

Strategische Milieu-Agenda provincie Groningen 2021-2040

OP WEG NAAR EEN GEZOND EN DUURZAAM GRONINGEN



**STRATEGISCHE MILIEU-AGENDA
PROVINCIE GRONINGEN
2021-2040**

'Op weg naar een gezond en duurzaam Groningen'

Provincie Groningen

Vastgesteld door het College van Gedeputeerde Staten

d.d. 8 juni 2021



Inhoud

Bestuurlijke samenvatting	4
Toekomstperspectief en ambities	4
Waarom een Strategische Milieu-Agenda?	4
Aanleiding	6
Doel	6
1. Waarom een Strategische Milieu-Agenda?	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Aanleiding	8
1.3 Doel	9
1.4 Reikwijdte en positie SMA	9
1.5 Aanpak	10
1.6 Leeswijzer	10
2. Relevante beleidskaders	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Huidige beleidskaders	11
2.3 Milieubeleid en wetgeving in ontwikkeling	11
2.4 Conclusie	12
3. Milieu-analyse	14
3.1 De staat van het milieu	14
3.2 De milieu-analyse voor de provincie Groningen	16
3.3 Conclusie	21
4. De majeure opgaven: kansen en risico's	22
4.1 Algemeen	22
4.2 Impactanalyse opgaven	23
4.3 Duiding	27
4.4 Rolopvatting	28
5. Toekomstperspectief en ambities	30
5.1 Toekomstperspectief 2040	30
5.2 Milieubrede ambities en aanbevelingen	30
5.3 Ambities en aanbevelingen themagericht	33
Bijlage 1 Relevant huidig en toekomstig milieubeleid	37
Bijlage 2 Milieu-analyse	42
Bijlage 3 Impactanalyse kansen en risico's majeure opgaven	47
Bijlage 4 Basisprincipes Nationaal Milieubeleidskader	51
Bijlage 5: Lijst van afkortingen	52
Colofon	52

Bestuurlijke samenvatting

Voor u ligt de Strategische Milieu-Agenda: 'Op weg naar een gezond en duurzaam Groningen'. In dit document zijn onze ambities vastgelegd op basis van een helder en duidelijk toekomstperspectief voor Groningen. Hiermee geven wij richting aan hoe we de grote milieuproblemen, waar Groningen voor staat, aanpakken.

Toekomstperspectief en ambities

De provincie Groningen stelt hoge milieu-ambities. Wij willen de schoonste en gezondste provincie zijn van Nederland. Het maakt Groningen een aantrekkelijke provincie, waar je wilt ondernemen, wonen, werken en recreëren. Groningen loopt ook voorop als het gaat om ontwikkelingen die nodig zijn om deze ambities te realiseren: denk aan de waterstof- en circulaire economie; juist aan de koplopers in deze transitie willen wij in de komende jaren ruimte bieden om zich in de provincie te vestigen.

Het toekomstperspectief is dat Groningen in het jaar 2040 een provincie is waar de levensverwachting gemiddeld tot de hoogste in Nederland behoort en waar de kwaliteit van leven ten opzichte van andere gebieden in Europa relatief hoog is. Om dit te realiseren streven wij naar een gezonde, schone (gifvrije), veilige, duurzame en leefbare omgeving. Door deze kernwaarden als uitgangspunt te nemen, willen we "Brede Welvaart" voor iedereen in Groningen dichterbij brengen. Schone lucht en bodem en zuiver en veilig drinkwater staan hierbij centraal, maar ook een omgeving waarbij milieuhinder tot een minimum is beperkt. Energieproductie, bedrijvigheid, mobiliteit en landbouw zijn duurzaam en dragen sterk bij aan deze kernwaarden en omgevingskwaliteit. In Groningen zijn er weliswaar verschillen per gebied qua milieudruk en hinder, maar er is geen sprake meer van structurele hinder en milieuverontreiniging die de gezondheid van zowel mens, natuur en economie bedreigen. Als overheden, bedrijfsleven en inwoners werken we actief samen aan het verder verbeteren van de omgevingskwaliteit. Om dit perspectief waar te kunnen maken zijn onze ambities dus fors, want de situatie vraagt erom: Wij willen Groningen gezond en schoon, circulair, hindervrij en veilig!

Waarom een Strategische Milieu-Agenda?

De afgelopen decennia zijn grote stappen gezet in het terugdringen van milieuverontreiniging. Op milieugebied is er in Nederland en Groningen op een aantal terreinen sprake van een gunstige ontwikkeling. De bestaande doelstellingen, zoals de bodemsaneringsopgave en de oude afspraken (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) rondom luchtkwaliteit zijn grotendeels gerealiseerd. Het oppervlaktewater is veel schoner geworden, auto's zijn schoner gaan rijden. Bedrijven dragen hun steentje bij. Door de uitgebreide milieuwetgeving zijn zij gehouden aan strenge regels. Zij worden echter zelf ook steeds innovatiever in het beperken en terugdringen van hinder en verontreiniging. Daarnaast is de provincie Groningen, vergeleken met een aantal andere Nederlandse provincies, een relatief schone provincie. De wettelijke normen voor luchtkwaliteit worden in Groningen grotendeels gehaald. Ook is hier nog sprake van stilte en kun je nog echte duisternis ervaren.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen op milieugebied is het belangrijk om die trend in Groningen vast te houden en een lange termijnperspectief te bieden in het door ons uit te voeren milieubeleid, als onderdeel van het integraal omgevingsbeleid in de provinciale omgevingsvisie. Dit perspectief schetsen wij in de Strategische Milieu-Agenda.

Ontwikkelingen en trends

We willen als provincie zorgen dat het goed blijft gaan met het milieu. Voorkomen is immers beter dan genezen. Daarnaast hebben we weliswaar nijpende milieuproblemen opgelost, maar we sluiten onze ogen niet voor problemen die zich minder makkelijk laten oplossen. Dan gaat het om problemen die mondiaal spelen, een gevolg zijn van de economische- en bevolkingsgroei, of van andere uitdagingen waar we voor staan, zoals de klimaatcrisis. En daar waar bestaande milieuproblemen zijn opgelost, dienen zich ook nieuwe aan. Daarnaast is er voortschrijdend inzicht. Dit leert ons bijvoorbeeld dat er ondanks deze behaalde doelstellingen en het voldoen aan wettelijke normen blijvende gezondheidsschade optreedt. Wij willen als provincie ons steentje bijdragen waar dat kan en liever nog een voorbeeld stellen.

Ook de wettelijke- en beleidskaders op milieugebied zijn volop in beweging. Belangrijke kaders voor ons provinciale milieubeleid zijn de Green Deal, het 8ste Milieu Actie Programma en het 'Zero Pollution Action Plan' van de Europese Commissie. Ook van belang zijn de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Nationaal milieubeleidskader (NMK) van het Rijk en de bestuurlijke agenda Milieu Toezicht en Handhaving van het IPO. Deze nieuwe Europese en landelijke kaders stellen dat we de uitdagingen op het gebied van milieu en gezondheid moeten oppakken als op zichzelf staande opgaven met een grote sociaaleconomische urgentie en impact. Dit is duidelijk een koerswijziging ten opzichte van eerder beleid. Tegelijkertijd vragen een aantal gebieden in onze provincie om een intensivering of een heroverweging van de bestaande aanpak. Dit speelt bijvoorbeeld in het Structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl, rondom de stad Groningen en langs de A7. Dit betekent dat de huidige milieukwaliteit, gezien de aanwezige stapeling van milieudruk en hinder, om een verdere verbetering vraagt. Als we economische ontwikkelingen en opgaven in samenhang met de milieupgave oppakken, kunnen we verslechtering van het milieu voorkomen. We gebruiken hiervoor ook biodiversiteits- en gezondheidsindicatoren en de sociaal economische effecten als parameters.

In het huidige milieubeleid wordt de ruimte die er is om op te vullen tot de grenzen van de norm vaak helemaal gebruikt. Dit uitgangspunt is onhoudbaar als we beter willen. We weten namelijk dat effecten zich opstapelen en de kritische grens begint op een aantal plekken in zicht te komen. Het traditionele milieubeleid is daarmee voor ons niet langer opgewassen tegen de complexiteit van de huidige milieuproblematiek. Wij hanteren daarom een proactieve aanpak en op sommige punten een andere rolopvatting dan de huidige. Hoewel in de Omgevingswet uitgaat van het principe "decentraal, tenzij...", geldt voor de milieu-opgave, en specifiek voor gezondheid, een grotere betrokkenheid van de provincie. Deze opgaven overstijgen, net als de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie, vaak gemeentegrenzen of vragen om regie op regionale schaal.

Opgaven koppelen

Milieu wordt op grond van bovenstaande naast de klimaatopgave en het voorkomen van de uitputting van natuurlijke hulpbronnen, wereldwijd als grote opgave gezien.¹⁾ In veel gevallen bestaan er onderlinge dwarsverbanden tussen deze majeure opgaven. Met name op het gebied van de energietransitie en de vergroening van de chemie kan grote milieu- en gezondheidswinst worden behaald. Zo is het verbeteren van de luchtkwaliteit zowel speerpunt van de energietransitie, het Schone Lucht Akkoord als van de stikstofopgave. Ook de steeds schaarser wordende ruimte zorgt voor urgentie om het economische- en milieubeleid meer op elkaar af te stemmen. Er is een schijnbaar grote hoeveelheid beschikbare ruimte in Groningen voor het uitvoeren van projecten. Veel van deze ruimte is echter al geclaimd. Om de bovenstaande opgaven in synergie te kunnen realiseren willen we de gebiedsgerichte en integrale benadering die in het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl is toegepast intensiveren en ook elders toepassen. Koppeling van de milieu-opgaven aan de andere opgaven zorgt ervoor dat milieu- en gezondheidsaspecten **vooraan** in de besluitvormingsprocessen worden ingekaderd. Hiermee bereiken we een goede balans tussen het enerzijds ontwikkelen van en ruimte bieden aan nieuwe initiatieven, terwijl anderzijds ook het beschermen van bestaande belangen (bv behoud woonkernen, natuurgebieden en landschappen e.d.) centraal in de bestuurlijke afweging wordt betrokken.

1 Annual United Environment Program

Aanleiding

Daarmee komen we bij de aanleiding voor de Strategische Milieu-Agenda. De uitdagingen om het milieu en onze gezondheid te beschermen en te verbeteren willen we de scherpste en urgentie meegeven die ze nodig hebben en ze vragen om duidelijke keuzes. Bovendien worden zowel de fysieke- als de milieugebruiksruimte steeds schaarser: de afweging tussen beschermen/behouden versus benutten van de fysieke leefomgeving vormt daarbij een grote uitdaging. Daarom is het belangrijk om alle gevolgen in beeld te hebben om de juiste keuzes in het kader van de “Brede Welvaart” te maken. Dit doen we in voorliggende Strategische Milieu-Agenda.

Doel

Het doel van deze Strategische Milieu-Agenda (hierna SMA) is tweeledig. We zijn gestart met de brede beleidsmatige herziening van de Omgevingsvisie. Hiertoe wordt provinciebreed een Koersdocument voorbereid. De SMA is het huiswerk, of anders gezegd, de bouwsteen op het gebied van milieu en gezondheid voor het Koersdocument. Tijdens de totstandkoming van de Omgevingsvisie kunnen we met dat huiswerk duidelijk verbinding leggen tussen alle betrokken beleidsvelden, zoals bijvoorbeeld natuur, landschap, water, mobiliteit, economie en landbouw. We geven inzicht in de opgaven op het gebied van een veilig²⁾, gezond- en duurzaam milieu, waarbij de focus ligt op knelpunten en kansen bij het maken van beleidskeuzes in de Omgevingsvisie.

De SMA is ook het vertrekpunt bij de beoordeling van initiatieven met een grote milieu-impact, als deze afwijken van de kaders in de vigerende Omgevingsvisie. Sommige (landelijke) verplichtingen vragen nu al om maatregelen op korte termijn. Het zal immers nog een aantal jaren duren voordat de Omgevingsvisie is vastgesteld en (juridische) doorwerking heeft gekregen naar de Omgevingsverordening en -programma's. Met de uitgangspunten van het SMA voorkomen we dat in de tussentijdse periode onomkeerbare milieuschade ontstaat. De problemen rondom stikstof en PFAS illustreren deze urgentie: we moeten daarom onze aandacht verleggen van de milieukwesties van het verleden naar de milieu-uitdagingen van de toekomst. Met de SMA leggen het toekomstperspectief voor 2040 vast en verkennen de bestuurlijke ambities voor het milieu in Groningen.



² Met veiligheid wordt omgevingsveiligheid bedoeld, voorzover deze betrekking heeft op de directe risico's van milieufactiviteiten op de leefomgeving. Denk daarbij aan risico's van het gebruik en transport van gevaarlijke stoffen, de veiligheid van inrichtingen en de veiligheid van nieuwe, zich snel ontwikkelende technologieën.

I. Waarom een Strategische Milieu-Agenda?

1.1 Inleiding

De afgelopen decennia is veel bereikt op milieugebied. Niettemin staat Nederland voor nieuwe grote uitdagingen die grote impact hebben op de fysieke leefomgeving. Klimaatverandering, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en het teruglopen van de biodiversiteit staan hoog op de maatschappelijke agenda. In Groningen is dat niet anders. Ook in onze provincie voelen we

de impact van deze ingrijpende ontwikkelingen en blijven we alert. Daarbij worden we uitgedaagd om een schone, veilige en gezonde leefomgeving in stand te houden en waar nodig te verbeteren. Duurzame ontwikkeling, waarbij voldoende aandacht wordt gegeven aan milieu en gezondheid, is daarom belangrijke randvoorwaarde bij het werken aan deze opgaven. In het begrip “Brede Welvaart” komen de doelen en inspanningen van onze opgaven samen.



