeving zijn en op plekken waar geen schade aan de natuurlijke ecosystemen kan ontstaan. Bij het toedelen van functies aan locaties moeten ook de mogelijkheden om effect-verzachtende ('mitigerende') maatregelen te treffen onderzocht worden. Een geluidswal is zo'n maatregel. Ook is relevant wat de persistentie is van het vervuilende effect. Geluid is bijvoorbeeld alleen op het moment dat het zich voordoet schadelijk. PFAS hoopt zich op en vormt een langdurig probleem. Tenslotte is relevant of in een gebied verschillende negatieve effecten stapelen ('cumulatie'). Door 'stapeling van verschillende negatieve effecten die allemaal op zich nog aanvaardbaar gevonden kunnen worden, kan 'het emmertje gaan overlopen'.

[p.m. benutten uitkomsten studie Gezondheid en Ruimte RIVM/PBL iov IenW/VWS/VRO]



6.2.5 Normering

Met in regelgeving vastgelegde normen bieden we een basisbescherming tegen ongezonde, sterk vervuulende en onveilige situaties. Deze basisbescherming biedt echter in de praktijk niet altijd voldoende bescherming van de gezondheid en veiligheid [lit verwijzing naar OvV rapport Industrie en Omwonenden].

Verschillende factoren maken dat de normen niet altijd leiden tot een effectieve bescherming van gezondheid en milieu:

- Normstelling is in beginsel gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, wat een goede basis voor de gezondheidsbescherming biedt. Echter, deze basis kan onder druk staan door politieke en economische belangen
- Hoewel adviezen voor normen van het RIVM vaak worden overgenomen, worden bij het stellen van (inter)nationale normen, wetenschappelijke waarden soms afgewogen tegen andere belangen, zoals haalbaarheid en kosten
- Een milieukwaliteitsnorm geldt veelal voor één stof en één milieubelastende activiteit. Hoewel er in de modellen van het RIVM rekening wordt gehouden met veiligheidsfactoren in de milieukwaliteitsnormen, worden niet alle cumulatieve effecten meegenomen
- Normen worden op enig moment in de tijd vastgelegd en kunnen verouderen. Hoewel normen kunnen worden aangescherpt, vindt dit soms plaats met vertraging in vergelijking met nieuwe inzichten, veranderingen in de uitvoeringspraktijk en de introductie van nieuwe productieprocessen en stoffen. Dit geldt bijvoorbeeld voor gevaarlijke persistente stoffen, waarvoor de emissienormen op de lange termijn mogelijk niet voldoen aan de vereiste bescherming van de gezondheid en het milieu. Let wel, bij de introductie van nieuwe stoffen is een risicobeoordeling onderdeel van de registratieplicht, maar dit waarborgt niet altijd de inhoudelijke kwaliteit ervan, en er zijn uitzonderingen op REACH waar sommige stoffen mogelijk buiten de risicobeoordeling vallen
- Partijen handelen niet altijd normconform, omdat ze niet op de hoogte zijn, niet in staat zijn of niet willen voldoen aan de eisen. Soms proberen zij de mazen in de wet te benutten, waardoor het beoogde doel van de norm wordt ondermijnd
- Verder kan bij lokale of nationale afwegingen en besluiten maximale ruimte opgezocht worden binnen de bandbreedten die binnen de meeste afwegingskaders voor normstellingen bestaat. Een uitzondering hierop is de minimalisatieplicht voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)
- Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving kunnen er oorzaken liggen voor onvoldoende bescherming van de gezondheid en het milieu

In deze hele keten is nadere scherpere en duidelijkheid nodig, zodat partijen allemaal een eigen verantwoordelijkheid kunnen voelen, nemen en er op aangesproken kunnen worden.

Vergunningen zijn tijdelijk

Normen worden soms geïnterpreteerd als doelen. Normen zijn de getallen die aangeven welke mate van vervuiling of andere manieren van overlast we op dat moment maximaal accepteren. Met het oog op de te beschermen gezondheid willen we dat er vanuit een ander perspectief naar vergunningen als normerend instrument wordt gekeken. Een vergunning wordt vaak gezien als een recht om te mogen vervuilen en dit 'recht' wordt vaak volledig gebruikt: normopvulling. En dat bovendien vaak voor langere tijd. We willen dat de eisen (voorschriften) in de vergunning veel meer voor bepaalde tijd wordt gezien. De vergunninghouder moet de verantwoordelijkheid nemen om de emissies en de veiligheidsrisico's continu te minimaliseren. Dat betekent dat normen en vergunningen periodiek geactualiseerd moeten worden. De uiteindelijke ambitie is een verwaarloosbare gezondheidslast en verwaarloosbaar risico.

Dit houdt in dat de emissies moeten worden voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo ver mogelijk moeten worden teruggedrongen. Dat betekent ook dat normen periodiek geactualiseerd moeten worden. Bij de aanpak van Zeer Zorgwekkende Stoffen gebeurt dit al: bedrijven moeten eens in de vijf jaar rapporteren over de emissies naar lucht en water. Ook moeten zij rapporteren over de mogelijkheden om deze emissies te verminderen. Ook als de emissies al vergund zijn: de



minimalisatieplicht. Een ander voorbeeld is de continue verbetering waar beleid en regels voor nucleaire veiligheid op sturen.

Stapsgewijs gezonder

De gezondheid wordt beter beschermd als we de normen periodiek actualiseren. Die actualisering moet in ieder geval gebaseerd zijn op de stand van de techniek, de voortschrijdende inzichten in relatie tot gezondheid en de voortgang ten aanzien van de lange termijn ambitie: verwaarloosbare negatieve gezondheidseffecten. Om innovatie te stimuleren en bedrijven uit te dagen helpt het om normen scherp te stellen. Deze normstelling moet gebeuren op een manier dat zowel inwoners als bedrijven tijdig weten waar ze voor de langere termijn aan toe zijn. Dit geeft inwoners de geruststelling dat hun leefomgeving beschermd wordt. Het geeft de industrie de duidelijkheid die nodig is om investeringen voor de langetermijn te doen.

Bij normstelling willen we vaststellen wat we maximaal aanvaardbaar vinden aan vervuiling. Daaraan vooraf gaat de vraag of de vervuilende activiteit wel echt nodig is, of dat schonere alternatieven voorhanden zijn. Indien nodig, dan wel minimaal vervuilend.

6.3 Naar een rechtvaardige en toekomstbestendige economie

Een gezonde, schone en veilige leefomgeving vormen de basis voor brede welvaart voor alle inwoners van Nederland. Duurzame bedrijven moeten de drager zijn van toekomstbestendige ontwikkelingen. We willen afwenteling van vervuiling tussen milieucompartimenten naar volgende generaties en naar andere plaatsen voorkomen. Dit vraagt een toekomstbestendige en rechtvaardige economie. Een toekomstbestendige economie is een concurrerende economie die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarbij de behoeften van de toekomstige generaties in gevaar te brengen en/of elders in de wereld schade toe te brengen.

6.3.1 Toekomstbestendige productie en consumptie als economische kans]

In het huidige economische systeem zitten prikkels die deze rechtvaardige productie en consumptie verstoren. Directe schade aan de leefomgeving, gezondheid en de uitputting van natuurlijke bronnen maken nu geen onderdeel uit van de kostprijs van een product.

Een toekomstbestendige economie is gebaseerd op duurzame productie en consumptie en opereert binnen de planetaire grenzen van de aarde. De lucht-, bodem en waterkwaliteit zijn weer op peil. In een toekomstbestendige economie is sprake van waardig werk. Met ons consumptiepatroon, onze bedrijvigheid en economie richten we geen schade aan maar verdienen we juist ons geld en pakken we de kansen met het toekomstbestendige verdienvermogen. Bedrijven en werknemers zijn hiervoor toegerust. Zo dragen we bij aan het vergroten van bestaanszekerheid inclusief het bevorderen van een gezond en lang leven door een gezonde en fijne leefomgeving. Er is geen sprake meer van afwenteling. Kennis en innovatievermogen ontwikkelen zich verder. Kennis is breed beschikbaar en de mogelijkheden om te innoveren worden gestimuleerd. Waar nodig wordt ingezet op een transitie om op de langere termijn productie en consumptie te laten bijdragen aan een gezonde, schone en veilige leefomgeving.

Rechtvaardigheid in het milieubeleid betekent meer dan duurzame producten, duurzame productie en duurzame consumptie. Het betekent ook dat de lusten en lasten eerlijk over partijen verdeeld worden en dat vervuilers worden aangeslagen voor de kosten die zij veroorzaken met hun vervuilende gedrag.

Partijen ontplooiën steeds meer initiatieven richting een toekomstbestendige economie. Ook in de regelgeving wordt steeds meer rekening gehouden met duurzaamheid, zoals met de Europese Ecodesign richtlijn en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Verder zijn of worden (grotere) ondernemingen verplicht om te rapporteren over hun impact op mens en milieu op basis van de Europese Corporate Sustainability Reporting Directive en de Corporate Sustainability Due Diligence Directive. Maar nog steeds is duurzaamheid geen gemeengoed in de economie. Het verder aanjagen en stimuleren van duurzaam produceren en consumeren blijft nodig om een



gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050 te realiseren. Het milieubeleid geeft (mede) de kaders aan waarbinnen duurzame productie en consumptie plaats kunnen vinden. Dit vraagt een goede mix aan instrumenten. Het verrekenen van milieukosten in prijzen is daarbinnen een belangrijk instrument. Wel moeten we ervoor zorgen dat iedereen – dus ook degenen met een kleine portemonnee – mee kan komen.

6.3.2 *Een toekomstbestendige economie is circulair*

Uiteindelijk willen we vervuiling uitbannen. Dat kan niet in één dag: voor veel producten of activiteiten is nu nog geen toekomstbestendig alternatief beschikbaar. Zodra dat alternatief er wél is, krijgt dat de voorkeur. Alleen als de alternatieven onoverkomelijke nadelen voor een bepaalde toepassing hebben, mag de vervuilende optie gekozen worden. Onoverkomelijke nadelen kunnen bijvoorbeeld gaan over veiligheid, gezondheid of betaalbaarheid. Kennisontwikkeling kan in sommige gevallen helpen deze onoverkomelijke nadelen te verminderen of te voorkomen.