FIGUUR 1. ARTIKEL NRC D.D. 30 NOVEMBER 2020

DUURZAME ONTWIKKELING EN “BREDE WELVAART”

Duurzame ontwikkeling is ontwikkeling binnen de fysieke grenzen van de aarde waarbij het welzijn van alle mensen in de samenleving voorop staat, zodanig dat toekomstige generaties ook nog in hun behoeften kunnen voorzien.¹ De Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties geven invulling aan duurzame ontwikkeling door concrete doelen te verbinden aan de drie P's: People, Planet en Prosperity. Ze vormen het raamwerk voor internationale afspraken met het jaar 2030 als stip op de horizon. In 2017 heeft de Tweede Kamer het CBS gevraagd een monitor “Brede Welvaart” te ontwikkelen, waarbij aan de hand van de SDG's wordt gemeten hoe het staat met duurzame ontwikkeling in Nederland.

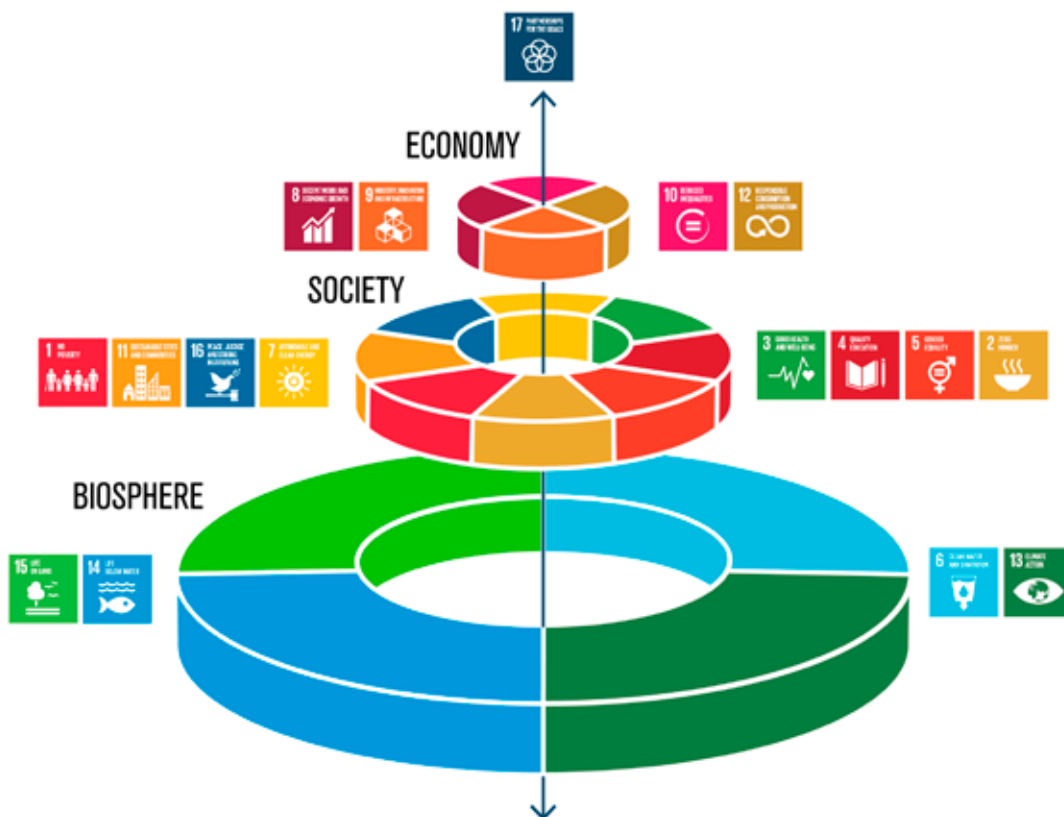
“Brede Welvaart” omvat alles wat mensen van waarde vinden. Het is veel meer dan alleen inkomen of het Bruto Binnenlands Product. Naast materiële welvaart gaat het ook om gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, politieke uitingsvrijheid, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid. Bovendien betreft het niet alleen de kwaliteit van leven in het ‘hier en nu’, maar ook de gevolgen daarvan voor het welzijn van mensen ‘elders’ (buiten de regio) en ‘later’ (toekomstige generaties).

“Brede Welvaart” wordt gevormd door de kenmerken en persoonlijke beleving van individuen, maar ook door de kwaliteit van de sociale, economische, fysieke en institutionele omgeving waarin zij leven. De interactie tussen het vermogen van individuen en de context waarin zij leven, is bepalend voor hun functioneren en de mogelijkheden die zij hebben om hun leven anders in te richten in lijn met hun ambities of waarden. Kortom: “Brede Welvaart” wordt gedefinieerd als onze huidige kwaliteit van leven en de mate waarin deze ten koste gaat van die van generaties na ons of mensen uit andere delen van de wereld.³⁾

Bij het realiseren van “Brede Welvaart” voor onze inwoners zijn milieukwaliteit en duurzaam gebruik van milieuvorraden cruciaal. Hoewel er, zoals gesteld, de afgelopen decennia grote stappen zijn gezet in het terugdringen van milieuverontreiniging, is er reden tot zorg. Steeds meer wordt duidelijk, noem het voortschrijdend inzicht, dat de wettelijke normen niet streng genoeg zijn om de volksgezondheid te beschermen. Bovendien worden mens en natuur steeds vaker blootgesteld aan (nieuwe) gevaarlijke stoffen. De continuering en intensivering van het huidige gebruik zal desastreuze gevolgen hebben op de gezondheid, voedselvoorziening en economie. Stikstof en PFAS illustreren dat de bescherming van milieu en gezondheid niet langer

3 CBS: <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2020/inleiding/>

randvoorwaardelijk zijn, maar dat het beschermen en verbeteren van het milieu een op zichzelf staande opgave is geworden, noodzakelijk voor het voortbestaan van mens en natuur. De onderstaande figuur maakt deze onderlinge samenhang inzichtelijk:



FIGUUR 2.
DUURZAME ONTWIKKELING EN SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS: STOCKHOLM RESILIENCY CENTER

1.2 Aanleiding

De aanleiding tot deze Strategische Milieu-Agenda (hierna SMA) is tweeledig:

1. De provincie Groningen is bezig met de brede beleidsmatige herziening van de Omgevingsvisie. Om dit proces in een goede richting te krijgen is de eerste stap in het proces om een Koersdocument door Provinciale Staten vast laten te stellen in het derde kwartaal van 2021. De SMA is het huiswerk, of bouwsteen, op het gebied van milieu en gezondheid voor het Koersdocument. Om milieu een volwaardige plaats te geven in het Koersdocument hebben wij een evaluatie uitgevoerd van het huidige milieubeleid en een analyse gemaakt van de huidige milieukwaliteit, het beleid, de trends en ontwikkelingen op de lange termijn. We hebben vervolgens een toekomstperspectief van onze provincie geschetst op basis van de gewenste milieukwaliteit die hoort bij "Brede Welvaart". Met dit toekomstperspectief en de ambities voor de komende periode geven wij richting aan de brede beleidsmatige herziening van de Omgevingsvisie. Tijdens de totstandkoming van de Omgevingsvisie kunnen we daarmee duidelijk verbinding leggen tussen alle betrokken beleidsvelden, zoals bijvoorbeeld natuur, landschap, water, mobiliteit, economie en landbouw. Daarmee hebben we handvatten voor de toekomst van de provincie voor een duurzaam en integraal omgevingsbeleid.
2. De SMA is ook het vertrekpunt bij de beoordeling van initiatieven met een grote milieu-impact, als deze afwijken van het huidige strategische beleid. Hierbij hanteren we onder andere de 10 basisprincipes van het NMK (zie bijlage 4). Daarnaast zijn er verplichtingen, zoals het Schone Lucht Akkoord, die vragen om maatregelen op korte termijn. Het zal immers nog een aantal jaren duren voordat de Omgevingsvisie is vastgesteld en uitwerking heeft gekregen naar de Omgevingsverordening en -programma's. Daarmee wordt met de uitgangspunten van het SMA voorkomen dat in de tussenliggende periode onomkeerbare milieuschade ontstaat. De problemen rondom stikstof en PFAS tonen deze urgentie aan: we kunnen niet wachten op een volgende crisis, veroorzaakt door de blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

1.3 Doel

Deze SMA maakt de risico's en kansen op het gebied van milieu en gezondheid in Groningen zichtbaar, agendeert het belang van robuust milieubeleid en verkent de ambities die hierop aansluiten. Het doel is om duidelijk te maken welke aspecten in elk geval vanuit het milieuperspectief een rol spelen in die integratieslag.

Met de SMA willen we:

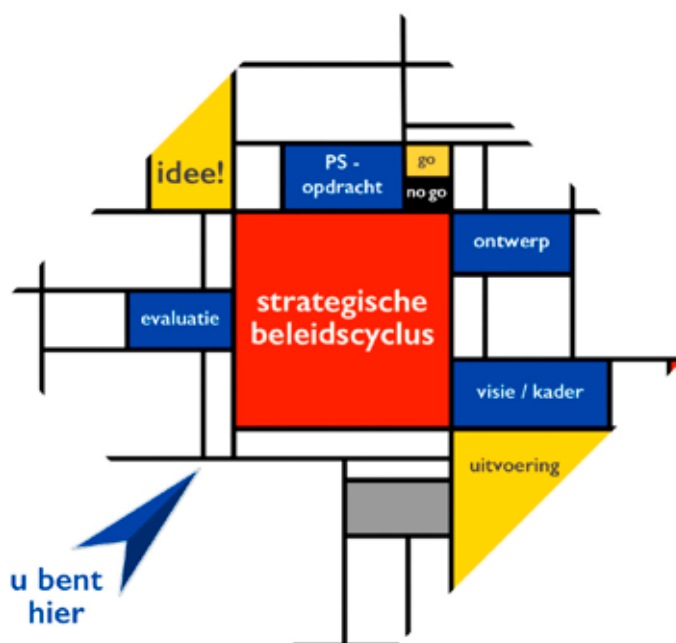
1. Inzicht geven in de opgaven op het gebied van een veilig⁴⁾, gezond- en duurzaam milieu, waarbij we de focus ligt op knelpunten en kansen bij het maken van beleidskeuzes in de Omgevingsvisie.
2. Het toekomstperspectief voor 2040 vastleggen en de bestuurlijke ambities voor het milieu in Groningen verkennen.
3. Deze ambities uitwerken naar gedragen doelstellingen in de te vormen Omgevingsvisie.

1.4 Reikwijdte en positie SMA

De SMA vertaalt de uitgangspunten uit het Achtste Milieu Actieprogramma van de Europese Unie, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de thematische uitwerking in het Nationaal MilieubeleidsKader (NMK) naar de Groningse situatie. We kijken hierbij 10 tot 20 jaar vooruit. Dit toekomstperspectief voor milieu sluit aan bij de (milieu) opgaven en transitie en onze nieuwe Omgevingsvisie.

De SMA geeft context en richting aan het Koersdocument Omgevingsvisie als het gaat om de milieupgave. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt de impact van milieudruk en -hinder op de volksgezondheid. Ook bevat de SMA de uitgangspunten voor gebiedsgericht milieubeleid naar het Nationaal Programma Groningen en de Regionale Energie Strategie.

Klimaatverandering is een probleem dat voortvloeit uit hoe de mens omgaat met het milieu. Voor de klimaatopgave is een separate Klimaatagenda opgesteld. Deze Klimaatagenda vormt net zoals deze agenda een bouwsteen voor de Omgevingsvisie. De SMA beperkt zich dus tot de milieuproblemen en -opgaven die niet klimaatgerelateerd zijn (klimaatadaptatie en -mitigatie en de energieopgave).



FIGUUR 3. DE BELEIDSCYCLUS MET DAARIN DE PLAATS VAN DE STRATEGISCHE MILIEU-AGENDA

⁴ Met veiligheid wordt omgevingsveiligheid bedoeld, voorzover deze betrekking heeft op de directe risico's van milieufactiviteiten op de leefomgeving. Denk daarbij aan risico's van het gebruik en transport van gevaarlijke stoffen, de veiligheid van inrichtingen en de veiligheid van nieuwe, zich snel ontwikkelende technologieën.

De SMA is ook het startpunt voor de detailuitwerking in de Omgevingsvisie als het gaat om keuzes over omgevingskwaliteit en milieugebruiksruimte op gebiedsniveau. Deze keuzes worden uitgewerkt naar prioriteiten, doelstellingen en sturingsfilosofie.

De SMA staat zowel op zichzelf als strategisch kader voor het milieubeleid en is input voor het Koersdocument voor de Omgevingsvisie. In de beleidscyclus (zie figuur 2) wordt de SMA als volgt gepositioneerd: De agenda analyseert ontwikkelingen als input voor beleidskeuzes en behoort daarmee tot de planvormingsfase. Deze bevindt zich tussen (tactische) evaluatie en de strategische evaluatie. Daarmee verbindt de agenda de tactische- met de strategische beleidscyclus.

1.5 Aanpak

De SMA is tot standgekomen dankzij de inhoudelijke adviezen van collega's van de afdeling Omgeving en Milieu en andere beleidsafdelingen. Hierbij is gebruik gemaakt van interviews en literatuuronderzoek. Het proces om te komen tot de SMA is daarmee gevoed door de laatste ontwikkelingen en inzichten op provinciaal, landelijk en Europees niveau. Een belangrijke basis vormt het evaluatierapport van het Milieuplan 2017-2020 en de Milieumonitor in de Staat van Groningen.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 en 3 bevatten de verdiepende analyses van de relevante beleidskaders (H2) en de staat van het milieu (H3). Beiden zijn nodig om de kansen en risico's, afgezet tegen de majeure opgaven waar we voor staan de komende 10 tot 30 jaar, goed te benoemen. Dit doen we in hoofdstuk 4. Op basis hiervan schetsen we vervolgens in hoofdstuk 5 een toekomstperspectief voor Groningen, gekoppeld aan ambities.

2. Relevante beleidskaders

2.1 Inleiding

Om een toekomstperspectief te vormen en ambities te stellen moeten we ons bewust zijn van de wereld waarin we nu leven. Wat is ons huidige beleid, wat heeft het ons geleerd, welke wetten gelden, wat zijn de landelijke ontwikkelingen en hoe is de toestand van het milieu nu, welke opgaven en trends en ontwikkelingen komen er op ons af, en dan vooral op lange termijn? Daar gaat dit hoofdstuk over.

2.2 Huidige beleidskaders

De huidige beleidskaders die voor ons van belang zijn, zijn de geldende Omgevingsvisie, de structuurvisie Eemsmond-Delfzijl, en als tactische-operationele uitwerking daarvan het Milieuplan 2017-2020. In het Coalitieakkoord hebben wij ons uitgesproken over het milieu, namelijk:

“Wij zetten Veilig en Schoon Groningen voort, het beleid richt zich op een schone en veilige leefomgeving “

Tenslotte is ook belangrijk de Bestuurlijke agenda Milieu, Toezicht en Handhaving. Deze agenda richt zich op de doorontwikkeling van provinciaal milieubeleid in IPO-verband. Bovenstaande beleidskaders zijn nader toegelicht en uitgewerkt in bijlage 1.

2.3 Milieubeleid en wetgeving in ontwikkeling

Het klassieke milieubeleid was vooral een middel om binnen de norm voorwaarden te verbinden aan ontwikkelingen. Het Europese en het nationale beleid stelt milieu en gezondheid centraal als een op zichzelf staande opgave. Bepalend voor het toekomstig provinciaal milieubeleid zijn:

1. De Green Deal en hieruit voortvloeiend milieubeleid van de EU. Speerpunt is om milieuverontreiniging volledig te elimineren. De Europese Commissie zegt hierover:

“De huidige uitdagingen op het gebied van milieu, klimaat en duurzaamheid zijn van ongekeerde omvang en urgentie en vereisen onmiddellijke en gecoördineerde actie en systemische oplossingen.”

2. De Omgevingswet. Met deze wet verschuift de bevoegdheid van het stellen van regels op milieugebied voor een aantal terreinen van het Rijk naar de provincie en (vooral) de gemeenten. Zo ontstaat nieuwe afwegingsruimte, zoals de mogelijkheid tot het stellen van omgevingswaarden. De begrippen duurzaamheid en gezondheid staan centraal in de wet.
3. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI): Rijk, provincies, waterschappen en gemeentes maken gezamenlijke afspraken over rol- en taakverdeling om invulling te geven aan de opgaven waar we als land voor staan. De NOVI vormt input voor de in voorbereiding zijnde brede beleidsmatige herziening van de provinciale Omgevingsvisie.
4. Het Nationaal Milieubeleidskader (NMK): Het NMK is inhoudelijk verbonden met de NOVI. Het NMK beschrijft de uitgangspunten en bouwstenen die nodig zijn om de ambities op het gebied van milieu nader uit te werken. Hierin worden duidelijke keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld. Het NMK levert de bouwstenen, als het gaat om milieu, te vertalen op provinciaal niveau. Een belangrijk onderdeel van het NMK zijn de 10 basisprincipes voor het borgen van een goede milieukwaliteit als basis voor duurzame ontwikkeling (zie bijlage 4).



FIGUUR 4. DE 4 PRIORITEITEN EN 3 AFWEGINGSPRINCIPES VAN DE NOVI

2.4 Conclusie

De wettelijke- en beleidskaders op milieugebied zijn volop in beweging. Belangrijke kaders voor ons provinciale milieubeleid zijn de Green Deal, het 8ste Milieu Actie Programma en het 'Zero Pollution Action Plan' van de Europese Commissie. Ook van belang zijn de NOVI en het NMK van het Rijk en de bestuurlijke agenda Milieu Toezicht en Handhaving van het IPO. Hieruit komt naar voren dat milieu en gezondheid op zichzelf staande opgaven zijn met een grote sociaaleconomische impact. Dit is duidelijk een koerswijziging ten opzichte van eerder beleid. De urgentie hiervan komt duidelijk tot uiting in de Europese milieu en nationale beleidskaders. De milieu-opgave uit de NOVI en het NMK gaat nog een stap verder dan ons huidige beleid:

"Lucht, land en water (of het nu om natuur, landelijk of stedelijk gebied (inclusief verkeersaders) gaat) moeten zo goed van kwaliteit zijn, dat de risico's voor mens en milieu als gevolg van menselijke activiteiten verwaarloosbaar zijn."⁵⁾

5 NOVI blz. 50



Conclusie is dat met het klassieke milieubeleid veel is bereikt, maar dat dit niet op alle vlakken meer is opgewassen tegen de huidige ontwikkelingen. Het accent ligt er vooral op ruimtelijke scheiding van bron en ontvanger, het voorkomen van hinder en het reguleren van uitstoot en blootstelling. Het nieuwe beleid is gericht op het voorkomen van stapeling van verontreiniging en hinder en daarmee van schadelijke gezondheidseffecten. De integratie van economisch- en milieubeleid op basis van duurzame ontwikkeling moet het vertrekpunt zijn van de nieuwe Omgevingsvisie.

De Omgevingswet heeft impact op de rol van provincies als het gaat om het beschermen van het milieu. Enerzijds vragen de nationale belangen en prioriteiten uit de NOVI en het NMK om nadere uitwerking en anderzijds moeten we rekening houden met het verdwijnen van regels en verschuiven van bevoegdheden. Dit laatste heeft gevolgen voor het basisbeschermingsniveau en de rol van de provincie als gebiedscoördinator. Dit dwingt provincies in een bestuurlijke spagaat: De Omgevingswet stelt duurzaamheid en gezondheid centraal, maar tegelijkertijd schrapt het veel regelgeving en laat het sectorale normen los op basis van het subsidiariteitsbeginsel. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van lucht, bodem en water wordt hiermee diffuus. Dit brengt risico's met zich mee als het gaat om milieukwaliteit en de gezondheidseffecten hiervan.

Tegelijkertijd liggen er een aantal grote opgaven om aan te pakken. Zo vragen het klimaat(adaptatie)opgave en de transitie naar een circulaire economie om provinciale aandacht als het gaat om milieu en gezondheid. Het NMK en de NOVI stellen dat het uitvoeren van de opgaven niet mag leiden tot een verslechtering van de milieukwaliteit of negatieve effecten op de gezondheid. De bestaande uitdagingen om het milieu en onze gezondheid te beschermen en te verbeteren krijgen hierdoor nog meer urgentie en vragen daarmee om duidelijke keuzes als het gaat om prioriteit, ambitieniveau en onze rol opvatting als provincie. Kortom, de in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen, vragen om een herijking van het provinciale milieubeleid. Hierbij moeten we ook goed kijken naar de staat van het milieu en naar de impact van de grote opgaven op het milieu. Dit is nodig om, los van de te kiezen rol, de juiste keuzes te kunnen maken, ook voor de lange termijn. We moeten duiden waar we nu staan en vooruit kijken. Dit werken wij in de volgende hoofdstukken nader uit, tegen de achtergrond van de prioriteiten vanuit de NOVI en het NMK, de nieuwe Omgevingswet en de opgaven waar Groningen voor staat.



3. Milieu-analyse

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkelingen die impact hebben op het milieu. Zij worden geanalyseerd tegen de achtergrond van de huidige milieukwaliteit in de provincie.

3.1 De staat van het milieu

De afgelopen decennia zijn grote stappen zijn gezet in het terugdringen van milieuverontreiniging. Op milieugebied is er in Nederland en Groningen op een aantal terreinen sprake van een gunstige ontwikkeling. De bestaande doelstellingen, zoals de bodemsaneringsopgave en de oude afspraken (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) rondom luchtkwaliteit zijn grotendeels gerealiseerd. Het oppervlaktewater is veel schoner geworden, auto's zijn schoner gaan rijden. Door de uitgebreide milieuwetgeving zijn bedrijven gehouden aan strenge regels. Zij worden echter zelf ook steeds innovatiever in het beperken en terugdringen van hinder en verontreiniging. Daarnaast is de provincie Groningen, vergeleken met een aantal andere Nederlandse provincies, een relatief schone provincie. De wettelijke normen voor luchtkwaliteit worden in Groningen grotendeels gehaald. Ook is hier nog sprake van stilte en kun je nog echte duisternis ervaren. Ondanks deze positieve ontwikkelingen op milieugebied is het belangrijk om die trend in Groningen te kunnen vasthouden en een lange termijnperspectief te bieden in het door de provincie te voeren beleid.

Ondanks de Europese, nationale en provinciale resultaten die we hebben bereikt, bevindt de wereld zich op een keerpunt. Ongebreidelde economische groei en bevolkingsgroei hebben geleid tot mogelijk onomkeerbare effecten die het leven op aarde duurzaam ontwrichten. Naast de opwarming van de aarde door het grootschalige gebruik van fossiele brandstoffen en het uitputten van natuurlijke hulpbronnen, is er sprake van een derde grote dreiging: de toenemende druk van verontreiniging op milieu en ecosystemen. Mondiaal, Europees en nationaal wordt gewerkt om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Denk hierbij aan het Klimaatakkoord en de transitie naar een circulaire economie. In veel gevallen bestaan er dwarsverbanden tussen deze majeure opgaven en de milieu- en gezondheidseffecten.⁶⁾

Bijlage 2 bevat een analyse van de staat van het milieu en de impact ervan op de natuur, de gezondheid en de economie. Deze impact geldt ook voor de provincie Groningen. Hierbij wordt ingegaan op:

- **Milieuverontreiniging**
Er is sprake van een sterke toename van het aantal verontreinigende stoffen in het milieu. Het is de grootste oorzaak van biodiversiteitsverlies: 500 minder soorten, 30% afname in Europa. Mogelijk zijn er desastreuze effecten op lange termijn op de gezondheid en economie. De eerste effecten van deze impact zijn er: PFAS, GenX en stikstof.
- **Gevaarlijke stoffen**
De Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zorgen voor een groot risico en we krijgen steeds meer inzicht in de effecten van dit soort stoffen op mens en natuur. Deze stoffen veroorzaken kanker, beïnvloeden het immuun-, ademhalings-, hormoon-, voortplantings- en cardiovasculaire systeem, verzwakken de veerkracht van de mens en zijn vermogen om te reageren op vaccins, en verhogen zij de vatbaarheid voor ziekte. Bovendien is chemische verontreiniging één van de belangrijkste factoren die de aarde in gevaar brengt⁷⁾, doordat zij een weerslag heeft op en bijdraagt aan planetaire crises zoals de klimaatverandering, de achteruitgang van ecosystemen en het verlies van biodiversiteit. Scheiden van bron en ontvanger is geen optie meer, aangezien:

⁶ EU-strategie voor duurzame chemische stoffen

⁷ Strategie voor duurzame chemische stoffen: "Op weg naar een gifvrij milieu"



FIGUUR 5. DE STAAT VAN HET MILIEU (BRON: NMG)

- a. het aantal ZZS in volume nog steeds toeneemt;
 - b. de diversiteit van ZZS in het milieu toeneemt en
 - c. de combinatie aan blootstelling van ZZS toeneemt.
- De opgave van de transitie naar een circulaire economie leidt mogelijk tot een hogere blootstelling van mens en natuur aan ZZS.

- **Luchtkwaliteit**
Voortschrijdend inzicht laat zien dat ook beneden deze wettelijke normen sprake is van gezondheidsschade. De Nederlandse luchtkwaliteit valt binnen de Europese normen. Toch overlijden jaarlijks 11.000 Nederlanders vroegtijdig door luchtverontreiniging.⁸⁾ Naast de blootstelling aan ZZS, is fijnstof is een belangrijke oorzaak van negatieve gezondheidseffecten. Steeds meer aandoeningen worden gerelateerd aan langdurige blootstelling. Europees en nationaal pleit men voor strengere emissie-eisen, normen en andere inspanningen om luchtverontreiniging drastisch terug te dringen.
- **Uitputting en afval**
De vraag naar grondstoffen stijgt wereldwijd explosief. In de laatste 40 jaar is de onttrekking aan de aarde verdrievoudigd.⁹⁾ Deze ontwikkeling zet zich verder door met de toename van welvaart. Dit leidt tot uitputting van grondstoffen, meer afval en tot afwenteling, vaak in ontwikkelingslanden.

8 H.B.M. Hilderink en M. Verschuuren, "Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018: Een gezond vooruitzicht. Synthese,"

9 UNEP IRP, 2017: Global material flows

- **Bodem en ondergrond**
Een aantal zaken zijn een bedreiging voor een robuuste en veerkrachtige bodem en ondergrond, zoals het grootschalig gebruik van ZZS, gewasbeschermingsmiddelen en winning van delfstoffen. Gevaarlijke stoffen hebben impact op de chemische, biologische en fysieke kwaliteit van de bodem en het grondwater. Bodem en ondergrond worden steeds meer benut ten dienste van mondiale opgaven zoals energie en klimaat, voedselvoorziening en circulaire economie.
- **Hinder**
Voortschrijdende industrialisatie en urbanisatie veroorzaakt lokaal meer hinder en verstoring voor mens en dier. Geluid-, geur- en lichthinder heeft een negatieve impact op de gezondheid. De toename van hinder is een belemmering voor het bereiken van "Brede Welvaart". Cumulatie van milieueffecten vergroot gezondheidsrisico's.
- **Omgevingsveiligheid**
Veiligheidsaspecten worden complexer door oprukkende urbanisatie, het gebruik van nieuwe technologieën een meervoudig ruimtegebruik. Klimaatverandering vergroot bestaande risico's en veroorzaakt nieuwe uitdagingen als het gaat om extreme weersomstandigheden en waterveiligheid.

3.2 De milieu-analyse voor de provincie Groningen

De vertaling van bovenstaande onderwerpen naar de provincie Groningen is van belang om te weten waar we als provincie op in moeten zetten de komende decennia. Sommige milieuthema's spelen in meer of juist mindere mate in Groningen, andere meer landelijk en/of mondiaal. Sommige milieuthema's gaan de komende 30 jaar, gezien de opgaven, meer spelen.