Het zuinig en slim omgaan met grondstoffen vormt de kern van de circulaire economie. Enerzijds doordat we producten langer gebruiken, anderzijds doordat we de producten zo ontwerpen dat de gebruikte grondstoffen teruggewonnen worden. Die teruggewonnen grondstoffen zetten we weer in voor nieuwe producten.

Ook kiezen we grondstoffen die steeds weer aan te vullen zijn. Op die manier wordt de waarde van grondstoffen, materialen en producten zo lang mogelijk behouden en is er bijna geen afval meer.

Met een circulaire economie voorkomen we vervuiling. Voor de transitie naar duurzame producten en productieprocessen wordt het Nationaal Programma Circulaire economie verder uitgevoerd, voortgezet en doorontwikkeld. De focus ligt op steeds verdere vermindering van grondstoffengebruik, substitutie van grondstoffen door hernieuwbare en minder vervuilende grondstoffen, levensduurverlenging van producten en hoogwaardige verwerking van afval.

We gebruiken elke dag metalen, mineralen en natuurlijke materialen. De grondstoffen die economisch gezien het belangrijkste zijn en waarvoor het risico het grootst is dat de aanvoer ervan stopt, worden kritieke grondstoffen genoemd. De Europese Unie wil minder afhankelijk zijn van kritieke grondstoffen uit het buitenland. Dit wil de EU bereiken door middel van de Kritieke Grondstoffenverordening (Critical Raw Materials Act, CRMA) die onder andere inzet op de ontwikkeling van Europese mijnbouw, raffinage, recycling of substitutie van kritieke grondstoffen. De CRMA is complementair aan de Nationale Grondstoffenstrategie (NGS). De CRMA schrijft voor dat autoriteiten die bevoegd zijn om ruimtelijke planning te maken verplicht overwegen om bepalingen voor kritieke grondstoffenprojecten op te nemen. Wat voor elk project geldt is dat de gezondheids- en veiligheidsniveaus in het voortraject van de afweging zijn meegenomen en minimaal gelijk blijven. Vanuit circulaire overwegingen willen we de grondstoffen pas winnen uit de grond en benutten als ze niet uit hergebruik van materialen zijn te halen. Als ze worden benut moet dat zodanig dat het ecosysteem deze dienst blijvend kan leveren (zie ook EU CRMA Verordening voor kritieke grondstoffen).



Om tot circulaire productie en producten te komen moet veiligheid en duurzaamheid van materialen, producten en processen voor mens en milieu al in de ontwerpfase meegenomen worden. Dat noemen we Safe and Sustainable by Design (SSbD). Juist in de vroegste fase van onderzoek en ontwikkeling worden bepalende keuzen gemaakt over locatie en bouw van fabrieken, gebruik van grondstoffen, het terugwinnen van grondstoffen na gebruik en productietechnieken. Het uitgangspunt van SSbD geldt ook voor fabrieken en productieprocessen: het ontwerp moet zo



veilig mogelijk zijn waarbij de invloed op de gezondheid van de mens en het milieu zo beperkt mogelijk is. Dit kan door in het ontwerp de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen, beperking van de emissies en het voorkomen van hinder voor de omgeving op te nemen.

Nederland zal zich in internationaal verband hard voor maken voor een versnelde uitrol van SSbD op Europees niveau. Op Europees niveau is hier ook een belangrijke stap in gezet met de Ecodesign verordening voor duurzame producten, die zomer 2023 in werking is getreden. Dit is een belangrijk kader om eisen te stellen aan het productontwerp. Dit helpt om producten niet alleen energie- en hulpbronnefficiënt te maken, maar ook duurzamer, betrouwbaarder, herbruikbaar, recyclebaar, repareerbaar en gemakkelijker te onderhouden. Begin 2025 presenteert de Europese Commissie met welke productgroepen zij gaat starten bij het stellen van ontwerpeisen. Deze producten krijgen dan ook een digitaal productpaspoort met inzicht in de duurzaamheid van een product. Dit helpt de consument bij het maken van keuzen.

Bedrijven spelen een belangrijke rol in de toekomstbestendige economie. Niet alleen de grote industrie, maar ook de kleinere ondernemer die een innovatie op gang wil brengen met het oog op een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Bedrijven kunnen een deel van de oplossing zijn. Het is goed om in samenwerking te bepalen met welke instrumenten overheden dit het beste kunnen stimuleren en faciliteren.

6.3.3 Duurzaam consumeren stimuleren

Alleen technologische inzet is onvoldoende om de toekomstbestendige economie te verwezenlijken. Een belangrijke voorwaarde is duurzaam gedrag van producenten en consumenten. Het gaat dan om alle partijen die een rol spelen in de productie- en consumptieketen. Consumentengedrag - inclusief inkopende partijen - bepaalt in hoge mate de vraag naar en daarmee het aanbod aan duurzame producten.

Gedagsverandering gaat echter niet vanzelf. De overheid moet het voor de consument en producent mogelijk en bereikbaar maken. Instrumenten als normeren en beprijzen helpen om het



gedrag van consumenten, bedrijven en andere ketenpartners in een duurzame richting te sturen. Het toepassen van gedragskennis is essentieel om ervoor te zorgen dat nieuwe beleidsmaatregelen effectief zijn voor het stimuleren van de gewenste gedragsverandering.

De WRR stelt dat "het waarschijnlijker is dat ondernemingen een grotere maatschappelijke bijdrage leveren wanneer ze daar vanuit hun omgeving – consumenten, financiers en in het bijzonder de overheid – de juiste prikkels voor ervaren. Het aanpassen van deze omgeving – door de marktcondities te veranderen of door transitie te faciliteren – vormt een belangrijke sleutel voor een beter bedrijven-beleid" [bronvermelding]. Dit bevestigt het belang van de juiste economische, sociale en fysieke context en de inzet daar goed op te richten.

Stimuleren van milieuvriendelijk gedrag

Veel mensen vinden een gezond, schoon en veilig milieu heel belangrijk en ondersteunen de daaraan gekoppelde fundamentele, collectieve waarden. Er zit echter een groot verschil tussen zeggen en handelen.³ Met beleidsmaatregelen willen we duurzaam gedrag stimuleren door in te spelen op economische, fysieke en sociale omgevingsfactoren. Dit is een pakket aan maatregelen: normeren, eerlijke prijzen, voorlichting, communicatie, convenanten en het laten zien van goede praktijkvoorbeelden. Het betekent ook dat de beschikbaarheid van niet-milieuvriendelijke producten beperkt wordt en minder aantrekkelijk gemaakt moeten worden.

Keurmerken kunnen de consument helpen bij het maken van de milieuvriendelijke keuze. Marktpartijen kunnen keurmerken gebruiken om aan te tonen dat hun te leveren product of dienst voldoet aan gestelde eisen voor (bijvoorbeeld) milieuhygiëne, veiligheid en duurzaamheid. Marktpartijen ontwikkelen keurmerken soms op eigen initiatief, soms doordat regels een keurmerk voorschrijven. Een keurmerk moet het doel moeten dienen waar het voor staat: het moet vertrouwen wekken en betrouwbaar zijn. Kwaliteitsborging is dus belangrijk. Keurmerken maken het voor afnemers van producten en diensten eenvoudig om te beoordelen hoe duurzaam iets is. In de bouwsector maakt hier al decennia gebruik van. Ook in de voedingsbranche zijn keurmerken steeds meer in opkomst.

De verdere ontwikkeling en inzet van keurmerken binnen het milieubeleid is een mogelijkheid binnen de mix aan instrumenten. De betrokkenheid van de overheid bij milieukeurmerken moet erop gericht zijn dat keurmerken betrouwbaar zijn.

Financiële instrumenten

Het stimuleren van milieuvriendelijke alternatieven door middel van financiële prikkels en het beprijsen van vervuiling zijn financiële instrumenten die bij milieubeleid ingezet kunnen worden. Het beprijsen van vervuiling en het verlenen van subsidies zijn beide effectief om innovaties te stimuleren. Ook helpen financiële prikkels de consument bij het vertonen van milieuvriendelijk gedrag. Marktprikkels volgens het principe 'de vervuiler betaalt' helpen om een gelijk speelveld te creëren tussen de huidige lineaire en de toekomstbestendige circulaire economie. De 'externe kosten' van milieuvervuiling worden bij beprijsen geïnternaliseerd. Dit zorgt voor hogere prijzen voor het milieuvriendelijke product en zorgt ervoor dat mensen eerder het voordeligere, milieuvriendelijke alternatief te kiezen. Dit moedigt zowel bedrijven als consumenten aan tot het maken van duurzamere keuzen. Door vervuiling mee te nemen in de consumentenprijs zullen duurzame alternatieven goedkoper en daarmee aantrekkelijker worden.

[KADER: een voorbeeld uit de consumentenpraktijk is het prijsbeleid dat op stations is gevoerd voor warme dranken. Voordat er een verbod was op het gratis verstrekken van wegwerpbekers

³ De monitor Duurzaam Leven 2023 van MilieuCentraal



werden consumenten beloond voor hun goede gedrag. Consumenten die een eigen beker meenamen kregen korting op hun consumptie. Inmiddels is er een verbod op wegwerpbekers. Consumenten die hun eigen beker gebruiken krijgen nog steeds korting. Consumenten die een wegwerpbeker nemen moeten daar nu extra voor betalen. EINDE KADER]

Er zijn verschillende vormen van financiële instrumenten in te zetten. Naast het genoemde beprijzen en belonen uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en het gebruik van retoursystemen als financiële instrumenten in te zetten. Een bijzondere vorm is het beprijzen van en handel in emissierechten. Sturen op prijzen zal niet vanzelf vanuit de markt komen, want bedrijven zijn gebaat bij een zo laag mogelijke prijs. Sturing vanuit de overheid is dan ook nodig.

Een ander financieel instrument is het onder de loep nemen van bestaande financiële maatregelen. Er zijn fiscale maatregelen of subsidies die conventionele, vervuilende industrieën subsidiëren of het aantrekkelijk maken producten weg te gooien in plaats van te repareren. Het is verstandig om het gehele financiële systeem te onderzoeken op perverse financiële prikkels. We willen onderzoeken of er perverse prikkels zijn die innovatie en de transitie naar een toekomstbestendige economie tegenhouden. [CHECK misschien is dit onderzoek al gedaan]

[Kader- iets over het waterwerk van het geld, systeembenadering]

Door het principe 'de vervuiler betaalt' veel vaker toe te passen zorgen we ervoor dat de kosten niet op de samenleving worden afgewenteld. Bovendien helpt dit duurzame bedrijven om veel beter te kunnen concurreren met hun duurzame producten en daarmee vervuilende economische activiteiten te verdringen. Dit leidt tot de gewenste innovaties en zorgt dat bedrijven schone technologieën ontwikkelen en daarmee hun geld kunnen verdienen, waarmee op ((middel)lange) termijn schadelijke emissies worden teruggebracht. In het uitvoeringsprogramma van het NMP⁴ zal dit handen en voeten krijgen voor specifieke vormen van vervuiling. Hierbij bouwen we voort op lopende beprijzingsonderzoeken en al onderzochte maatregelen zoals in het Bouwstenenrapport voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel⁵.

6.4 Een gezamenlijke verantwoordelijkheid om vervuiling aan te pakken

Overheid, bedrijven en inwoners zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Iedereen in Nederland moet milieuschade voorkomen en waar dat niet kan, milieuschade zoveel mogelijk beperken. Deze zogenoemde zorgplicht is verankerd in de Omgevingswet.

Partijen nemen eerder hun verantwoordelijkheid als zij goed geïnformeerd zijn over het nut en de noodzaak van maatregelen, als zij zelf betrokken zijn geweest bij het opstellen van het milieubeleid, zich gehoord voelen of als de voordelen voor henzelf duidelijk zijn. Die komen in beeld als het kader van het milieubeleid ook richting de toekomst helder is en normen en beprijzing slim ingevuld zijn. Partijen worden aangesproken op de zaken waar ze zelf invloed op hebben.

⁴ Deze uitwerking kan ook zijn beslag krijgen in het Belastingplan of Nationaal Programma Circulaire Economie bijvoorbeeld.

⁵ [Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel, feb 2024](#)



Voor de doorwerking van beleidsambities zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving noodzakelijk. Vergunningverlening zorgt ervoor dat alle partijen helder hebben aan welke (milieu)eisen de vergunninghouder moet voldoen. Door middel van toezicht en handhaving worden degenen die zich niet aan de eisen houden, daarop aangesproken en zo nodig gecorrigeerd en bestraft. De kwaadwillenden worden dan op hun verantwoordelijkheid gewezen.

6.4.1 Internationale samenwerking nodig

Vervuiling kent geen grenzen

Via water, bodem en lucht verspreidt vervuiling zich ongehinderd over nationale grenzen heen. Nederland draagt bij aan de import en export van vervuiling, zowel door luchtvervuiling die met de wind over grenzen wordt geblazen als door vervuilde rivieren die stroomafwaarts verontreiniging verplaatsen. Grensoverschrijdende goederenstromen inclusief de transportlijnen zorgen voor verspreiding van de vervuiling. Zonder heldere afspraken en afstemming op zowel bilateraal als multilateraal niveau kunnen we de verspreiding van vervuiling niet effectief tegengaan. Alleen door internationale, gezamenlijke inspanningen kunnen we een duurzame toekomst waarborgen waarin milieuvervuiling over grenzen heen wordt aangepakt.

Internationale samenwerking nodig

Internationale milieuverdragen zijn een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. Ze spelen een cruciale rol bij de vormgeving van het nationale milieubeleid. Deze rol is cruciaal omdat de verdragen zich richten op het bronbeleid en zo de vervuiling te beperken. Nederland en de andere landen zijn verplicht zich te houden aan internationale verdragen die onder andere gericht zijn op het verminderen van vervuiling en het beschermen van natuurlijke hulpbronnen. Deze internationale verdragen zetten landen aan tot actie en bieden een kader waarbinnen nationale overheden verantwoording afleggen voor de staat van hun milieu, inclusief de vervuiling die zij importeren en exporteren. Internationale afspraken zorgen daarmee voor een gelijk speelveld voor landen en ondernemingen.

De internationale samenwerking biedt kansen. Nederland heeft de mogelijkheid om vanuit zijn eigen belangen en verantwoordelijkheden actief bij te dragen aan de ontwikkeling en beïnvloeding van internationale afspraken. Door strategisch deel te nemen aan internationale onderhandelingen, kan Nederland ervoor zorgen dat internationale milieuverdragen niet alleen de internationale doelstellingen ondersteunen, maar ook goed aansluiten bij onze nationale prioriteiten en ambities. Het NMP wil via deze terugkoppeling het internationale milieubeleid versterken en de inspraak van Nederland hierin vergroten (hiaat in het huidige milieubeleid).

Integrale benadering essentieel

In het NMP en in internationale milieuverdragen is een systeembenadering onmisbaar, waarbij de verwevenheid van de drie planetaire crises, klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en milieuvervuiling, zoals aangemerkt door UNEP, integraal wordt beschouwd. Deze crises zijn nauw met elkaar verbonden en kunnen alleen effectief worden aangepakt wanneer ze in samenhang worden benaderd. Vervuiling heeft niet alleen zichtbare en onzichtbare gevolgen voor de kwaliteit van onze leefomgeving, maar is ook intrinsiek verbonden met de andere planetaire crises doordat het klimaatverandering en biodiversiteitsverlies kan versterken.

Daarnaast moet milieuvervuiling zelf ook integraal worden benaderd, waarbij alle vormen van vervuiling, zoals lucht-, water- en bodemverontreiniging, in hun samenhang worden aangepakt. Grensoverschrijdende vervuiling kan zich ook opstapelen en heeft cumulatieve effecten die vaak sterker zijn dan de som. Deze complexe verwevenheid vereist een integrale benadering en afgestemde internationale beleidsvorming. Deze benadering geldt ook voor de meer technisch en a-politiek ogende internationale afspraken. Deze vormen namelijk de basis voor het bronbeleid, één van de beginselen van het milieubeleid.



Een integrale aanpak biedt tegelijkertijd kansen. Door deze intrinsieke verbanden te erkennen, kunnen duurzame lange termijn oplossingen worden ontwikkeld die alle betrokken facetten van het systeem meewegen. Nederland kan hierin een koploper zijn door strategisch bij te dragen aan internationale milieubeleid en verdragen en ervoor te zorgen dat internationale afspraken aansluiten bij een integrale visie op de planetaire uitdagingen. Deze strategische en integrale benadering zal de effectiviteit van ons milieubeleid versterken en bijdragen aan duurzame oplossingen die zowel nationaal als internationaal van groot belang zijn.

Internationale verdragen

EU-wetgeving moet volledig worden uitgevoerd in Nederland. Het is juridisch bindend. Milieubeleid ontwikkelen zonder eigen internationale inzet leidt ertoe dat milieuwet- en regelgeving (bijvoorbeeld uit Brussel) ons 'overkomt'. Dit betekent ook dat we kansen missen om nationale doelen te versterken door mondiale, Europese of bilaterale samenwerking. Daarom is internationaal milieubeleid een strategische noodzaak om lange termijn milieudoelen te kunnen behalen.

De wisselwerking tussen de internationale en Europese milieukaders en de nationale milieubeleidsagenda's vereist een gecoördineerde aanpak om de impact van alle inspanningen – zowel van buiten naar binnen als van binnen naar buiten – te versterken. Omgekeerd moet ook nationaal beleid dat betrekking heeft op milieubeleid in overeenstemming zijn met Europese en mondiale afspraken. Er zijn veel internationale en Europese verdragen. De belangrijkste voor milieuvervuiling en de integratie van milieuvervuiling, klimaat en biodiversiteit worden hieronder genoemd. De selectie van verdragen is gebaseerd op relevantie en op het principe van 'geduldig papier', zodat het lange-termijnkarakter van dit plan zo goed mogelijk wordt gewaarborgd.

Multilateraal

Sustainable Development Goals (SDG's):

De SDG's zijn zeventien samenhangende doelen om van de wereld een betere plek te maken in 2030. Het betreft een mondiaal duurzaamheidskompas voor de aanpak van uitdagingen als armoede, onderwijs en de verschillende crises op het terrein van klimaat en milieu. De SDG's zijn afgesproken door de landen die zijn aangesloten bij de Verenigde Naties (VN). Ze gelden vanaf 2015 en lopen nog door tot 2030.

Alhoewel de SDG's geen juridisch bindende doelen zijn, zijn ze internationaal wel richtinggevend en faciliteren ze het spreken van eenzelfde taal als het om duurzaamheids- en ontwikkelingsbeleid gaat. Bij de uitvoering van het NMP kan consistentie en samenhang gevonden worden als het NMP ten minste de 'ecologische' SDG's (12, 13, 14 en 15) als uitgangspunt neemt. Van daaruit kunnen de (sub)doelen vertaald worden naar concrete nationale beleidsdoelen. Met zo'n aanpak sluit het nationale milieubeleid op een heldere manier aan bij de strategie en het werkprogramma van het VN Milieuprogramma (UNEP). Voor het beleid zijn dan ook internationale geharmoniseerde indicatoren beschikbaar.



Het NMP sluit aan bij de internationale ambities en draagt primair bij aan (negen van) de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties.



Figuur laat de negen SDG's zien waaraan het NMP bijdraagt (SDG's 3, 6, 8, 9, 11, 12, 14, 15 & 17).