Milieuverontreiniging

De sterke toename van het aantal verontreinigende stoffen in het milieu speelt op mondiaal en nationaal niveau maar ook op provinciaal (en lokaal) niveau. De bron van verontreinigende stoffen kan lokaal of regionaal zijn, maar vaak vindt diffuse verspreiding plaats (stikstof). Dit komt ook doordat deze stoffen zich bevinden in de productie- en afvalketen (PFAS en andere ZZS). Het knelt ook ruimtelijk: de druk op de openbaar beschikbare ruimte in Nederland wordt steeds groter. Dit maakt ruimtelijke scheiding tussen bron en ontvanger steeds moeilijker, ook in Groningen.



De provincie Groningen lijkt te beschikken over veel fysieke en milieuruimte, maar als we inzoomen, dan is er sprake van dezelfde risico's die hierboven worden geschetst. We zien ontwikkelingen die om aandacht vragen, met name als het gaat om de cumulatie van milieubelasting en hinder in bepaalde gebieden, zoals rondom Delfzijl, Groningen, langs de A7 en een aantal andere plekken. Onze kennis over de negatieve gezondheidseffecten van deze cumulatie neemt toe. Het wordt steeds duidelijker dat een verdere toename van verontreinigende stoffen, waaraan inwoners worden blootgesteld, grote risico's met zich meebrengt.

Er ontbreekt nog een manier om dit gecumuleerde effect zichtbaar te maken. Wel wordt de gecumuleerde geluidbelasting (veroorzaakt door industrie, windturbines, (spoor)verkeer, lucht- en scheepvaart) in het Structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl gemonitord en gebruiken we geluidbelastingkaarten voor provinciale wegen. Bovendien gebruiken we gezondheidskaarten voor lucht, geur en omgevingsveiligheid en voert de GGD periodiek gezondheidsonderzoeken uit. Uit de Milieumonitor en het Meetnet Oosterhorn en omstreken komt naar voren dat er plekken zijn waarbij concentraties weliswaar binnen de wettelijke normen liggen, maar wel hoger dan de regionale achtergrondwaarden in Nederland. In het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl is bijvoorbeeld sprake van hogere concentraties ZZS, hogere fijnstofgehalten door lokale bronnen, een grote mate van geurhinder en een hoger dan normale geluidbelasting. Echter, deze concentraties en belasting bevinden zich binnen de daarvoor opgestelde wettelijke- en beleidsmatige kaders.

Luchtverontreiniging

De impact van ontwikkelingen op de luchtkwaliteit zal in Groningen niet sterk afwijken van de rest van Nederland. Volgens de huidige normstelling heeft de provincie Groningen in vergelijking met andere provincies een relatief goede luchtkwaliteit. De stad Groningen is in 2021 nog uitgeroepen als schoonste stad van Nederland. Regionaal varieert in Groningen de luchtkwaliteit.

Van een aantal belangrijke stoffen, zoals fijnstof en stikstofdioxide, is de bijdrage aan de luchtkwaliteit bekend. De luchtkwaliteit in Groningen valt binnen de wettelijke normen voor individuele stoffen en we hebben onze doelstelling van GES-4¹⁰ grotendeels behaald¹¹, voor zover het gaat om de bovenstaande stoffen. De concentraties fijnstof en stikstofdioxide zijn de

10 GES-4: GES staat voor Gezondheidseffect Screening en is een gezondheidskundige vertaling van ruimtelijke milieu-informatie. GES maakt de gezondheidsrisico's zichtbaar, uitgedrukt in klassen met een percentage gehinderden en ernstig gehinderden GES 4 staat voor een matige milieugezondheidskwaliteit.

11 Op basis van GES-handboek 2012. Dit handboek is inmiddels geactualiseerd.



afgelopen jaren afgenomen. Echter, als we naar de WHO-normen kijken, zitten we op de grens van wat acceptabel is en is er ook in Groningen sprake van vroegtijdig overlijden en ziektelast door fijnstof en stikstofdioxide.

Uit de verplichte emissieregistratie van luchtverontreinigende stoffen door bedrijven is sinds 2015 een relatief sterke stijging te zien van de uitstoot van zowel CO₂ als stikstofoxiden in Groningen. Deze stijging wordt veroorzaakt door de energie producerende branche. Dit valt te verklaren uit de stijgende energiebehoefte, veroorzaakt door economische groei.

We willen meer data hebben. Op dit moment onderzoekt de ODG de soorten en hoeveelheden gevaarlijke stoffen (ZZS) die door bedrijven in onze provincie worden uitgestoten (emissie). De volgende stap is het in beeld brengen van concentraties op leefniveau (immissie) in onze provincie, zodat de noodzaak voor provinciaal beleid kan worden bepaald.

In het Milieu Effect Rapport voor het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl is geen rekening gehouden met de ZZS. In het gebied is ook sprake van de verspreiding van Siliciumcarbide (SiC)-vezels. Deze vezels zijn mogelijk kankerverwekkend. Over de effecten van de cumulatie van deze stoffen is nog veel onbekend.

Tenslotte is er het risico van verspreiding van ziekteverwekkers van dier op mens (zogenaamde zoönosen). Dit risico doet zich zowel voor om en nabij intensieve- als om en nabij kleinschaliger veehouderijen. Ook de bijdrage van intensieve veehouderijen en huishoudens aan stikstof- en fijnstofconcentraties vraagt vanuit het Schone Lucht Akkoord om extra aandacht.

Bodemverontreiniging

In Groningen hebben we een goed beeld van de bodemkwaliteit en ernstige bodemverontreinigingen. Naar verwachting is de saneringsopgave hiervan in Groningen in 2021 afgerond. Net als in de rest van Nederland verschuift daarmee het accent van het saneren van lokale verontreinigingen naar het voorkómen van diffuse verspreiding van (potentieel) ZZS (zo'n 100.000) naar de bodem en uiteindelijk, gedeeltelijk, het drinkwater. De gevolgen van bijvoorbeeld PFAS zijn inmiddels duidelijk. We hebben meer informatie nodig over veel van deze stoffen om de juiste maatregelen te kunnen nemen.

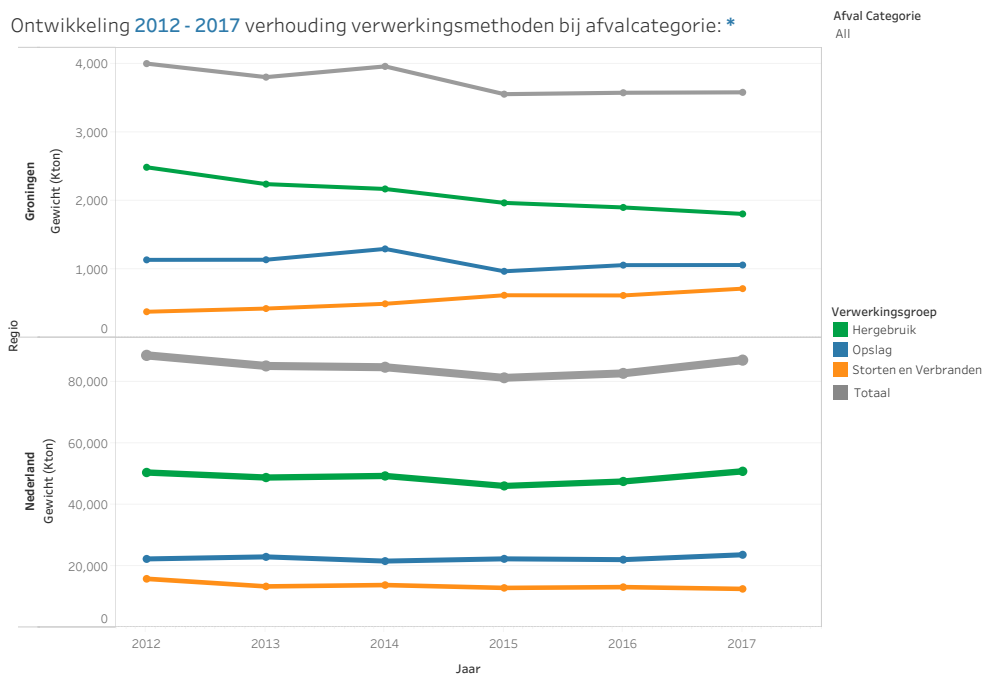
Ondergrond

In Groningen vinden al tientallen jaren activiteiten plaats in de ondergrond, zoals gas- en zoutwinning en de winning van zand en klei. De afgelopen jaren is daar het gebruik van grondwater voor de warmte/koudeopslag (WKO) bijgekomen. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat activiteiten in de ondergrond risico's en gevolgen voor de bovengrond en het grond- en drinkwater met zich mee brengen. De aardbevingen en in mindere mate de bodemdaling die het gevolg zijn van gaswinning vanuit het Groningenveld hebben tot grote materiële en immateriële schade en maatschappelijke onrust geleid.

Door de toenemende sociaal-maatschappelijke gevolgen die de aardbevingen veroorzaken, wil de provincie een grotere rol nemen in beleidskeuzes over (mogelijke) activiteiten in de ondergrond.¹²⁾ Ook de zoutwinning brengt risico's voor de kwaliteit van het grondwater met zich mee. Klimaatverandering heeft impact op de ondergrond en daarmee ook op de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater. In de Nota Ondergrond en bodem zijn de ambities en ontwikkelingen voor dit thema nader uitgewerkt.

Afval

In Groningen wordt verhoudingsgewijs een groot deel van de totale hoeveelheid Nederlands afval verwerkt: ongeveer 4%, terwijl slechts 2% van de totaal geproduceerde hoeveelheid afval uit de provincie komt. Het is opvallend dat in Groningen steeds meer afval verbrand of gestort, terwijl de hoeveelheid gerecycled afval afneemt. De rest van Nederland laat het tegenovergestelde beeld zien.



FIGUUR 6. MILIEUMONITOR
PROVINCIE GRONINGEN.
BRON: WWW.STAATVAN-
GRONINGEN.NL

Landelijk en ook in Groningen is er discussie over nut en noodzaak van het gebruik van biomassa voor energieopwekking versus voor hoogwaardiger toepassingen. Ons beleid is nog gericht op het verbranden van afval voor energieopwekking als duurzame toepassing. Het landelijke beleid beoogt juist zoveel mogelijk hergebruik en recycling van bijvoorbeeld biomassa voor duurzamere doeleinden. Daarnaast zorgt biovergisting voor risico's voor het milieu en de gezondheid.

In Groningen ligt de focus bij een aantal bedrijven op het opslaan en verbranden van afval omdat dit winstgevend is. Het verdienmodel is namelijk gebaseerd op het innemen en niet op het verwerken van afval. Hierdoor ontstaan ook financiële-, veiligheids- en milieurisico's. Het gaat om afvalstromen waarvoor geen zicht is op verwerking tot grondstof en die zich dus opstapelen. Uiteindelijk kan dit leiden tot branden, faillissementen en saneringskosten, waarbij de maatschappij de rekening betaalt. Naar aanleiding van een aantal grote branden en faillissementen bij bedrijven in Groningen, houden we scherper toezicht op deze bedrijven. De afgelopen jaren is de hoeveelheid opgeslagen afval met een negatieve restwaarde toegenomen, waardoor wij ons gedwongen zagen het weerstandsvermogen te verhogen.

Omgevingsveiligheid

De provincie Groningen is in verhouding tot andere delen van Nederland relatief veilig te noemen. In bijna alle gevallen zijn risicobronnen en risico-ontvangers ruimtelijk van elkaar gescheiden. Bedrijven, die grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen opslaan, gebruiken en produceren, zijn geconcentreerd op bovenregionale bedrijventerreinen. Er zijn ongeveer 42 Brzo-bedrijven¹³⁾ in onze provincie, variërend van complexe chemische industrie tot bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan. Het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl kenmerkt zich door een combinatie van chemische industrie, windparken, afvalverwerkingsbedrijven en een zeehaven. De uitdaging om bron en ontvanger goed te scheiden en 'domino effecten' te voorkomen wordt steeds groter, naarmate de ruimte schaarser is, de behoefte aan meervoudig ruimtegebruik toeneemt en de activiteiten diverser zijn. De energieopgave brengt nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee, denk aan de grote inzet van waterstof, zonne- en windenergie, geothermie en verdere electrificatie.¹⁴⁾ Datzelfde geldt voor de opgave van de klimaatadaptatie (risico's extreem weer etc.). Ook de toename van verkeersbewegingen en de woningbouwopgave in Nederland zorgen voor extra veiligheidsrisico's. Daarbij vragen de risico's veroorzaakt door aardbevingen specifiek om aandacht in Groningen.

13 Besluit risico's zware ongevallen 2015

14 Verkenning risico's van de energietransitie voor de nationale veiligheid, RIVM, 2019

Geurhinder

In de provincie Groningen komt geurhinder als gevolg van industrie relatief vaak voor. Op een aantal plekken is hinder ernstig en kan op basis van ons beleid een saneringsplicht worden opgelegd. De Omgevingswet ziet geur als een lokale aangelegenheid, waarvoor gemeenten aan de lat staan. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het vervallen van een groot deel van de huidige eisen op het gebied van een aanvaardbaar hinderniveau. Hiermee ontstaat beleidsruimte voor gemeenten om meer lokaal maatwerk te realiseren. Dit kan echter leiden tot cumulatie van geurhinder, veroorzaakt door (gemeentelijke) bedrijven, waardoor een onaantvaardbaar hinder-niveau ontstaat. Meer verwerking van afvalstoffen in het kader van een circulaire economie en het verbranden en vergisten van biomassa kunnen leiden tot toenemende geurhinder. Ook een warmer en vochtiger wordend klimaat in combinatie met toename van de bevolkingsdichtheid kan leiden tot meer overlast door geur.

Geluidhinder

Geluid is over het algemeen ook een lokaal of regionaal probleem en wordt veroorzaakt door de verschillende bronnen van geluid en de cumulatie daarvan. Uit de Milieumonitor blijkt dat de hinder van het wegverkeer is afgenomen, o.a. als gevolg van o.a. het toepassen van stil asfalt op provinciale wegen en het aanbrengen van geluidschermen. De geluidbelasting in het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl blijft binnen de norm. In de rest van de provincie wordt de cumulatie van geluidbelasting niet gemonitord.