Het concept van 'brede welvaart' sluit goed aan bij deze SDG's. Bij 'brede welvaart' kijken we naar de ontwikkeling van welvaart in de brede zin van het woord: economisch (profit), ecologisch (planet) en sociaal-maatschappelijk (people). Hoewel het begrip brede welvaart de laatste jaren door de politiek steeds meer wordt omarmd, zijn in de praktijk bij keuzen uit verschillende beleidsalternatieven de korte termijn financieel economische overwegingen nog vaak doorslaggevend. Als de overheid bij beleidsmaatregelen zorgvuldig en systematisch rekening houdt met de gevolgen voor de brede welvaart, kan zij tot betere besluiten komen [lit: Rli 'sturen op brede welvaart']. Sturen op brede welvaart houdt in dat de overheid bij al het beleid dat zij ontwikkelt systematisch de gevolgen voor de economie, de samenleving én de leefomgeving expliciet tegen elkaar afweegt – zowel de korte termijn gevolgen als de langetermijngevolgen, hier én elders in de wereld. Sturen op brede welvaart houdt ook in dat de overheid aandacht heeft voor de verdeling van de positieve en negatieve effecten van het beleid over regio's en over groepen in de samenleving. Dat alles doet de overheid op dit moment nog onvoldoende [lit: Rli 2024, 'waardevol regeren']

Europese Unie

Binnen de EU werkt Nederland aan de uitvoering van wetgevende voorstellen die voortvloeien uit onder andere de Green Deal. EU-wetgeving met betrekking tot milieu is van groot belang voor Nederland, gezien het grensoverschrijdende karakter van milieuproblemen, de Europese interne markt en het creëren van een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven. Nederland benadrukt het belang van de haalbaarheid van de aangekondigde doelstellingen en maatregelen, met speciale aandacht voor het voorkomen van de afwenteling van milieuproblemen naar gebieden buiten de EU of naar toekomstige generaties.

Nederland is voorstander van een brongerichte aanpak van milieuproblemen binnen de EU en pleit voor aandacht voor verschillende sectoren, waaronder wegverkeer, mobiele werktuigen, de gebouwde omgeving, de transitie naar nieuwe energie, binnenvaart, gebouwen, houtkachels, de transitie naar schone energie, landbouw, duurzame inkoop, en een specifieke, gebiedsgerichte aanpak voor dichtbevolkte locaties met hoge concentraties luchtverontreiniging. Nederland ondersteunt het actieplan 'Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil' en pleit ervoor dat de EU-luchtkwaliteitsnormen in lijn worden gebracht met de nieuwe richtlijnen van de



Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en voor het terugbrengen van lucht-, water- en bodemverontreiniging in 2050 tot niveaus die niet als schadelijk voor de gezondheid en natuurlijke ecosystemen worden beschouwd. De herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn wordt hierbij als instrumenteel gezien.

Op het gebied van water zet Nederland zich actief in voor ambitieuze en haalbare Europese kaders, omdat Nederland als benedenstrooms land baat heeft bij het verminderen van vervuiling in omliggende landen. Bovendien onderschrijft Nederland het vitale belang van een gezonde bodem voor welzijn en welvaart en is zij voorstander van een preventieve en risico-gebaseerde aanpak van bodemverontreiniging. Nederland pleit ook voor aandacht voor vervuiling door andere soorten geluidshinder en steunt een brongerichte aanpak van geluidshinder door transport.

Tenslotte heeft Nederland groot belang bij een actieve Europese inzet op het gebied van circulaire economie en stoffenbeleid. Gezien de interne markt moeten productstandaarden op Europees niveau worden vastgesteld en moeten chemische stoffen op EU-niveau worden gereguleerd. In dit kader heeft Nederland bijvoorbeeld gepleit voor een Europees verbod op PFAS.

Mede-overheden en grensoverschrijdende samenwerking

Provincies, gemeenten en waterschappen maken afspraken met aangrenzende regio's en fungeren in verschillende samenwerkingsverbanden.

6.4.2 Zorgplicht en vergunning met tijdelijke vervuilingruimte

Een belangrijke rol bij het beschermen van een gezonde leefomgeving is weggelegd voor de vergunningverleners en toezichthouders. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn cruciaal bij het effectueren van beleid, bij de toepassing van de zorgplicht en het voorzorgsbeginsel en bij het opleggen van heldere normen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving betreft de milieu-uitvoering in de volle breedte en raakt daarom aan veel doelen van het NMP. Vergunningverlening en toezicht is één van de routes via welke normconform gedrag gestimuleerd.

Specifieke aandachtspunten zijn het invulling geven aan de zorgplicht en het werken met het voorzorgsbeginsel. Deze hebben als doel dat alle partijen met elkaar hun verantwoordelijkheid nemen met het oog op de bescherming van milieu en gezondheid. Het goed invullen van de zorgplicht, de omgang met het voorzorgsprincipe en de vergunning zien als een tijdelijke vervuilingruimte in plaats van een recht en het voorkomen van normopvulling zijn geen vanzelfsprekendheid. Daarnaast zijn ze sterk afhankelijk wetenschappelijke inzichten die soms ook nog niet toereikend zijn. Dat dat geldt zeker voor het voorzorgsbeginsel. Voor een goede invulling is de uitvoeringspraktijk nodig: experimenten, goede voorbeelden en uitwisseling van informatie en ervaringen, waarbij de Rijksoverheid verantwoordelijkheid neemt op onderwerpen die nationaal spelen. Het NMP wil dit stimuleren via gesprekstafels, waarin overheden, bedrijven en kennisinstituten hun informatie delen. Ook kunnen hier gedrags- en cultuurinvloeden onderzocht worden: kennelijk is normopvulling op dit moment algemeen geaccepteerd gedrag.

In de huidige praktijk worden normeren en beprizen in die zin gecombineerd dat een geconstateerde normovertreding een geldboete kan opleveren. Dat vergt een goed samenspel tussen normsteller en handhaver, met aandacht voor de onafhankelijkheid van de handhaver. We willen op zoek naar mogelijkheden om bijvoorbeeld de norm zelf te combineren met beprijzing om de invloed van de norm los van toezicht te vergroten. Zo stelt Vlaanderen normen op voor de uitstoot van stoffen, terwijl er tegelijkertijd betaald moet worden om die stoffen te mogen uitstoten. We willen onderzoeken of daar een versterkt reducerend effect van uit gaat.

Vanzelfsprekend benutten we de WHO-adviezen en aanbevelingen van het OvV rapport Industrie en Omwonenden. Zowel inwoners als bedrijven moeten weten waar ze voor de langere termijn aan toe zijn. Dit geeft inwoners de geruststelling dat hun leefomgeving niet verder vervuult en het geeft de industrie de duidelijkheid die nodig is voor investeringen. Alleen dan kunnen bedrijven uitgedaagd worden om via innovatie de streefbeeld van een gezonde leefomgeving te helpen realiseren. Het milieubeleid moet ondernemingen uitdagen en motiveren in plaats van betuttelen.



Om de vergunning meer te kunnen inzetten als tijdelijke mogelijkheid om te vervuilen dan als permanent recht om te mogen vervuilen, moeten alle partijen in het stelsel meewerken, inclusief de wetgever. Dit kan niet alleen overgelaten worden aan de vergunningverleners en de toezichthouders.

Toekomstbestendig stelsel van VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving)

Bovenstaande geldt in zijn algemeenheid voor vergunningverlening en toezicht milieubeleid. Daarnaast is er veel aandacht voor de inrichting van het stelsel waarbinnen verschillende overheden samenwerken. Vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu is grotendeels ondergebracht in een landelijk werkend stelsel van uitvoeringsdiensten. Een goed functionerend stelsel draagt in belangrijke mate bij aan het kunnen uitvoeren van de ambities van het NMP.

Een toekomstbestendig stelsel van VTH bevat in elk geval de volgende ingrediënten:

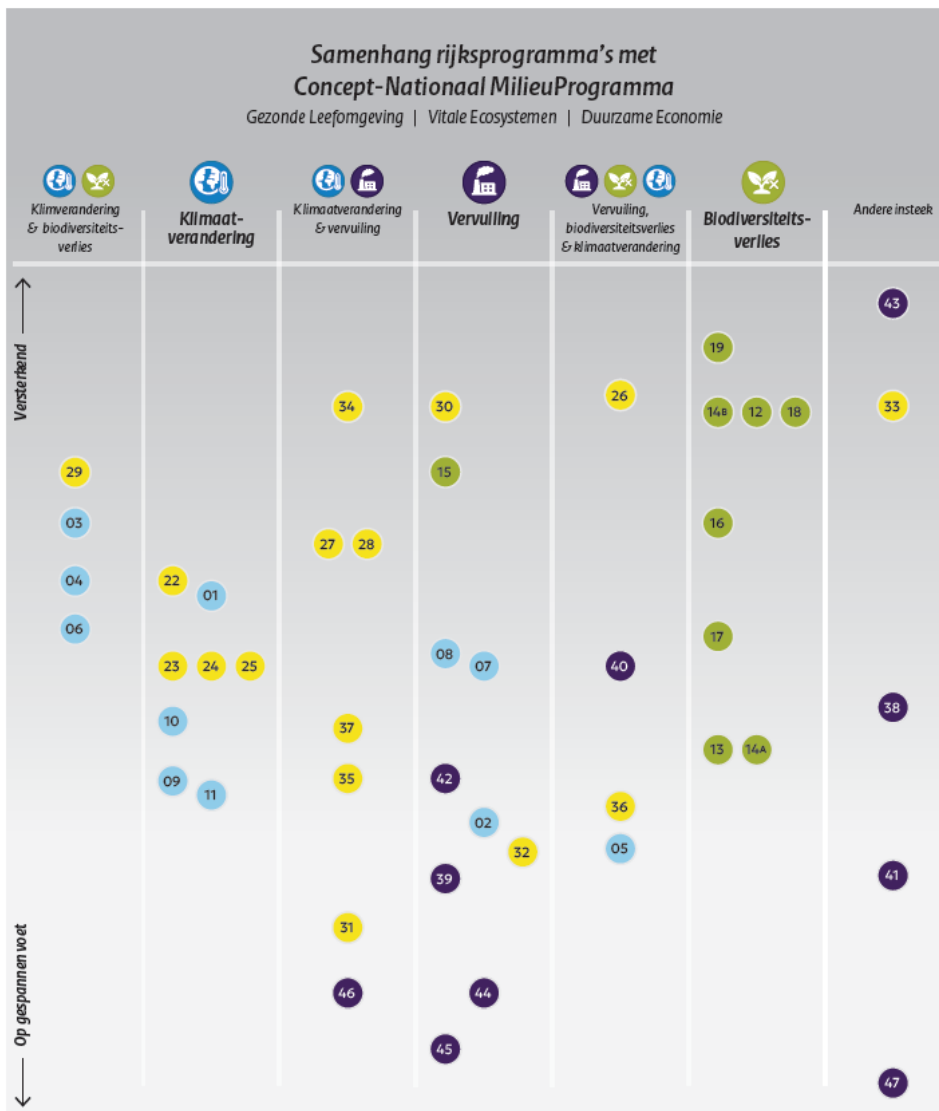
- Vergunningverlening en toezicht zijn onafhankelijk. Daarmee wordt bedoeld dat ze niet gestuurd worden door belangen van partijen.
- De structuur van het stelsel, rollen en bevoegdheden zijn voor iedereen duidelijk.
- De verantwoordelijke voor het stelsel van VTH heeft voldoende inzicht in het functioneren van het stelsel en heeft de mogelijkheid of bevoegdheid om in te grijpen in het stelsel of om bij te sturen.
- Informatievoorziening is toegerust op het optimaal delen van actuele informatie en het bundelen van kennis. Op die manier kunnen alle onderdelen als een stelsel functioneren en worden alle schakels in de milieuketens met elkaar verbonden.
- Een sterk VTH-stelsel zorgt ervoor dat milieucriminaliteit voorkomen wordt en - als dat niet mogelijk is - wordt aangepakt en gehandhaafd.
- De financiering moet toereikend zijn om de continuïteit van het stelsel waarborgen.

6.4.3 Naar een cyclisch samenwerkingsproces

Om vervuiling daadwerkelijk aan te pakken moeten beleidsdoelen in samenhang worden gezien. Ook moeten ze goed aansluiten op de uitvoeringspraktijk. Die samenhang en aansluiting zoeken we door periodiek met verschillende partijen in gesprek te gaan. Zo geven we verder invulling aan de gezamenlijke zorgplicht voor onze leefomgeving. Door dit periodieke gesprek tussen beleidsmakers, toezichthouders, mede-overheden, bedrijfsleven, inwoners, kennisinstituten, maatschappelijke organisaties te voeren houden we samen een goede vinger aan de pols. Op die manier kunnen we afwijkende effecten bij de uitvoering van de acties in het uitvoeringsprogramma tijdig bijsturen. Het actueel houden van kennis over milieu en de monitoring op het halen van de doelen zijn noodzakelijk om het gesprek aan de gesprekstafels goed te kunnen voeren én het beleid te kunnen bijsturen.

Samenhang in milieubeleid

Het rijksbeleid om het milieu te verbeteren is uitgebreid, maar ook gefragmenteerd. Er lopen veel programma's bij het rijk, deels in samenwerking met andere partijen, waarin goed werk wordt verricht. Soms ligt de focus op aspecten van vervuiling, zoals bij het Beleidsprogramma Microplastics, soms op de aanpak van de klimaatverandering, zoals bij het Klimaatakkoord, of bij biodiversiteit zoals bij het Nationaal Biodiversiteits- Strategie en Actieplan. Ook lopen er programma's met een ander belang die ook wel relevant zijn voor de vervuilingsaanpak, zoals bijvoorbeeld het Programma Woningbouw. Al deze programma's gaan we meer in samenhang bezien met focus op de vervuilingsaanpak. Door het gesprek aan te gaan over de achterliggende gemeenschappelijke waarden, de samenhang, schuurpunten en noodzakelijke keuzes die gemaakt moeten worden in de uitvoering ervan, wordt de efficiëntie van het milieubeleid vergroot.



- | | |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Bodem- en watersysteem | |
| 1 Programma Water en Bodem Sturend | 7 Deltaplan Agrarisch Waterbeheer |
| 2 Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater | 8 Nationaal Programma Landbouwbodems |
| 3 Nationaal Waterprogramma | 9 Deltaprogramma |
| 4 Programma Integraal Riviermanagement | 10 Deltaplan Zoet Water |
| 5 Kaderrichtlijn Water Impulsprogramma | 11 Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie |
| 6 Programma Noordzee | |
| Landbouw en natuur | |
| 12 Nationaal Programma Landelijk Gebied | 17 Nationaal Biodiversiteits- Strategie Actieplan |
| 13 Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering | 18 Programma Versterken Biodiversiteit |
| 14A Uitvoeringsprogramma Natuur | 19 Waardevol en Verbonden - LNV visie kringlooplandbouw |
| 14B Agenda Natuurinclusief | 20 Realisatieplan Visie Landbouw, Natuur en Voedsel |
| 15 Programma Ontwikkelen Nationale Strategie Landschap | 21 Bos voor de Toekomst |
| 16 Natuurpact | |
| Klimaat, Energie en Circulariteit | |
| 22 Klimaatakkoord | 30 Impulsprogramma Chemische Stoffen |
| 23 Programma Energie Hoofdinfrastructuur | 31 Nationaal Programma Ruimte voor Economie |
| 24 Nationaal Plan Energiesysteem | 32 Beleidsprogramma Microplastics |
| 25 Nationaal Programma Regionale Energiesstrategie | 33 Perspectief op de Nederlandse Economie 2050 |
| 26 Nationaal Programma Circulaire Economie | 34 Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen |
| 27 Nationaal Programma Verduurzaming Industrie | 35 Nationale Grondstoffenstrategie |
| 28 Programma Ruimte voor Biobased bouwen | 36 Beleidsagenda Duurzame Financiering |
| 29 Nationaal Programma voor Industriële Clusters | 37 Strategische Agenda voor het Ondernemersklimaat |
| Leefbare steden en regio's | |
| 38 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport | 43 Nota Ruimte |
| 39 Programma Gezonde Leefomgeving | 44 IBP Versterking Vergunningverlening Toezicht en Handhaving Stelsel |
| 40 Programmatische Aanpak Groen in en om de Stad | 45 Nationaal Programma Ruimte voor Defensie |
| 41 Mobiliteitsvisie 2050 | 46 Programma Erfgoeddeed |
| 42 Schone Lucht Akkoord | 47 Programma Woningbouw |

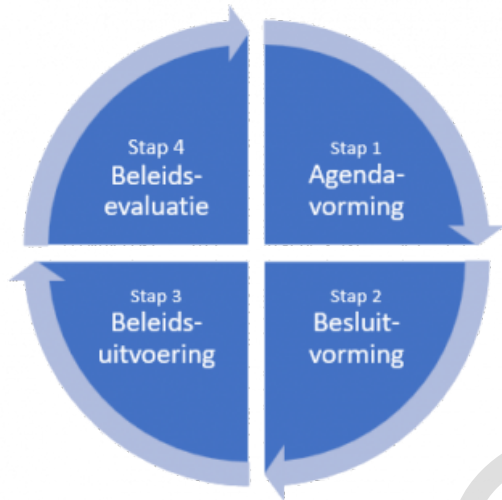
Figuur: Overzicht samenhang NMP met rijksprogramma's [lit.]



Beleidscyclus

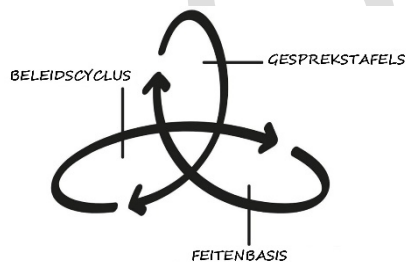
Het agenderen, vaststellen, uitvoeren en evalueren van het beleid noemen we de beleidscyclus. Elke beleidscyclus bestaat uit vier verschillende fases:

1. Beleidsvoorbereiding (beeldvorming)
2. Beleidsformulering (oordeelsvorming, beleidsvorming en besluitvorming)
3. Beleidsuitvoering (uitvoering)
4. Beleidsevaluatie (beoordelen, bijsturen en een nieuwe cyclus voorbereiden)



Om het NMP actueel en relevant te houden gebruiken we deze beleidscyclus. Deze beleidscyclus zal meerdere keren doorlopen worden om de gestelde doelen uiteindelijk te bereiken.

Bij alle stappen uit de beleidscyclus willen we de actuele inzichten, ervaringen en ontwikkelingen die in de samenleving bestaan, gebruiken. Daarom organiseren we gesprekstafels en zetten we in op het versterken van de kennisbasis. Deze drie ingrediënten zorgen voor een continu gesprek over milieu en een continue evaluatie van het beleid.



Figuur: hoofdonderdelen van het cyclisch samenwerkingsproces



Gesprekstabfels

Alleen als beleidsmakers goed weten wat er in de samenleving leeft, kunnen ze passend en uitvoerbaar beleid maken. Daarom organiseren we gesprekstafels. Aan de gesprekstafels bespreken vertegenwoordigers van inwoners, NGO's, bedrijven, kennisinstellingen en overheidspartijen⁶ periodiek met elkaar wat er goed gaat en wat beter kan bij de uitvoering van het milieubeleid. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) heeft een verkenning uitgevoerd hoe we partijen uit de samenleving het best kunnen betrekken en benutten om een gezonde, schone, veilige leefomgeving te krijgen. [PM, advies volgt in november]. Het beeld dat uit deze verkenning naar voren komt gebruiken we om de gesprekstafels in de uitvoeringsagenda verder uit te werken.

[p.m. kort partijen benoemen met een duiding van de rollen/verantwoordelijkheden. Bijv kennisinstellingen: monitoring, evaluatie, onderzoek om kennisleemten in te vullen]

Monitoring moet een vast punt op de agenda van de gesprekstafels zijn. Loopt alles volgens plan, waar moet een tandje bij, waar kunnen we beter mee stoppen en waar gaat het juist voorspoediger dan gedacht? Ook wordt het gesprek gevoerd over nieuwe ontwikkelingen, signalen, inzichten, goede voorbeelden en geleerde lessen.

Door met elkaar aan tafel te zitten en te praten over ervaringen, moeilijkheden, mogelijkheden wensen en behoeften ontstaan nieuwe inzichten. Met die inzichten kan het beleid en de uitvoering tijdig bijgestuurd worden. Uit de gesprekstafels kunnen ook nieuwe samenwerkingsrelaties tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden ontstaan

Feitenbasis op orde: milieuinformatie

Om goed zicht te hebben op de daadwerkelijke effecten van het beleid is het noodzakelijk vooraf goed na te denken over de manier waarop de monitoring wordt georganiseerd. Vanuit verschillende trajecten zijn er al indicatoren en verantwoordingsmomenten: kennisinstututen zoals PBL, CBS en RIVM verzamelen al veel informatie. Een belangrijk aandachtspunt bij milieuinformatie is de onafhankelijkheid van de monitoring.