Stilte en duisternis

In Groningen is er op veel plekken nog sprake van de provinciale kernkwaliteiten stilte en duisternis. Deze kernkwaliteiten lijken in de aangewezen stiltegebieden en aandachtsgebieden in stand te worden gehouden. Het is echter moeilijk geluidsniveaus te monitoren in deze gebieden. Uit de Milieumonitor lijkt de lichthinder in het landelijk gebied van Groningen de laatste jaren te



zijn afgenomen. In de stad Groningen en een aantal andere grote plaatsen is er sprake van juist meer lichtverontreiniging. Op termijn wordt verwacht dat duisternis en stilte langzaam verder zullen afnemen, vooral vanwege de toenemende druk op de ruimte. In de ontwerp-omgevingsverordening zijn de bepalingen rondom deze gebieden verder aangescherpt.

3.3 Conclusie

De nieuwe opgaven waar we voor staan vragen om een proactieve houding en aanpak en op sommige punten om een andere rolopvatting dan de huidige. Milieu wordt daarom terecht als grote, zelfstandige opgave gezien, naast bijvoorbeeld de klimaatopgave. In het huidige milieubeleid wordt milieugebruiksruimte vaak maximaal opgevuld binnen de norm waarbinnen negatieve sociaaleconomische effecten maatschappelijk worden geaccepteerd. Dit uitgangspunt is onhoudbaar geworden. Effecten stapelen effecten zich op en de kritische grens begint in zicht te komen. Ondanks de verbeterde milieukwaliteit op een aantal onderdelen, vraagt dit voortschrijdende inzicht ook in Groningen om een heroverweging.

We willen als provincie zorgen dat het goed blijft gaan met het milieu. Voorkomen is immers beter dan genezen. Daarnaast hebben we weliswaar nijpende milieuproblemen opgelost, maar we sluiten onze ogen niet voor problemen die zich minder makkelijk laten oplossen. Dan gaat het om problemen die mondiaal spelen, een gevolg zijn van de economische- en bevolkingsgroei, of van andere uitdagingen waar we voor staan, zoals de klimaatcrisis. En daar waar bestaande milieuproblemen zijn opgelost, dienen zich ook nieuwe aan.

Daarnaast is er voortschrijdend inzicht. Dit leert ons bijvoorbeeld dat er ondanks deze behaalde doelstellingen en het voldoen aan wettelijke normen blijvende gezondheidsschade optreedt.

In een aantal gebieden, zoals het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl, rondom en in de stad Groningen en langs de A7 is de kans op negatieve gezondheidseffecten door slechte luchtkwaliteit en geur- en geluidhinder groter. Op dit moment ontbreekt een manier om dit gecumuleerde effect zichtbaar te maken. Met name de cumulatie van deze effecten moeten worden aangepakt om de gezondheid van inwoners wezenlijk te verbeteren. Dit geldt ook voor de provincie Groningen en met name voor het gebied rondom Delfzijl en Farmsum.

Het Rijk creëert in de Omgevingswet veel ruimte voor lokaal hinderbeleid, door het schrappen van veel Rijksregels die tot doel hebben geur- en geluidhinder te voorkomen. Dit draagt niet bij aan het verminderen van de gezondheidsrisico's die worden veroorzaakt door constante blootstelling aan hinder. We zien in Nederland, maar ook in delen van Groningen de negatieve impact van geluid-, geur- en lichthinder op de volksgezondheid. Ook kwaliteiten zoals duisternis en stilte worden hierdoor steeds schaarser. Daarmee is de toename van hinder een belangrijke belemmering voor het bereiken van "Brede Welvaart".



4. De majeure opgaven: kansen en risico's

In dit hoofdstuk benoemen we risico's en kansen om rekening mee te houden bij de uitvoering van de verschillende opgaven. Op basis van deze bevindingen stellen we voor om de integrale impact van een aantal ontwikkelingen verder te onderzoeken. Deze onderzoeken vormen input voor de brede beleidsmatige herziening van de Omgevingsvisie (BBH) of zijn onderdeel van het op te stellen Milieuprogramma (MP).

4.1 Algemeen

De majeure opgaven, zoals de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie, klimaatadaptatie en het Nationaal Programma Groningen hebben tot doel om de grote uitdagingen die klimaatverandering, de uitputting van hulpstoffen en aardbevingsschade met zich meebrengen het hoofd te bieden. De opgaven zijn onderling afhankelijk van elkaar en de toegevoegde waarde van effectief en integraal milieubeleid hierbij is evident. Het NMK gaat daarbij nog een stap verder:

“De milieupgaven.....zijn van groot belang voor het borgen van voldoende ontwikkelruimte voor de Nederlandse economie en de realisatie van de transitie die gezamenlijk bijdragen aan de verduurzaming van Nederland, bijvoorbeeld onze energietransitie, klimaatadaptatie en kringlooplandbouw. Vertrekpunt daarbij is dat burgers en bedrijven in onze samenleving zoveel mogelijk kansen tot ontplooiing en ondernemen krijgen, maar dat ook iedereen de plicht heeft te zorgen dat dit gebeurt zonder dat vervuiling of aantasting wordt afgewenteld”.

Hierbij geldt dus het uitgangspunt van ontkoppeling: nieuwe activiteiten mogen niet leiden tot nieuwe milieubelasting. De Green Deal en het Europese herstelplan plaatsen deze opgaven dan ook in het perspectief van groen en circulair sociaaleconomisch herstel na de coronacrisis.¹⁵⁾ Hierbij dragen 'groene' initiatieven niet alleen bij aan meer werkgelegenheid en de economie, maar ook aan een gezondheidswinst en verbetering van de milieukwaliteit. Dat is ook nodig, gezien de ontwikkelingen die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst. Toch is dit besef en deze urgentie nog niet overal doorgedrongen. Milieukwaliteit wordt vaak niet of te laat meegenomen in het werken aan andere opgaven.

15 EU: herstelplan voor Europa



Prioriteit 1

Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie



Prioriteit 2

Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland



Prioriteit 3

Sterke en gezonde steden en regio's



Prioriteit 4

Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

FIGUUR 7. DE 4 PRIORITEITEN UIT DE NOVI

Mogelijke knelpunten en koppelkansen in het realiseren van de opgaven die bij deze prioriteiten horen, worden pas duidelijk zichtbaar als opgaven om regionale uitwerking vragen. Daarom duiden we de risico's en kansen op milieugebied vooral in het licht van deze prioriteiten en de daarbij behorende Groningse opgaven.

In bijlage 3 is de uitgebreide impactanalyse opgenomen van de kansen en risico's op milieugebied, afgezet tegen de prioriteiten uit de NOVI en de majeure opgaven die daarmee zijn verbonden.

4.2 Impactanalyse opgaven

De in bijlage 3 beschreven transitie en opgaven liggen niet ver in de toekomst: er wordt over het algemeen nu al aan gewerkt. De impact van deze ontwikkelingen begint zich steeds concreter te manifesteren in de leefomgeving. De resultaten van de impactanalyse kunnen op drie manieren worden geduid: opgavegericht, systeemgericht en gebiedsgericht. Hier gaan we achtereenvolgens op in aan de hand van de prioriteiten uit de NOVI. Daarnaast stellen we prioriteiten als handvatten voor de verdere doorontwikkeling van het strategisch milieubeleid.

Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie

Opgaven: Klimaatadaptatie en energietransitie

Klimaatverandering zal grote impact hebben op lucht-, bodem- en waterkwaliteit en geeft nog meer urgentie aan de al bestaande milieuproblematiek en de negatieve impact op de gezondheid. Dit maakt het belang van een robuust en veerkrachtig milieu nog groter en vraagt daarmee om concrete maatregelen om hier ook vanuit deze opgave aan bij te dragen. Klimaatverandering zal leiden tot meer smog en grotere blootstelling aan luchtverontreinigende stoffen door een warmer en vochtiger klimaat.¹⁶ Een belangrijk onderdeel van klimaatadaptatie is daarom het verminderen van deze effecten door extra in te zetten op het verbeteren van de luchtkwaliteit.¹⁷

De energietransitie zal met name, door het grote ruimtebeslag dat ermee samenhangt, een grote impact hebben op de fysieke leefomgeving en daarmee ook potentieel grote sociaaleconomische gevolgen hebben voor de inwoners van de provincie. Daarnaast zal, nog meer dan nu, moeten worden gekeken naar de landschappelijke-, milieu- en natuur-impact die de energietransitie zal hebben in Groningen. Meervoudig ruimtegebruik biedt koppelkansen, bijvoorbeeld de combinatie zonnethermie en natuur, waardoor de biodiversiteit kan worden versterkt. De energietransitie zal daarnaast tot toename van geluidbelasting en andere hinder kunnen leiden door het realiseren van wind op land en lokaal impact op de luchtkwaliteit kunnen hebben door het verstoken van biomassa. Door hoge eisen te stellen aan initiatiefnemers, kunnen we hinder en verontreiniging verminderen. Innovatie en het combineren van functies levert hierbij meer op.

De transitie van fossiele brandstoffen naar groene energieopwekking kan hand in hand gaan met het verbeteren van de luchtkwaliteit. Immers: vermindering van CO₂ leidt ook tot minder fijnstof, stikstof en andere luchtverontreinigende stoffen. Dit geldt zowel voor de energiesector als voor de industriële sector.¹⁸ Het zou ook onlogisch zijn dat de escalatie van milieuproblemen, veroorzaakt door klimaatverandering, nog harder gaat door de (klimaat mitigerende) maatregelen die nodig zijn voor de energietransitie. Denk daarbij aan de luchtkwaliteit, die nog verder verslechtert door het verstoken van biomassa. Naast het verbeteren van de luchtkwaliteit, zijn maatregelen op het gebied van duurzaam bodembeheer en daarmee de bescherming van de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater belangrijk. Immers, klimaatverandering legt verdere druk op de al bestaande kwetsbaarheid van grond- en drinkwater.¹⁹ Ook de beschikbaarheid van voldoende grond- en oppervlaktewater komt hierdoor onder druk te staan. De toenemende

16 RIVM: Klimaatverandering en luchtverontreiniging; KNMI: Luchtkwaliteit in een warmer klimaat; EU: Science for environment policy

17 EU: National measures to cut air pollution would benefit from stronger links with climate action

18 Min. van I & W: Schone Lucht akkoord: "Afhankelijk van welke maatregelen worden gekozen, kan ook klimaatbeleid bijdragen aan het verbeteren van de luchtkwaliteit."

19 RIVM: Klimaatverandering en drinkwater

vraag van bedrijven naar koelwater en van inwoners naar voldoende en schoon drinkwater vragen om een vooruitziende blik. Klimaatverandering zal ook impact hebben op de kwaliteit van het bodemsysteem. Dit vraagt om een scherpe monitoring van deze impact.

Zowel de energietransitie als de klimaatopgave vragen om urgentie in relatie tot de milieuprognoze. Met name onze ambities op het gebied van de lucht-, bodem- en grondwaterkwaliteit moeten vanuit deze opgaven centraal staan.

VERKENNINGEN/ONDERZOEK:

1. BBH: uitvoeren nulmeting uit naar de bestaande lucht-, water-, bodemkwaliteit en geur- en geluidbelasting in Groningen;
2. BBH: onderzoeken of omgevingswaarden voor bijvoorbeeld lucht, geluid- en geur een geschikt instrument zijn om een gezondere leefomgeving in gebieden te realiseren. Hierbij de samenwerking zoeken met o.a. gemeenten, waterschappen, bedrijven en inwoners.
3. MP: verkennen op welke manier de opgave voor de luchtkwaliteit uit het Schone Lucht Akkoord te integreren is in de uitvoeringsplannen van de Regionale Energie Strategie, Klimaatadaptatie en het Mobiliteitsprogramma.
4. BBH: verkennen van de impact van nieuwe windparken en de waterstof economie op de omgevingsveiligheid in de provincie

Duurzaam economisch groeipotentieel

Opgaven: Transitie naar waterstofeconomie, vergroening chemiesector, circulaire economie

De ambities voor waterstof en de vergroening van de chemie geven Groningen een goede uitgangspunt om ook op milieugebied de lat hoog te leggen. Dit is ook het uitgangspunt van de Green Deal en de Strategie duurzame chemische stoffen van de Europese Commissie. De combinatie van stimuleringsmaatregelen en regelgeving kan leiden tot meer innovatie en meer werkgelegenheid.

De ontwikkelingen, geschetst in hoofdstuk 3, illustreren het belang van duurzame economische ontwikkeling zonder milieubelasting. Tegelijkertijd draagt het verminderen van milieuverontreiniging en hinder bij aan beter en gezonder vestigingsklimaat. Beleid, gericht op het verder verminderen van milieubelasting, stimuleert daarbij innovatieve oplossingen. Het verbeteren van de bestaande milieukwaliteit, vooral in het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl, creëert ook meer milieugebruiksruimte voor nieuwe initiatieven en bedrijvigheid.

De vergroening van de industrie kent belangrijke raakvlakken en koppelkansen met een duurzame verwerking van afvalstoffen en met de uitfasering van ZZS. Dit biedt kansen. Vanuit deze opgave kan daarmee ook meteen aan de klimaat-, gezondheids- en natuuropgave worden gewerkt. Ook de transitie naar een circulaire economie biedt mogelijkheden om uitstoot te verminderen en het gebruik van groene grondstoffen te stimuleren. Immers, vergroening van de industrie heeft tot doel het gebruik van fossiele grond- en brandstoffen te verminderen en het hergebruik van groene grondstoffen te stimuleren: minder uitstoot van CO₂ en stikstof. Als dit gelijk oploopt met minder gebruik en uitstoot van gevaarlijke stoffen heeft dit een gunstige uitwerking op de milieukwaliteit en de gezondheid.