In het Verdrag van Aarhus zijn afspraken gemaakt over de toegang tot milieuinformatie. Het Verdrag van Aarhus regelt dat het publiek (individuen en verenigingen die hen vertegenwoordigen) het recht heeft op toegang tot milieu-informatie en inspraak bij besluitvorming over milieu-aangelegenheden. Via de website met de Atlas Leefomgeving kunnen inwoners toegang krijgen tot deze milieuinformatie (www.atlasleefomgeving.nl). Ook regelt het Verdrag van Aarhus toegang tot de rechter als overheidsinstanties deze rechten en milieuwetgeving niet naleven. De toegang tot deze milieuinformatie is noodzakelijk om een gelijkwaardig gesprek op basis van feiten te kunnen voeren.

Vanuit het NMP willen we onderzoeken of de huidige monitoren die worden gebruikt, gestroomlijnd en beter benut kunnen worden. Eén van de gedachten is periodiek een 'staat van het milieu' uit te brengen, waarin de voortgang op de verschillende onderwerpen (doelen) wordt gepubliceerd. Over deze 'staat van het milieu' kunnen de deelnemers van de gesprekstafels met elkaar van gedachten wisselen. Die gesprekken kunnen tot aanpassing van het beleid leiden. Het gaat overigens niet alleen om het monitoren van het objectief meetbare. Het is ook belangrijk aandacht te hebben

⁶ Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen vormen één overheid, ieder met eigen verantwoordelijkheden. Tot de overheidspartijen behoren nadrukkelijk ook de partijorganen die internationale besluitvorming voorbereiden en partijen die kennis hebben van de uitvoeringspraktijk zoals rijksinspecties en omgevingsdiensten.



voor de beleving. De Gezondheidsmonitor over geluidhinder (uitgevoerd door GGD'en, GGD/GHOR, RIVM en CBS) is een voorbeeld waarin beleving objectief meetbaar is gemaakt. Gedrag is één van de belangrijke knoppen in de beleidsmix om in 2050 een gezond, schoon en veilig Nederland te hebben.

Feitenbasis op orde: kennis

Kennis heeft meerdere verschijningsvormen. We maken onderscheid in wetenschap, milieu- en gezondheidskennis, kennis van beleid en kennis van de uitvoering en de praktijk. Al deze soorten kennis hebben we nodig. [Nog aanvullen]

Tijdens de gesprekstafels kunnen ook nieuwe ontwikkelingen of kennishiaten (onderzoeksvragen) gesignaleerd worden. Die nieuwe ontwikkelingen en kennisvragen kunnen van alle partijen afkomstig zijn: vanuit de dagelijkse uitvoeringspraktijk, vanuit inwoners, vanuit de wetenschap, vanuit medeoverheden en vanuit partijen die belast zijn met vergunningverlening, toezicht en handhaving. We moeten vervolgens bespreken wie de nieuwe ontwikkelingen het best kan duiden en wie de onderzoeksvragen het best kan beantwoorden. Soms zullen dat wetenschappers zijn, in andere gevallen zullen dat gezondheidsspecialisten, mensen uit de uitvoeringspraktijk of inwoners.

Feitenbasis op orde: uitvoering en evaluatie

Om tijdens de uitvoering de vinger aan de pols te houden zoeken we voortdurend contact met de uitvoering. Om dat contact regelmatig en gestructureerd te hebben starten we gesprekstafels op. De signalen die we tijdens die gesprekstafels krijgen gebruiken we om de uitvoering van het uitvoeringsprogramma tijdig bij te sturen. De gesprekstafels geven voeding aan de beleidscyclus.

Een goede evaluatie heeft een feitenbasis nodig. In de gesprekstafels moet ook aandacht zijn voor de feitenbasis: feiten over het doelbereik, welke kennisvragen zijn er en welke nieuwe inzichten kunnen we benutten?

Dat is uiteraard niet het enige. We halen ook op andere manieren informatie op om het beleid actueel en relevant te houden. Dit doen we bijvoorbeeld door wetenschappelijke onderzoeken, internationale ontwikkelingen, maatschappelijke trends, werkbezoeken en beleidsevaluaties.

Door voortdurend in gesprek te zijn met partijen in de samenleving zowel vanuit de praktijk, als vanuit de wetenschap, als vanuit het toezicht en het beleid, krijgen we continu signalen over nieuwe ontwikkelingen, mogelijke beleidsbijstellingen en kennisvragen. Door het gesprek open te voeren zullen partijen hun verantwoordelijkheid voelen en zich daarnaar gedragen.



6.5 Vooruitblik

Vanuit de analyse van de milieuproblemen zijn rode draden voor versterking van het milieubeleid geïdentificeerd. Hiermee geven we richting aan het uitvoeringsprogramma van het NMP dat volgt na vaststelling van het NMP.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de gezondheid van ons leefmilieu vullen we verder in door opnieuw te bezien of de bescherming van de gezondheid voor de mens en de vitaliteit van ecosystemen voldoende gewaarborgd is in de normen die we hebben vastgelegd en de toepassing van deze normen in de praktijk. Daarbij willen we specifiek aandacht voor de stapeling ('cumulatie') van effecten door stressoren (negatieve invloed) op de gezondheid en vitaliteit. Op plekken komen effecten bij elkaar. Daarom is het belangrijk om het ruimtelijk beleid te benutten voor (decentrale) afweging van belangen en expliciete motivering van het belang van de gezondheid van de mens en de vitaliteit en veerkracht van de natuur (ecosystemen).

Een rechtvaardige samenleving is gebaat bij een toekomstbestendige innovatieve economie met ruimte voor groene groei. Goederen worden duurzaam geproduceerd en geconsumeerd. Hiervoor zetten we een mix aan beleidsinstrumenten in met verstevigde aandacht voor het beprijzen van vervuiling ('de vervuiler betaalt') en het stimuleren van duurzaam gedrag van producent en consument. Met als doel om economisch gedrag te stimuleren dat bijdraagt aan een gezonde, schone en veilige leefomgeving.

Het behalen van een gezond, schoon en veilig Nederland in 2050 is een gedeelde verantwoordelijkheid. Alle partijen kunnen bijdragen. De rijksoverheid neemt de regie om een cyclisch proces op te starten om gezamenlijk te werken aan het realiseren van milieudoelen. Met vergunningverleners en toezichthouders gaan we verder met het optimaliseren van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Ook komt er extra aandacht voor een internationale aanpak van vervuiling in samenhang met de klimaat- en biodiversiteitsopgave langs drie lijnen: mondiaal, Europees en bilateraal.

Deze beleidsrichtingen worden in het later op te leveren Uitvoeringsprogramma voor de eerste 3 tot 5 jaar verder uitgewerkt in acties en maatregelen om de streefbeelden voor 2050 in stappen dichterbij te brengen. Hieronder wordt hiertoe een eerste aanzet op hoofdlijnen gedaan om aan te geven aan welke acties nodig zijn om aan een beleidsrichting invulling te geven.

Als we de huidige milieuproblematiek steviger willen aanpakken vraagt dit een afweging hoe en hoe snel bepaalde maatregelen genomen moeten worden. Het gaat dan om de afweging tussen verschillende instrumenten, zoals normeren, beprijzen en subsidiëren (of combinaties hiervan) en de effectiviteit van de inzet van deze instrumenten. De inzet van maatregelen kost de maatschappij en/of bedrijven geld en daarbij hoort de afweging of de kosten in verhouding staan tot de maatschappelijke baten. Ook dient rekening gehouden te worden met het tijdschap: bedrijven moeten in staat worden gesteld om het mee te kunnen maken. Effectieve oplossingen vereisen vaak een combinatie van beleidsmaatregelen, zoals financiële steun voor bedrijven die moeten investeren in schonere technologieën, duidelijkheid over de invoering van in de tijd steeds striktere normen en het beoogde tijdschap om aanpassingen mogelijk te maken, en internationale samenwerking om een gelijk speelveld te creëren. Het is dus zoeken naar het juiste evenwicht.



6.5.1 Gezondheid

De beleidsrichtingen die direct bijdragen aan de bescherming van de gezondheid zijn ten eerste veerkrachtige ecosystemen met hun filterende werking. Ten tweede een ruimtelijk afwegingskader waarin gezondheidsaspecten vroegtijdig en expliciet worden meegewogen en waarin door verbeterde inzichten in blootstelling en depositie meer greep komt op de effecten van stapeling en cumulatie in bepaalde gebieden. En ten slotte draagt een heldere norm die scherp genoeg is gesteld om te worden nageleefd en zonodig afgedwongen bij aan de bescherming van de gezondheid van mens, dier en al het andere wat leeft. Bij het opleggen van normen is speelt het voorzorgbeginsel en belangrijke rol: bij een vermoeden van negatieve effecten voor het milieu moet onderzocht worden wat die effecten zijn.

Bevordering veerkracht ecosystemen

- we moeten investeren in kennisontwikkeling over indicatoren en stressoren die de veerkracht van ecosystemen beïnvloeden
- we zoeken aansluiting bij het uitvoeringsprogramma van het Nationaal Biodiversiteits Strategie en Actie Plan (NBSAP)
- we sluiten in de uitvoering aan bij het uitvoeringsprogramma van Water en Bodem Sturend

Inzicht in stapeling en cumulatie

- er is veel meer onderzoek nodig naar de lange termijn gezondheidseffecten door stapeling van milieufactoren. Hierbij is de hulp van de wetenschap en kennisinstellingen onontbeerlijk

Voorzorgbeginsel

Het voorzorgbeginsel is van belang om inzicht te krijgen in de risico's van milieu en gezondheid van een initiatief.

- het helpt om het beginsel makkelijker toepasbaar te maken (zoals bijvoorbeeld de provincie Gelderland heeft gedaan met de vaststelling van een afwegingskader)
- verder kunnen goede voorbeelden van handreikingen of toepassingen actief gedeeld worden (bijvoorbeeld via IPLO)

Inzicht in immissie, blootstelling en depositie (naast emissiewaarden)

Uitstoot- of Emissiewaarden zeggen nog niet direct iets over de gezondheid. Een directer verband met gezondheid ligt er met blootstelling en depositie. Weliswaar is terugrekening naar de bron ingewikkeld maar de mogelijkheid om er in ruimtelijke planvorming mee te sturen is groter.

- inzicht in blootstelling en depositie per (relevant) gebied nodig
- als we gezondheidsindicatoren hebben bepaald kunnen die op kaart worden weergegeven (leren van de ervaringen van de provincie Utrecht)

Ruimtelijk afwegingskader

- bij de ruimtelijke besluitvorming (locatiekeuze en inrichting gezondheid en milieu altijd meewegen (op alle bestuurlijke niveaus)
- daarvoor moeten we indicatoren ontwikkelen om het afwegingskader te vullen
- een handreiking om het afwegingskader toe te passen is nodig
- onderwijl kunnen we meer en vaker gebruik maken van de principes van MER
- helpt het om de toepasbaarheid van de MER vergemakkelijken
- een ruimtelijk afwegingskader moet heldere kaders vanuit het rijk bevatten en ruimte voor afweging door mede-overheden
- voor relevante gebieden kan de ontwikkeling van generieke omgevingswaarden op nationaal niveau uitkomst bieden



Heldere normen

- waar mogelijk passen we normen aan op de actuele WHO-normen om de gezondheid zo goed mogelijk te beschermen
- deze actualisaties voeren we sneller uit, telkens als er WHO-normen weer zijn aangepast aan nieuwe inzichten. We geven van tevoren inzicht in de aanpassingstermijnen zodat ook bedrijven weten wanneer aanpassingen plaats vinden.
- we voorkomen dat bedrijven verkregen milieuruimte meteen opvullen (met nieuwe activiteiten) zodra ze (ruim) binnen de norm kunnen opereren.
- huidig beleid en regelgeving voor geluid-, trilling- en geurhinder zijn ontoereikend om gezondheidsschade van inwoners voldoende te waarborgen, mede gelet op de verwachte toename van hinderbronnen (bijvoorbeeld als gevolg van mobiliteit) en toenemende ruimtedruk (dichter op elkaar). Hier zijn extra maatregelen nodig

6.5.2 Rechtvaardigheid

Een rechtvaardige en toekomstbestendige economie heeft een circulaire productiekant en de om de consumenten tot duurzaam gedrag te bewegen moet de overheid daarvoor de juiste condities scheppen. Eerlijke prijzen werken op beide kanten van de economie uit.

Bevorderen circulaire economie

- stimuleren (of reguleren?) dat producten circulair en veilig worden ontworpen en binnen gesloten kringlopen geproduceerd, gedistribueerd en geconsumeerd
- bevorderen dat de effecten van het grondstoffengebruik worden teruggebracht tot binnen de planetaire grenzen
- bevorderen dat duurzame bedrijven als drager van groene groei fungeren en zie bedrijven als deel van de oplossing

Safe and Sustainable by Design (SSbD)

- in vroegste fase van onderzoek en ontwikkeling keuzes maken over locatie en bouw van fabrieken, gebruik van grondstoffen en productietechnieken waarbij het ontwerp van een fabriek zo veilig mogelijk is met een zo beperkt mogelijke invloed op de gezondheid van de mens en het milieu
- in EU verband uitrollen en beleidsdoel maken van SSdB
- SSdB verder promoten
- we geven invulling aan de afwegingsprincipes van de herijkte visie op omgevingsveiligheid
- we passen deze principes toe bij locatiekeuzes voor het werken met kritieke grondstoffen

Voorwaarden scheppen voor duurzamer consumentengedrag

Consumenten zullen slechts ten dele intrinsiek gemotiveerd zijn om duurzaam gedrag te vertonen. Voor het gros zullen de juiste randvoorwaarden aanwezig moeten zijn. Ook hier zullen prijsprikkels erg sturend zijn.

- de overheid zal ervoor moeten zorgen dat er groene alternatieven beschikbaar zijn
- duurzaamheid van producten zichtbaar maken via keurmerken en labels
- voorkomen van reclame voor ongezonde en niet duurzame producten
- betaalbaar maken van duurzame alternatieven
- combineren van voorlichten, etiketteren, beprijzen, normeren en certificeren

Financiering van duurzaam producentengedrag

- subsidies en financieringsregelingen toetsen aan mate van bevordering van duurzaam gedrag
- met financiering sturen op vervuiler betaalt
- handel in emissierechten uitbreiden



6.5.3 Verantwoordelijkheid

Internationaal milieubeleid

- internationale agendering, afspraken en afstemming voor een effectief nationaal milieubeleid
- nauwe internationale samenwerking, zowel bilateraal als multilateraal.
- Nederland zet zich in voor de toepassing van het voorzorgsprincipe en een integrale, wetenschappelijk onderbouwde aanpak
- vertaling maken van internationale en Europese kaders naar een concreet toekomstperspectief door de verbinding tussen theorie en praktijk te verdiepen op het gebied van grondstoffengebruik (volgens GRO24)

Beleid EU

- ondersteuning Green Deal en Zero Pollution actieplan
- ondersteuning brongerichte aanpak en aandacht voor verschillende sectoren
- inzet op ambitieuze en haalbare Europese kaders voor waterkwaliteit
- aandacht voor geluidshinder en steun voor brongerichte aanpak van geluidshinder door transport
- steun aan actieve Europese inzet voor circulaire economie, productstandaarden en chemisch stoffenbeleid.
- inzet op een verbod op Pfas

Zorgplicht

- bekendheid genereren voor de plicht van iedereen (inwoners, overheden, bedrijven) om het milieu niet te vervuilen
- toepasbaarheid vergroten door inzicht te geven in goede voorbeelden van toepassingen. voorbeeldcasussen om jurisprudentie uit te lokken

Normering en vergunningverlening

- vergunning als tijdelijke mogelijkheid om te vervuilen
- met vooraf duidelijke termijnen waarop vergunningen of normen worden bijgesteld
- met de opdracht om vervuiling stelselmatig terug te brengen
- vergunningverlening toezicht en handhaving
- naar een toekomstbestendig stelsel van VTH

Samenhang in verantwoordelijkheden

- verbinding leggen tussen de relevante lopende rijksprogramma's
- in continu gesprek sturen op mogelijkheden en verantwoordelijkheden van partijen
- ketens van oorzaken en effecten met rollen en verantwoordelijkheden in beeld
- IenW organiseert gespreks- en ontwerptafels

Monitoring

- feitenbasis, informatie op orde met behulp van wetenschap en kennisinstututen
- signalen uit de uitvoeringspraktijk benutten
- gebruik maken van citizen science



7. Verantwoording

[Hoofdstuk in bewerking]

7.1 Planhorizon

Het NMP stelt doelen voor 2050 met tussendoelen voor 2030. Dit sluit aan bij de planhorizon van de 'zero pollution ambition' van de EU. Dit plan stelt ook concrete doelen en geeft aan wat aanvullend nodig is voor 2030 om een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050 te kunnen realiseren. De opgaven zijn zo groot dat we nu al aan de slag moeten om de ambities voor 2050 te kunnen realiseren. Tegelijkertijd is 2050 is ver genoeg weg om kansen voor verduurzaming te kunnen verzilveren.

Caribisch Nederland

Het NMP is een onverplicht programma onder de Omgevingswet. De Omgevingswet heeft alleen betrekking op Europees Nederland. Caribisch Nederland valt buiten de scope van dit NMP. In 2020 is het Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 vastgesteld, met integraal milieubeleid in samenhang met het natuurbeleid voor Caribisch Nederland, zoals we dat met het NMP ook beogen. Voor de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba geldt ook eenzelfde ambitie, maar de eilanden zullen een andere weg bewandelen dan Europees Nederland. De eilanden hebben een ander vertrekpunt. Europees Nederland staat klaar om de eilanden technische ondersteuning te bieden. Daarom valt Caribisch Nederland buiten de scope van dit NMP.

7.2 Totstandkoming

[P.M. Terugblik op het totale proces van totstandkoming adhv een gevisualiseerde tijdlijn met alleen de grootste mijlpalen: verkenningsfase, verdiepingsfase en vaststellingsfase. Daarin HKS, planMER NRD+ zienswijzen+cie advies, 3 x Kamerbrief, kabinetswissel/hoofdlijnenakkoord, planMER + voorontwerp+ zienswijzen+ cieadvies]

7.3 Participatie

Er heeft uitgebreide participatie plaatsgevonden bij de totstandkoming van het NMP. Het doel hiervan was om de belangen van iedereen die met het milieubeleid te maken heeft goed in beeld te krijgen, zodat het kabinet op een zorgvuldige manier tot besluiten kon komen. Om deze reden is de participatie gericht geweest op het ophalen van input, en op de vraag aan betrokkenen om mee te denken of te reageren op concepten. De opbrengsten van dit proces zijn van grote waarde geweest om te komen tot het NMP. PM; Toelichting aanpak, Participatie, opsomming van de belangrijkste activiteiten en terugblik opbrengsten op hoofdlijnen

Een tweede doel was het op gang brengen van het continue gesprek.... Wordt doorgezet Uitnodiging om aan te haken met verwijzing naar site met info, en uitvoeringsprogramma??

Bestuurlijk en interdepartementaal

7.4 Kennisbasis: rapportages, adviezen en toetsen

Met het NMP willen we het belang van een gezond milieu een steviger plek geven in alle onderdelen van de beleidscyclus met een stevige wetenschappelijke feitenbasis.

Toelichting Q-team / wetenschappelijke klankbord e.a. wetenschappelijke onderbouwing,



RIVM rapport(en). Overige 'losse' adviezen en rapporten: alleen die specifiek voor NMP van belang zijn/voor het NMP zijn opgesteld, Zoals REBEL rapport.

7.5 Milieueffectrapportage en passende beoordeling

Specifiek het PlanMER proces met zienswijzen en adviezen,

[zie 20240725 notitie opbrengst planmer voor NMP DEF en reactiemail van Arcadis hierop: RE_ter kennisname_ notitie opbrengst concept planMER (tot dusverre)]

7.6 Vaststelling

Toelichting op de politieke vaststelling

Evt toelichting op verwerking moties en politieke toezeggingen

Het definitieve NMP is opgesteld op basis van de zienswijzen, adviezen en toetsen, moties en toezeggingen in Kamerbehandelingen, actuele ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht. Het NMP is op vastgesteld door het kabinet.