De combinatie van gesloten kringlopen met het accent op hoogwaardig gebruik van bio-based (groene) materialen, waarvoor waterstof de energie levert, zouden moeten bijdragen aan een betere luchtkwaliteit en minder hinder. Dit geldt in het bijzonder voor het uitfasen van ZZS: een door de markt gedreven transitie van synthetische- naar bio-based grondstoffen is hierbij instrumenteel. Het stimuleren van- en sturen op groene- en gesloten kringlopen geeft ook een impuls aan verouderde productie methodes en -verdienmodellen. Door meteen in te zetten op de transitie naar duurzame en groene chemische en andere grondstoffen, halen we de doelen van de circulaire economie sneller. Alleen zo worden de risico's die samenhangen met de transitie voor de gezondheid en het milieu door gehele levenscyclus van een product beheersbaar en acceptabel. Dit kan ook een positieve impact op de huidige problematiek rondom afvalverwerkende bedrijven hebben. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verminderen van zowel milieurisico's, als financiële risico's die samenhangen met het huidige verdienmodel.

Er moet wel aandacht blijven voor veiligheidsrisico's. Vooral het combineren van functies brengt in het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl grotere veiligheidsrisico's met zich mee dan op andere plekken in de provincie. Dit vraagt om een andere benadering dan alleen ruimtelijke ordening, omdat de effecten moeilijk te kwantificeren zijn.

VERKENNINGEN/ONDERZOEK:

1. MP: Onderzoeken welke instrumenten kunnen worden ingezet om van de synergie tussen de vergroening van de chemie en het uitfaseren van ZZS gebruik te maken.
2. BBH: onderzoeken van de mogelijkheden voor het stellen van omgevingswaarden voor luchtverontreinigende stoffen. Gebiedsgerichte normen voor luchtkwaliteit en ZZS geven een impuls aan innovatieve oplossingen die ook tot verdere CO2 en stikstofreductie leiden. Ook de landbouwtransitie kan, door het accent te verleggen naar biologische teelt en zo verontreiniging naar bodem en water te verminderen, bijdragen aan een robuust milieu en duurzaam ecosysteem.

Sterke en gezonde steden en regio's

Opgaven: Nationaal Programma Groningen (NPG) en de woningbouwopgave

Bij deze prioriteit uit de NOVI speelt in Groningen natuurlijk de versterkingsopgave als gevolg van de jarenlange gaswinning in de provincie. De impact van seismische werking zal nog tientallen jaren merkbaar zijn in de provincie. Vooral vanuit het belang van omgevingsveiligheid kunnen activiteiten leiden tot grotere risico's door de invloed van aardbevingen.

Naast deze opgave is ook de krimp in een aantal regio's in de provincie Groningen aan de orde. Mede ten gevolge van krimp kan sociale achteruitgang en verpaupering van gebieden een bedreiging zijn voor het in stand houden van vitale woon- en leefomstandigheden. We zien op deze plekken ook vaak een kortere levensverwachting en meer ziektelast. In combinatie met milieudruk en hinder kan dit leiden tot een verder afname van de gezondheid. Ondanks de krimpontwikkeling zal op sommige plekken sprake zijn van bevolkingsgroei. Deze zal zijn weerslag hebben op de fysieke leefomgeving en om oplossingen vragen om ruimte te vinden voor nieuwe woningbouwlocaties e.d.



Het NPG biedt veel kansen om tot een gezamenlijke aanpak van gezondheidsproblemen te komen door de leefbaarheid in deze gebieden te verbeteren. Belangrijk daarbij is om bij het realiseren van initiatieven en de invulling van de grote transities afwenteling naar het milieu en de gezondheid te voorkomen. De centrale positie van “Brede Welvaart” bij de uitvoering van het NPG sluit aan bij de centrale rol die gezondheid inneemt in ons (gebiedsgerichte) milieubeleid.

VERKENNINGEN/ONDERZOEK:

1. BBH: verkennen van de wens en haalbaarheid om gezondheid als integrale opgave mee te nemen in de brede beleidsmatige herziening van de Omgevingsvisie.

Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Opgaven: Nationaal Programma Groningen, energietransitie, klimaatadaptatie, woningbouwopgave, verduurzaming van de landbouw, bodemdaling, stikstof etc.

Deze prioriteit uit de NOVI neemt een prominente plaats in onze provincie. Groningen heeft een uitgestrekt buitengebied dat voornamelijk in agrarisch gebruik is. Agrarische activiteiten dragen, naast industriële activiteiten, bij aan de totale belasting door gewasbeschermingsmiddelen (ZZS) en andere schadelijke stoffen, zoals fijnstof en stikstof. Daarmee is de agrarische sector een belangrijke schakel in het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving. De landbouwtransitie kan daarmee, net als de transitie naar een circulaire economie, bijdragen aan het verbeteren van de milieukwaliteit. De omschakeling van groot-, naar kleinschaliger- en biologische landbouw en veeteelt vermindert de uitstoot afkomstig uit de agrarische sector. Ook natuur-inclusieve en kringlooplandbouw zullen op termijn milieuwinst opleveren. Deze ontwikkelingen kunnen bijdragen aan meer biodiversiteit door de afname van het gebruik van (schadelijke) bestrijdingsmiddelen en stikstof. Als het om duurzaam gebruik van het grondwater voor drinkwater gaat is dit een essentiële maatregel. De totale milieupact is echter moeilijk in te schatten. Bij een aantal maatregelen kan er zelfs meer milieu- en gezondheidsrisico's ontstaan. De milieuproblematiek in deze sector is complex en de impact zal behalve de manier waarop deze transitie wordt doorlopen, ook sterk afhankelijk zijn van de schaal waarop de transitie plaatsvindt.

De risico's rondom zoönosen²⁰ kunnen toenemen of afnemen afhankelijk van de wijze en schaal waarop de transitie wordt doorlopen.²¹ Bodem en ondergrond spelen een belangrijke rol bij veel opgaven, o.a. op het gebied van energie en klimaat, de landbouwtransitie, circulaire economie, mobiliteit en duurzame leefomgeving. De bodem en ondergrond bieden kansen maar kennen ook hun kwetsbaarheden. Dat maakt een integrale en brede aanpak noodzakelijk om een duurzame leefomgeving te ontwikkelen.

Een goed voorbeeld is de energietransitie. De ondergrond kan van groot belang zijn voor het winnen (via geothermie) en het bufferen van duurzame energie (via opslag groene waterstof). Echter, hierbij moet voorkomen worden dat het risico op seismische werking en daarmee aardbevingen groter wordt. Ook met betrekking tot onze circulaire ambities biedt de ondergrond veel kansen. Door het hergebruiken van bestaande infrastructuur in de bodem kunnen we ervoor zorgen dat er minder grondstoffen hoeven te worden gebruikt.

Ook hier geldt dat een integrale uitvoering van de verschillende opgaven bijdraagt aan het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van de bodem. Betere samenhang in het natuur-, ruimtelijk- en landbouwbeleid is nodig. Op deze manier kunnen we werken aan het verbeteren van zowel voedsel, (grond)water- en landschappelijke kwaliteit. De samenwerking met gemeenten, waterschappen en andere partners is daarbij essentieel. In het kader van het verplichte regionale waterprogramma stellen we bijvoorbeeld met deze partners omgevingswaarden voor waterkwaliteit vast. Hierbij staan bron- en effectgerichte maatregelen in de verschillende ketens (medicijnen, microplastics, nutriënten, etc.) centraal. Hierbij moet de inzet om afwenteling in de vorm van aantasting van landschappelijke kwaliteiten en daarmee meteen milieubelasting te voorkomen.

²⁰ Een zoönose is een infectieziekte die van dier op mens kan overgaan. In Nederland voorkomende zoönosen zijn COVID-19, Q-koorts, toxoplasmose, salmonellose en vogelgriep. Ongeveer tweederde van de verwekkers van infectieziekten is afkomstig van dieren.

²¹ Rivm: Rapportage verkennende Expertconsultatie 'Veranderingen in de veehouderij en mogelijke effecten op volksgezondheid en milieu'

VERKENNINGEN/ONDERZOEK:

1. BBH: onderzoeken van a) de dwarsverbanden tussen de natuur, ruimtelijk, landbouw en milieubeleid en b) de mogelijkheid tot het vastleggen van een aantal uitgangspunten en inrichtingsprincipes bij de beoordeling van nieuwe initiatieven.

4.3 Duiding

Er bestaan sterke dwarsverbanden tussen de verschillende opgaven. Ook zijn veel koppelkansen die vragen om een samenhangende aanpak. Met name op het gebied van de energietransitie en de vergroening van de chemie kunnen we grote milieu- en gezondheidswinst behalen.

Systemgericht

Om dit waar te kunnen maken en te voorkomen dat milieu-impact wordt afgewenteld op inwoners, is een meer systeemgerichte benadering nodig. Deze benadering neemt de onderlinge afhankelijkheid van verschillende systemen (economie, fysieke leefomgeving, samenleving) als uitgangspunt, om meer balans tussen de systeem- en leefwereld te realiseren. Speerpunt hierbij is het stimuleren van duurzame innovaties, die brede, en dus integrale impact hebben. Innovatie draagt bij aan meer werkgelegenheid en een betere milieukwaliteit: 'build back better'.²²⁾ Zo wordt optimaal gebruik gemaakt van de herstelfondsen die in Europees verband moeten worden ingezet om de huidige Coronacrisis het hoofd te kunnen bieden.²³⁾ De uitgangspunten van de Green Deal en de duurzame strategie chemische stoffen sluiten hier sterk op aan.²⁴⁾ Deze aanpak wordt ook ondersteund door het groeiende bewijs, dat de impact van Corona op bewoners groter is in gebieden met een slechtere luchtkwaliteit.²⁵⁾

De huidige situatie ten aanzien van de afvalbranche en de chemische sector illustreert dat deze transitie niet volledig aan de markt kunnen worden overgelaten, maar om een systeemgerichte benadering op regionaal niveau vragen. Om zowel concrete stappen te maken in het verminderen van milieubelasting als in het stimuleren van de transitie naar een groene, circulaire economie moet het economisch- en milieubeleid verder worden geïntegreerd. Enerzijds kan dit door ruimte te bieden aan innovatie door onder voorwaarden experimenten toe te laten. Anderzijds kan dat door duidelijke kaders te ontwikkelen, waar binnen initiatieven kunnen plaatsvinden en deze consistent te gebruiken. Denk daarbij aan begrippen als duurzaam, groen en circulair. Dit bewustzijn begint steeds verder door te dringen in Nederland. Het Rijk²⁶⁾ en het Planbureau voor de leefomgeving²⁷⁾ pleiten voor verdere integratie en intensivering van milieu- en economisch beleid en meer overheidsturing als het gaat om de transitie naar een circulaire economie. Ook het bedrijfsleven deelt dit besef, getuige de koers van VNO/NCW, waarbij "Brede Welvaart" als kompas wordt gezien voor het economische herstel in Nederland.²⁸⁾

Gebiedsgericht

Ook de steeds schaarser wordende ruimte vraagt om een betere afstemming tussen het economische- en milieubeleid. Om de bovenstaande opgaven in samenhang te kunnen realiseren is ook een intensivering van de gebiedsgerichte benadering die in het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl is toegepast, nodig. Deze benadering draagt bij aan een duurzaam gebruik van de leefomgeving, waarbij evenwicht is tussen ontwikkelen, beschermen en behouden.

Zoals eerder gesteld wordt milieugebruiksruimte vaak maximaal opgevuld binnen de norm, terwijl ook binnen die wettelijke normen al gezondheidsschade optreedt, vooral bij cumulatie. Dit draagt niet bij aan een duurzaam vestigingsklimaat, aangezien er geen aansporing is om te innoveren als het gaat om het verminderen van de milieudruk. Ook is al benadrukt dat er in Groningen een grote hoeveelheid beschikbare ruimte lijkt te zijn voor het uitvoeren van

22 OECD: Building back better: A sustainable, resilient recovery after COVID-19

23 EU: Herstelplan voor Europa

24 EU: Strategie duurzame chemische stoffen, paragraaf 2.1

25 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7399597/>

26 Kamerbrief over Nota van Antwoord 2e wijziging LAP en Circulair Materialenplan 1

27 PBL: Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021: Intensivering van beleid is nodig om de circulaire doelen te realiseren (Conclusies)

28 VNO/NCW 'Ondernemen voor Brede Welvaart'

projecten, terwijl veel van deze (milieugebruiks)ruimte al is geclaimd. Door eerst te kijken welke onzichtbare (milieugebruiks)ruimte er beschikbaar is, kunnen we de zichtbare ruimte inrichten en kunnen we gecumuleerde effecten van verschillende initiatieven beter inpassen.

Zoals de milieu-analyse in hoofdstuk 3 laat zien, is de grens voor geurhinder en luchtverontreiniging in het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl al bereikt en zal dit, gezien de ontwikkelingen, ook voor geluid gelden. Ook op andere plekken in de provincie bestaan er knelpunten als het gaat om de luchtkwaliteit, geluid- en geurhinder. Denk hierbij bijvoorbeeld aan (delen van de) stad Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Veendam en Winschoten. Andersom geldt het ook voor die gebieden waar nog veel kernkwaliteiten zijn die we juist willen behouden (stilte, duisternis, etc.). Door gebiedsgerichte accenten te leggen, gebaseerd op de kwaliteiten van een gebied, kunnen we makkelijker keuzes en afwegingen maken als het gaat om nieuwe initiatieven.

4.4 Rolopvatting

De impact en urgentie van de ontwikkelingen op milieugebied, de klimaatopgave en circulaire economie vragen om duidelijke keuzes als het gaat om onze rolopvatting. Het Planbureau van de Leefomgeving benadrukt het belang van een integrale inrichting van de ruimte op regionale schaal, slag het gaat om deze opgaves²⁹⁾ Hoewel in de Omgevingswet het subsidiariteitsbeginsel centraal staat dat uitgaat van het principe “decentraal, tenzij...”, geldt voor de milieu-opgave en specifiek voor gezondheid een grotere betrokkenheid van de provincie. Deze opgaven overstijgen immers vaak de gemeentegrenzen of vragen expliciet om regionale (gebieds)coördinatie.

Het uitgangspunt van subsidiariteit is daarmee niet vanzelfsprekend voor de milieu-opgave en in sommige gevallen al weer achterhaald. Dit sluit ook aan bij de conclusies van de commissie Jansen en de stappen die zijn gemaakt om te komen tot zes nieuwe gemeenten. De gebiedsgerichte aanpak, gebruikt bij de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl, vormde een belangrijk

29 PBL: Grote opgaves in een beperkte ruimte



argument om grote gemeenten te realiseren.³⁰ In deze impactanalyse komt duidelijk naar voren dat ook voor andere gebieden een gebiedsgerichte aanpak nodig is, gezien de grote impact van de verwachte ontwikkelingen. Door kaders te stellen wordt voorkomen dat er onomkeerbare situaties ontstaan.

Met het overdragen van bevoegdheden naar gemeenten en de complexiteit van de vele in elkaar grijpende opgaven neemt deze behoefte aan sturing en gebiedscoördinatie nog verder toe. In Europees verband is een tegenovergestelde beweging merkbaar: meer aandacht voor systeemverantwoordelijkheid van decentrale overheden om de toenemende milieuproblematiek aan te pakken. Deze constatering vormt dan ook de kern van de IPO-lobby naar Europa om provincies meer handvatten te geven voor effectief regionaal milieubeleid. Het voorkómen van verslechtering van de milieukwaliteit en het benutten van koppelkansen bij transitie voor energie, landbouw, natuur vraagt daarom ook om een intensivering van de bestaande beleidsinzet en daarmee meer regionale regie. Het verbeteren van de bestaande milieukwaliteit en vooral het sturen op lokale en regionale bronnen is daarbij cruciaal.

Deze sturingsfilosofie sluit aan bij de adviezen van de Gezondheidsraad en de Raad voor de Leefomgeving: ook binnen de normen treedt gezondheidsschade op. Immers, de ambitie van het Rijk is om in 2050 te voldoen aan de normen van de WHO als het gaat om milieudruk en hinder. We zullen daarbij proactief optreden, waarbij we oog hebben voor regionale en lokale verschillen. Tegelijkertijd acteren we vanuit een realistisch perspectief, waarbij we effectief gebruik maken van onze kaderstellende en adviserende rol op respectievelijk provinciale en (inter)nationale schaal. Immers, bij het verbeteren van de milieukwaliteit in Groningen kunnen we niet zonder het Rijk en Europa. De Omgevingswet benadrukt de rol van provincies als het gaat om regionale gebiedscoördinatie op het gebied van gezondheid en geeft ook meer juridische ruimte om deze rol effectief in kunnen te vullen. Denk daarbij aan de Omgevingsverordening, omgevingswaarden en programma's. Met deze instrumenten kunnen we vanuit onze provinciale rol, gebiedsgerichte en systeemgerichte accenten leggen binnen de vergrote breedte die de Omgevingswet biedt. Dit doen we echter altijd in samenspraak met gemeenten en alleen dan wanneer gemeenten niet zelf deze rol naar behoren kunnen uitvoeren.

Daarom gaan samen met gemeenten verkennen hoe we het huidige beleid voor lucht, geur, geluid en omgevingsveiligheid in een aantal gebieden gericht toe kunnen passen en waar nodig aanscherpen. We gaan we in overleg met gemeenten en waterschappen beleid ontwikkelen voor gezondheid: een gezonde leefomgeving houdt niet op bij de gemeentegrens. Het verbeteren van de gezondheid van onze inwoners vraagt om een integrale aanpak, waarbij aandacht is voor ruimtelijke-, sociaaleconomische en milieuaspecten. Met name voor milieu gelden de volgende prioriteiten:

- *Luchtkwaliteit*: In lijn met het Schone Lucht Akkoord hebben we behalve onze wettelijke taken een cruciale rol in de coördinatie van inspanningen om een permanente verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland te realiseren en daarmee bij te dragen aan een substantiële reductie van de gezondheidsschade door luchtverontreiniging (in 2030).
- *ZZS en andere gevaarlijke stoffen*: Dit vraagt om een regisserende taak omdat dit probleem bevoegdheid- en thema-overstijgend is en om een integrale aanpak in onze provincie vraagt.
- *Omgevingsveiligheid*: Dit is bij uitstek een thema dat alle milieucompartimenten beslaat en om gebiedsregie vraagt gezien de vele ontwikkelingen die hier impact op hebben.
- *Circulaire Economie*: Er zijn veel koppelkansen op het gebied van economie, landbouw, milieu en energie. Maar ook risico's op het gebied van hinder en gezondheid. Deze transitie vraagt om duidelijke regie op economisch, milieu- en ruimtelijk gebied. Daarom gaan we vooral aan de voorkant voorwaarden stellen aan grootschalige initiatieven.
- *Geur en geluid*: De provincie heeft een belangrijke rol als gebiedscoördinator als het gaat om de gecumuleerde effecten van geur- en geluidhinder in het kader van gezondheid en leefbaarheid;
- *Bodem en ondergrond*: We staan aan de lat om samen met gemeenten en waterschappen te werken aan duurzaam gebruik van de bodem, de ondergrond en het waarborgen en verder verbeteren van drinkwaterkwaliteit.

5. Toekomstperspectief en ambities

In dit hoofdstuk schetsen wij een toekomstperspectief voor Groningen op basis van de kwaliteit van de leefomgeving als het gaat om milieu. Hierbij beschrijven wij ook een gebiedsgerichte vertaling van bovenstaand met de nadruk op bestaande en te ontwikkelen gebiedskenmerken.

5.1 Toekomstperspectief 2040

Het toekomstperspectief voor Groningen is dat Groningen in het jaar 2040 een provincie is waar de levensverwachting gemiddeld tot de hoogste in Nederland behoort en waar de kwaliteit van leven ten opzichte van andere gebieden in Europa relatief hoog is. Om dit te realiseren streven wij naar een gezonde, schone (gifvrije), veilige, duurzame en leefbare omgeving. Door deze kernwaarden als uitgangspunt te nemen, willen we “Brede Welvaart” voor iedereen in Groningen dichterbij brengen.

Schone lucht en bodem en zuiver en veilig drinkwater staan hierbij centraal, maar ook een omgeving waarbij milieuhinder tot een minimum is beperkt. Energieproductie, bedrijvigheid, mobiliteit en landbouw zijn duurzaam en dragen sterk bij aan deze kernwaarden en omgevingskwaliteit. In Groningen zijn er weliswaar verschillen per gebied qua milieudruk en hinder, maar er is geen sprake meer van structurele hinder en milieuverontreiniging die de gezondheid van zowel mens, natuur en de economie bedreigen. Als overheden, bedrijfsleven en inwoners werken we actief samen aan het verder verbeteren van de omgevingskwaliteit. Om dit perspectief waar te kunnen maken zijn onze ambities dus fors, want de situatie vraagt erom: Wij willen Groningen gezond, schoon, circulair, hindervrij en veilig!

In de lucht, bodem, ondergrond en water is er geen sprake meer van verontreiniging die de kwaliteit, gezondheid en het ecologisch evenwicht verstoort. Mens en natuur ondervinden geen negatieve effecten door verontreiniging of hinder. De leefomgeving is zodanig ingericht dat deze bijdraagt aan de gezondheid van haar gebruikers: mens, dier en plant kunnen zich op natuurlijke wijze ontplooiën.

In Groningen zijn veiligheidsrisico's grotendeels uitgesloten. Groningen is een veiliger provincie dan in 2021. Projecten en initiatieven worden vóóraf getoetst op hun bijdrage aan de “Brede Welvaart” en duurzaamheid (people planet prosperity), en mogelijkheden en kansen worden benut op basis van een duidelijk afwegingskader.

5.2 Milieubrede ambities en aanbevelingen

Nu we het toekomstperspectief hebben geschetst, moeten we nadenken over welke ambities hierbij horen.

Bij het toekomstperspectief horen wat ons betreft hoge milieu-ambities. Wij willen de schoonste en gezondste provincie zijn van Nederland. Het maakt Groningen een aantrekkelijke provincie, waar je wilt ondernemen, wonen, werken en recreëren. Groningen loopt ook voorop als het gaat om ontwikkelingen die nodig zijn om deze ambities te realiseren: denk aan de waterstof-en circulaire economie. Juist aan de koplopers in deze transitie willen wij in de komende jaren ruimte bieden om zich in de provincie te vestigen.

Onze doelstelling van ‘Groningen schoon en veilig’ uit het Coalitie-akkoord verbreden we naar onze ambities op het gebied van “Brede Welvaart”. Groningen is in 2040 een provincie, waarbij de leefomgeving en het milieu een cruciale schakel zijn geworden in het realiseren van “Brede Welvaart”. Deze benadering geeft concrete invulling aan het doel van de Omgevingswet om



tot duurzaam gebruik van de leefomgeving te komen, waarbij evenwicht is tussen benutten en beschermen. Om dit toekomstperspectief te realiseren moeten we, waar dit mogelijk is, de bestaande milieukwaliteit dus nog verder verbeteren. Kortom: een omgeving zonder noemenswaardige milieuverontreiniging en hinder, die uitnodigt tot een gezonde lifestyle. Hierbij staan de samenwerking met alle gebruikers van de leefomgeving centraal. Daarom betrekken we de omgeving in een vroeg stadium bij ontwikkelingen met impact op het milieu. Maar ook bij de beleidsvorming, monitoring en evaluatie gaan wij uit van samenwerking. De benadering van onze ambities is driedig: systeemgericht, opgavegericht en gebiedsgericht.

Systeemgerichte benadering

Om verdere verslechtering van ons milieu en de gezondheid van onze inwoners te voorkomen moeten economische ontwikkelingen veel meer bijdragen aan een betere milieukwaliteit als onderdeel van het streven naar "Brede Welvaart". Dit vraagt om een systeemgerichte benadering, waarbij economie, werkgelegenheid en gezondheid in samenhang, vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling, worden gezien. Als Groningen willen we daarom in lijn met de Europese Green Deal, milieu- en klimaatuitdagingen op rechtvaardige en inclusieve manier oppakken. Bij een systeemgerichte benadering kent onze economie niet alleen duurzaam groeipotentieel, maar draagt zij ook actief bij aan een betere milieukwaliteit in onze provincie. We zijn een vooruitstrevende provincie en lopen voorop als het gaat om duurzaamheid, gezondheid en leefbaarheid: daarom dagen wij ondernemers uit vanuit deze uitgangspunten in Groningen aan de slag te gaan.

CONCLUSIE

We gaan het strategische economie- en milieubeleid verder integreren.

Opgavegerichte benadering

We sluiten aan bij de ambities van het Europese- en landelijke milieubeleid en willen als Groningen vooroplopen als het gaat om het verbeteren van het milieu in de provincie. De grote opgaven en transities mogen niet leiden tot verslechtering van het milieu. Milieu-, gezondheids- en ecologische schade worden niet langer afgewenteld op de inwoners van onze provincie en hun (klein)kinderen. Het principe geldt dus dat er géén sprake mag zijn van economische

activiteiten die leiden tot meer milieudruk en gezondheidsschade. Waar dit toch onvermijdelijk is, moet worden aangetoond dat het tijdelijk is en dat het wordt gecompenseerd. Door opgaven in samenhang op te pakken, ontstaan nieuwe kansen en mogelijkheden voor duurzame energieopwekking, een circulaire en groene economie en de negatieve impact van klimaatverandering wordt zoveel mogelijk gemitigeerd. Een sterk, veerkrachtig en schoon milieu draagt bij aan deze opgaven door een leefbare omgeving met een robuust ecosysteem te realiseren.

CONCLUSIE

We stellen gezondheid en duurzaamheid centraal in normen en beleidskaders. Gezondheid is onlosmakelijk verbonden met "Brede Welvaart" en daarmee met een duurzaam toekomstperspectief. We nemen gezondheid op als zelfstandige opgave in de Omgevingsvisie, naast de bestaande opgaven voor Groningen.

TOELICHTING

Wij zien bij de diverse opgaven waar wij in de komende decennia mee hebben te maken grote kansen voor duurzame economische groeipotentieel in Groningen, door zowel in ons vestigings-, subsidie en milieubeleid innovatie en vergroening centraal te stellen. Ook zien wij grote koppelkansen als het gaat om de energietransitie: het terugdringen van de uitstoot van CO₂ gaat gelijk op met het terugdringen van luchtverontreinigende stoffen. Zo zorgen we voor een gebiedsgerichte en evenwichtige belangenafweging, met meer draagvlak voor majeure ontwikkelingen in onze provincie. Dit geeft onze inwoners meer mogelijkheden om betrokken te zijn bij het maken van bewuste keuzes over de inrichting van hun leefomgeving en hun toekomst.

Gebiedsgerichte benadering

We gaan gebiedsgericht en integraal te werk in lijn met de Omgevingsagenda Noord. Bij het verder verbeteren van de bestaande milieukwaliteit kiezen we een gedifferentieerde aanpak, gebaseerd op de landschapstypes van de provincie. Een gebiedsgerichte aanpak draagt bij aan het tot stand brengen van maatwerk per gebied, zodat de specifieke problematiek en/of kansrijkheid van het gebied centraal staat. Uitgangspunt in deze aanpak blijft dat wij minimaal inzetten op het voorkómen van onomkeerbare milieueffecten. Tegelijkertijd zetten wij ons volop in om de milieukwaliteit van de diverse te onderscheiden gebieden in onze provincie verder te verbeteren en milieuverontreiniging en hinder volledig uit te bannen. We zullen gemeenten uitnodigen beleid te vormen om het milieu en de gezondheid van hun inwoners te verbeteren en met hen samenwerken om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van hun leefomgeving.