Verwijzing naar de site met alle stukken.

CONCEPT



Bijlagen

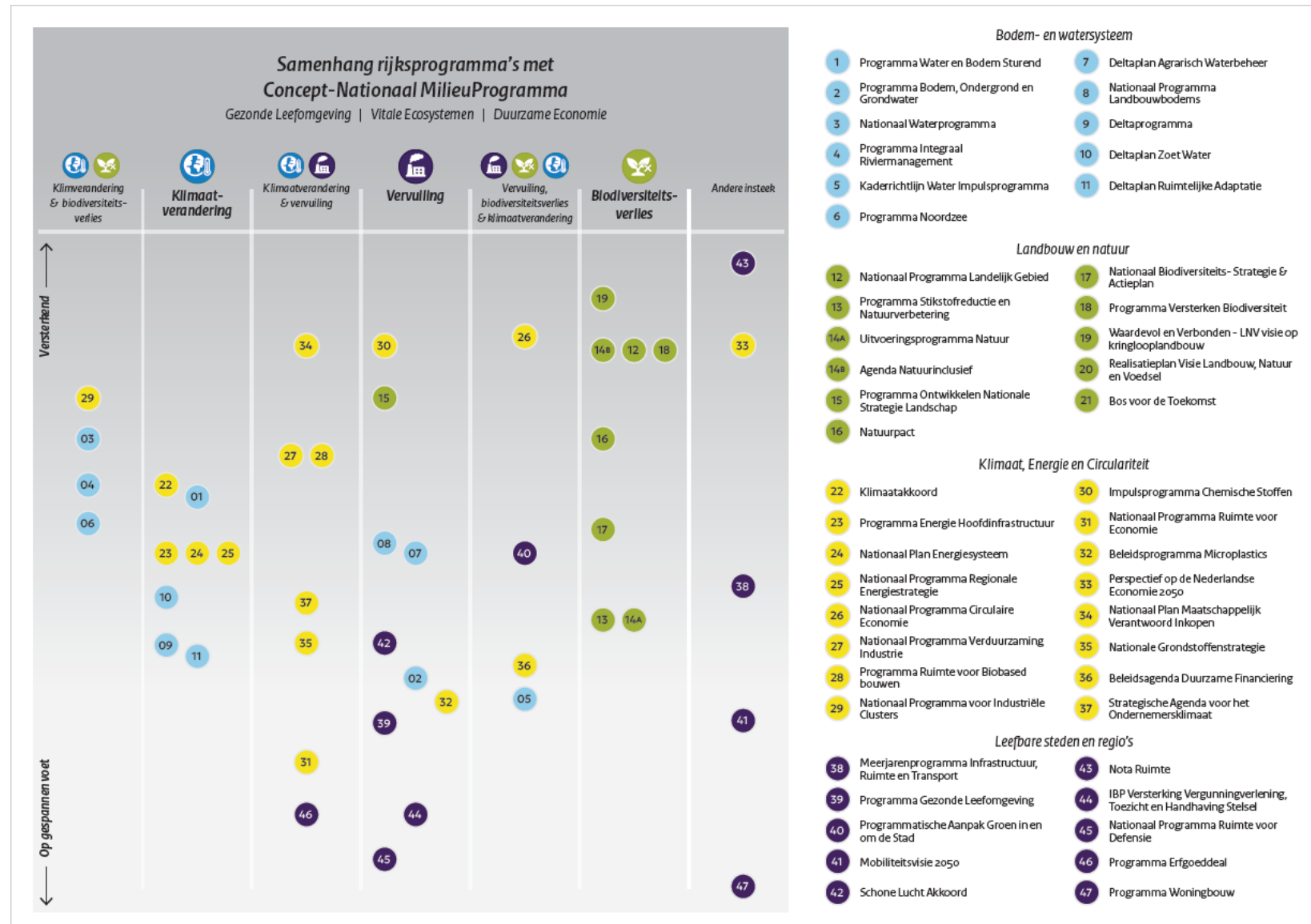
Bijlage 1: Overzicht samenhang NMP met Rijksprogramma's [PM]	49
Bijlage 2: Literatuurlijst [PM]	50
Bijlage 3: Overzicht activiteiten participatie [PM]	51
Bijlage 4: Begrippen en afkortingen zoals gebruikt in dit NMP	52
Bijlage 5: Relatie NMP met bouwstenen en basisprincipes uit NMK	53

De bijlagen zijn nog niet compleet en nog niet bijgewerkt, maar laten al wel zien wat voor soort informatie ze gaan bevatten.

CONCEPT



Bijlage 1: Overzicht samenhang NMP met Rijksprogramma's [PM]



Bijlage 2: Literatuurlijst [PM]

Gezondheidsraad, juli 2022. *Kansen voor gezondheidswinst in omgevingsbeleid*. Vindplaats [...link.]

Onderzoeksraad voor Veiligheid, april 2023. *Industrie en omwonenden*. Vindplaats [...]

Rijksinstituut voor Volksgezondheid, oktober 2023. *Notitie cumulatie en kennisbehoefte*. Vindplaats: [...]

CONCEPT

Bijlage 3: Overzicht activiteiten participatie [PM]

CONCEPT

Bijlage 4: Begrippen en afkortingen zoals gebruikt in dit NMP

Blootstelling	de mate waarin de mens of een ander organisme in aanraking komt met een stressor
Cumulatie	de optelsom van effecten van (verschillende) stressoren waaraan mensen of ecosystemen worden blootgesteld
Ophopen (ophoping)	in water of bodem [of lucht ???] verzamelen of samenkomen van persistente stoffen
Persistente stoffen	(zeer) moeilijk afbreekbare stoffen die zich kunnen ophopen in de voedselketen en levende organismen
Stapeling	de optelsom van verschillende stressoren
Stressor	een voor de gezondheid van de mens of de vitaliteit van een ecosysteem negatieve en bedreigende invloed
EU	
EC	
VN	
UN/ECE	UNECE: united nations economic commission for Europe
ICAO	international civil aviation organization
IMO	international maritime organization
Ambitie	het Nederland dat we bereikt willen hebben in 2050
Streefbeeld 2050	beschrijving van de gewenste situatie in 2050, specifiekere uitwerking van de ambitie
Strategisch doel	de doelen die we stellen voor de lange termijn om de streefbeelden voor 2050 en daarmee de ambitie 2050 te realiseren
Operationeel doel	hoe we (in stappen) de strategische doelen willen realiseren
Operationeel doel 2030	tussendoel voor 2030

Bijlage 5: Relatie NMP met bouwstenen en basisprincipes uit NMK

[P.M. actualiseren]

In deze bijlage beschrijven we hoe we in het NMP voortbouwen met de vier bouwstenen uit het NMK en hoe we de tien basisprincipes een plek geven in de verdere uitwerking.

TIEN BASISPRINCIPES:

1. Het milieubeleid is er voor iedereen: is onderdeel van de drie fundamentele waarden.
2. Het milieubeleid is safe and sustainable by design: zie beleidsrichting toekomstbestendige productie en productieprocessen.
3. Het milieubeleid is voorspelbaar en gebaseerd op heldere uitgangspunten: daarom een lange termijn visie met een heldere stip op de horizon.
4. De vervuiler betaalt: zie beleidsrichting beprijzen.
5. Afwenteling voorkomen: is onderdeel van de fundamentele waarden.
6. Toegankelijkheid en transparantie van beleid: zie beleidsrichting continue gesprek.
7. Wetenschappelijke basis: wetenschap betrokken bij NMP in Q-team en wetenschappelijke raad. Zie ook de achtergrondrapporten.
8. Strategische en integrale aanpak: NMP is een strategische langetermijnvisie met integraal en samenhangend beleid.
9. Koplopers stimuleren: uitwerking binnen hoofdpogave Toekomstbestendige Economie.
10. In samenwerking met stakeholders: zie beleidsrichting het continue gesprek.

Uit de TK-brf 2022:

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.' 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.

VIER BOUWSTENEN:

Voorkomen

We pakken de vervuilingscrisis aan en streven naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050. In de basis door vervuiling bij de bron tegen te gaan en uitputting van natuurlijk kapitaal te voorkomen. Voorkomen is beter en goedkoper dan saneren. Safe and sustainable by design! Zo willen we voorkomen dat er in de toekomst nog steeds vervuilende emissies blijven bestaan.

Beleidsrichtingen: toekomstbestendige producten en productieprocessen, duurzaam gedag, Vitale Ecosystemen als basis

Beheersen

In situaties waarin nog wel milieuverliezen optreden beheersen we de risico's en voorkomen we afwenteling naar elders, naar toekomstige generaties en tussen milieuthema's. We willen niet dat de kosten van milieuschade worden afgewenteld op de belastingbetaler of anderen. Of het nu gaat om giftig drugsafval, vervuilde grond of zwerfafval, we willen de kosten en verantwoordelijkheid neerleggen bij de vervuiler.

Beleidsrichtingen: internationale milieustrategie, bekrijzen van vervuiling, effectieve VTH

Verbeteren

Met het streefbeeld voor 2050 zetten we een ambitieuze stip op de horizon. Naar de stip werken we toe door continue verbetering.

Tussentijdse streefwaarden, normen en beleidsresultaten vormen stepping-stones in de stapsgewijze verbeteringen richting een gezonde, schone en veilige leefomgeving voor mens en natuur.

Beleidsrichtingen: normeren voor gezondheid, cumulatie van milieueffecten, belangen afwegen in de fysieke ruimte

Verbinden

Een gezonde, schone en veilige leefomgeving is alleen haalbaar als we samenwerken op alle schaalniveaus en met alle stakeholders. We zetten een nieuwe meerjarige cyclus op. Daarin monitoren we de ontwikkeling van de bereikte resultaten van het NMP, agenderen we nieuwe onderwerpen en inzichten en rapporteren we regelmatig. Zo ontstaat er een continue aandacht voor het milieubeleid. Met de PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) streven we continu naar verbetering richting het streefbeeld en blijven we in gesprek met stakeholders.

Beleidsrichting: het samenwerkingsproces met partijen (inclusief VTH en internationale milieustrategie)