CONCLUSIE

We ontwikkelen een afwegingskader op basis van "Brede Welvaart" om nieuwe initiatieven integraal en op transparante wijze te kunnen toetsen zodat milieu, gezondheid en duurzaamheid, naast economie en ruimtelijke kwaliteit op een zorgvuldige manier in besluitvormingsprocessen kunnen worden meegenomen. Daarbij zijn de volgende elementen van belang:

- ✓ Afwenteling mag nooit leiden tot aantoonbare verslechtering van de gezondheid van inwoners (geen waterbedeffect: minder CO₂ geeft geen ruimte voor meer fijnstof);
- ✓ Afwenteling naar het milieu mag alleen tijdelijk plaatsvinden, waarbij uiteindelijk een verbetering van de bestaande milieukwaliteit wordt gerealiseerd;
- ✓ Afwenteling (verslechtering op gebiedsniveau) is alleen mogelijk door verbetering in een ander gebied, mits invulling wordt gegeven aan compensatie op in het gebied waar sprake is van een tijdelijke verslechtering;
- ✓ Compensatie is mogelijk via "duurzaamheidskoers": een verslechtering van de leefbaarheid moet aantoonbaar leiden tot een verbetering op ander terrein;
- ✓ Compenseren gebeurt in beginsel getrapt, via saldering op micro (bedrijfsniveau), meso (branche/keten) of macro (gebiedsniveau);
- ✓ Een duurzaamheidsscore voor vestiging/subsidiering als basis voor compensatie/saldering en vergunningverlening.

TOELICHTING

Duurzame ontwikkeling geeft ook inzicht in de koppelkansen tussen belangrijke opgaven zoals de energietransitie, klimaatmitigatie en -adaptie. Waar afzonderlijke opgaven inzoomen op een aspect van duurzame ontwikkeling, geeft een afwegingskader op basis van duurzaamheidsfactoren inzicht in alle factoren die bijdragen aan "Brede Welvaart". Risico's en kansen op milieugebied kunnen beter worden afgewogen tegen ambities en belangen op andere vlakken. Per gebiedstype kunnen de juiste accenten (maatwerk) worden gelegd. Zo wordt meer draagvlak en synergie gerealiseerd. Waar ruimtelijke inrichtingsprincipes laten zien of een ontwikkeling 'past' in een gebied, moet het afwegingskader laten zien wat de ontwikkeling betekent voor het realiseren van "Brede Welvaart".

5.3 Ambities en aanbevelingen themagericht

In deze paragraaf gaan we in op onze themagerichte ambities: wat we als provincie willen doen om het toekomstperspectief voor Groningen te realiseren. Ons ambitieniveau ligt hoog omdat we de urgentie in zien van de opgave die voor ons ligt om ook in Groningen te voorkomen dat er een onomkeerbare situatie ontstaat.

Groningen schoon

Gevaarlijke stoffen, en dan vooral ZZS, vertegenwoordigen een structurele dreiging voor mens, natuur en economie. Het Rijk geeft nog onvoldoende prioriteit aan het uitfaseren van deze stoffen, zodat deze stoffen zich in de leefomgeving opstapelen en blijven circuleren. Om onomkeerbare effecten te voorkomen, proberen we verdere blootstelling van mens en natuur aan deze gevaarlijke stoffen te voorkomen.

We ontwikkelen beleid dat rekening houdt met de cumulatieve effecten van deze stoffen op de gezondheid: de zogenaamde combinatietoxiciteit. Op deze manier kunnen we effectiever invulling geven aan de wettelijke minimalisatieplicht voor deze stoffen. De basis voor deze te ontwikkelen omgevingswaarden zijn de minimale eisen die worden gesteld aan drinkwater en de effecten op mens en natuur. In lijn met de Europese ambitie, streven we ernaar dat in 2030 concentraties van gevaarlijke stoffen in Groningen zijn teruggebracht tot een verwaarloosbaar risico.



De bovenstaande uitgangspunten zullen we verder integreren in ons economische beleid, zodat zowel bestaande als nieuw te vestigen bedrijven door middel van subsidies en regels worden gestimuleerd bedrijfsprocessen op een duurzame en groene manier in te richten. Wij streven daarbij naar een volledige vergroening van de gehele industriële sector in Groningen.

CONCLUSIES

- ✓ We sluiten aan bij de Europese ambitie om in 2050 een schoon (gifvrij) Groningen te realiseren.
- ✓ We hanteren een systeembenadering, waarbij de verschillende milieucompartmenten (water, lucht en bodem) en afvalstromen qua omgevingswaarden en normen op elkaar aansluiten. Daarbij werken we zowel bij de beleidsvorming als de monitoring intensief samen met gemeenten, waterschappen en andere partners.
- ✓ We leggen waar mogelijk expliciet de verantwoordelijkheid bij de (eerste) gebruikers van gevaarlijke stoffen om de effecten en risico's in de verdere keten en voor het leefmilieu te beheersen. Hierbij schrijven we een permanente monitoringsplicht voor aan de gebruikers van gevaarlijke stoffen.
- ✓ We sluiten bij acquisitie en subsidiering aan bij de uitgangspunten van de Europese 'Green Deal' en de Strategie voor duurzame chemische stoffen.
- ✓ We gebruiken de dynamiek van de transitie-opgaven om innovaties op het gebied van de vermindering van uitstoot te stimuleren en te reguleren, waar dit het meeste resultaat oplevert.

Groningen gezond

Luchtkwaliteit is een bepalende factor als het gaat om gezondheid en biodiversiteit. In lijn met het Schone Lucht Akkoord streven we daarom naar een gezondheidswinst van minimaal 50 procent in 2030 ten opzichte van 2016.

Dat betekent dat mensen langer, gezonder en met meer kwaliteit leven. Hierbij liggen in 2030 de concentraties van fijnstof en stikstofdioxide onder de advieswaarden van de WHO. Wij willen daarbij nog een stap verder gaan. Voor 2040 streven we naar een luchtkwaliteit waarbij geen negatieve effecten door lokale uitstoot naar mens en natuur optreden. De aanpak van de fijnstofproblematiek staat daarbij centraal.

CONCLUSIES

- ✓ We onderzoeken hoe we luchtkwaliteit in relatie tot bodem- en waterkwaliteit op basis van bijvoorbeeld natuurwaarden kunnen definiëren.
- ✓ We gaan actief sturen op bronnen van luchtverontreiniging die in onze provincie bijdragen aan het achtergrondniveau van luchtverontreinigende stoffen.

Groningen circulair

De transitie naar een circulaire economie biedt grote kansen voor zowel het duurzaam gebruik van grond- en reststoffen, de vermindering van CO₂-uitstoot en een gezonde en veilige leefomgeving zonder afval en gevaarlijke stoffen in ons milieu. Hier liggen dus echt koppelkansen! Daarom willen we een provincie zijn die toonaangevend is in de transitie naar een circulaire economie. Daarbij geven we prioriteit aan de transitie naar een groene (bio-based) economie, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van groene grondstoffen. Dit doen we door zoveel mogelijk ruimte bieden aan innovatieve bedrijven die deze transitie versnellen. In ons beleid zetten we daarom in op gesloten kringlopen en waardeketens, bio-based chemie en cascadering³¹. Deze uitgangspunten dragen zowel bij aan duurzaam en hoogwaardig gebruik van grond- en reststoffen als aan onze milieudoelen. Uitgangspunt blijft daarbij altijd: schoon (gifvrij), gezond, veilig en hindervrij.

³¹ Dit is een proces waarbij stapsgewijs de diverse te verwerken (afval)stoffen in bedrijfsprocessen worden ingezet worden opgedeeld in waardevolle en her te gebruiken componenten, waardoor de hoeveelheid restafval tot een minimum wordt beperkt.

CONCLUSIES

We stellen een toetsingskader op voor circulaire initiatieven. We passen dit toetsingskader toe bij acquisitie, vestiging, subsidiëring en vergunningverlening. Op deze manier zorgen we voor een open, begrijpelijk en herkenbaar beleid voor zowel de economische als de milieu- aspecten. Dit draagt bij aan het verder sluiten van bestaande kringlopen en waardeketens.

Hierbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

- ✓ We verstrekken subsidies, waarbij de hoogte van het bedrag gelijk oploopt met de hoogwaardigheid van de verwerking.
- ✓ We maken ruimte voor experimenten in vergunningen, mits kan worden aangetoond dat deze bijdragen aan duurzaamheid, gezondheid en volledige transparantie wordt gegeven over stromen en verwerking.
- ✓ Onze acquisitie is daarbij gericht op koplopers: bedrijven en initiatieven die op innovatieve en duurzame wijze bijdragen aan de transitie.
- ✓ We streven naar meer inzicht en transparantie in de verwerking van grond- en afvalstromen door het opzetten van regionale monitoring en de ontwikkeling van een grondstoffenpaspoort³².
- ✓ We geven prioriteit aan afvalpreventie bij bedrijven, om zoveel mogelijk te voorkomen dat er gevaarlijke reststromen in de afvalstromen en dus secundaire grondstofstromen terechtkomen.
- ✓ We stellen het gebruik van groene, secundaire grondstoffen verplicht, waar dit bijdraagt aan de regionale economie en de transitie versnelt.
- ✓ We verlenen slechts vergunningen voor activiteiten die tot doel hebben afval te storten en/of te verbranden (inclusief energie-opwekking), als vaststaat dat milieuverontreiniging en gezondheidschade kunnen worden uitgesloten.
- ✓ We leggen consequent financiële zekerheidstelling op aan bedrijven, daar waar de bedrijfsvoering leidt tot financiële en milieurisico's.

Groningen hindervrij

Wij streven naar een leefbare omgeving, zonder noemenswaardige (milieu)hinder. In 2040 mag er geen sprake meer zijn van cumulatie van geur of geluid, die tot noemenswaardige hinder leidt. Wij willen gemeenten uitnodigen lokaal invulling geven aan deze ambitie. Ook willen we inwoners, bedrijven en andere partijen ruimte geven hun beleving van hinder en milieukwaliteit te delen. Daarom stimuleren wij initiatieven, waarmee informatie over de leefomgeving toegankelijker wordt en beter en sneller kan worden uitgewisseld.

We willen grenzen stellen aan de cumulatie van geluidhinder. Daarom willen wij voor een nog nader aantal te bepalen gebieden in onze provincie, waar hiervan sprake is, een cumulatieve geluidnorm voor die gebieden vaststellen, zoals wij dat ook hebben gedaan in het Structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl.

Naast het voorkómen van geluidshinder, willen we stilte als kernkarakteristiek in onze provincie behouden en versterken. We willen daarom de bestaande stiltegebieden in stand houden en verder uitbreiden. In de komende periode streven we ernaar nieuwe stiltegebieden aan te wijzen. Daarbij zullen wij kijken of daarvoor de tot nu in onze Omgevingsvisie genoemde aandachtsgebieden voor stilte in aanmerking komen. Voor deze gebieden willen we ook cumulatieve geluidsnormen als omgevingswaarden vaststellen, zodat er een basis voor gezamenlijke inspanningen van provincie, gemeenten en bedrijven ontstaat. Daarnaast blijven we ook buiten deze aangewezen gebieden, stilte centraal stellen in planvorming en ontwikkelingen.

Geur is een belangrijke bron van hinder. Daarom willen we huidige normen voor stedelijk en landelijk gebied in de gehele provincie laten gelden. Op deze manier ontstaat een uniform aanvaardbaar hinderniveau, waarbij ruimte bestaat voor lokaal maatwerk. Het uitgangspunt in het geurhinderbeleid blijft primair gericht op het beschermen van woningen en andere gevoelige bestemmingen. Dit zal enerzijds worden gedaan via het ruimtelijk spoor (scheiden van bron en ontvanger) en anderzijds door het toepassen van een stringent milieubeleid. Wij hebben de ambitie dat er geen saneringssituaties meer zijn als het gaat om geur.

³² Grondstoffenpaspoort: Het grondstoffenpaspoort vraagt leveranciers om inzicht te geven in de samenstelling van hun product, waarbij aangegeven wordt in hoeverre de gebruikte grondstoffen gerecycled zijn en in hoeverre de grondstoffen gerecycled kunnen worden na levensduur.



Groningen is nog één van de weinige provincies waar je nog echte duisternis kunt ervaren. Het is een kernkarakteristiek. Wij willen die provincie blijven en ons daarmee onderscheiden van andere provincies. Dat doen we al met ons Dark Sky Park. We gaan ook in andere gebieden meer duisternis realiseren. Daarbij zoeken we zoveel mogelijk de samenwerking met andere partijen, zoals gemeenten, natuur- en andere belangenorganisaties en bedrijven.

CONCLUSIES

- ✓ Waar nodig en wenselijk stellen we, samen met gemeenten, gebiedsgerichte omgevingswaarden vast voor geluid en geur.
- ✓ We nemen stilte mee in samenhang met andere thema's binnen de brede herziening van de Omgevingsvisie.
- ✓ We wegen duisternis binnen de brede herziening van de Omgevingsvisie duidelijker in samenhang met andere thema's mee. De integraliteit is terug te vinden in thema's als energie(besparing), openbare verlichting, gezondheid en natuur.

Groningen veilig

We willen door het stimuleren van innovatie, veiligheidsrisico's die voortkomen uit het gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen, verminderen. Als uitgangspunt hanteren dat de huidige risico's op het gebied van omgevingsveiligheid niet groter mogen worden: het scheiden van bron en ontvanger en het vermijden van domino-effecten blijven daarbij leidend. Daarom streven we naar het gebruik van grondstoffen en processen die bijdragen aan het verminderen van veiligheidsrisico's, waarbij we inzetten op koppelkansen met de vergroening van de industrie en het verminderen van uitstoot van verontreinigende stoffen. Activiteiten in de ondergrond, zoals geothermie, mogen geen seismische werking hebben en leiden tot een groter risico op aardbevingen. Bij elk initiatief moet worden aangetoond dat activiteiten niet tot een toename van deze risico's leidt.

CONCLUSIE

- ✓ We ontwikkelen een methode om de cumulatie van veiligheidsrisico's af te wegen en te monitoren.
- ✓ We onderzoeken op basis hiervan de noodzaak voor nieuwe aandachtgebieden voor omgevingsveiligheid. De ontwikkelingen rondom waterstof en wind op land vragen om een herijking van het beleid inzake omgevingsveiligheid.

Bijlage I Relevant huidig en toekomstig milieubeleid

De Omgevingsvisie en Structuurvisie

Het provinciale milieubeleid is vastgelegd in de Omgevingsvisie. In met name hoofdstuk 20: Tegengaan milieuhinder en hoofdstuk 21: Gebruik van de ondergrond, is de milieuvisie verwoord. Het beleid voor de bodem en ondergrond is nader uitgewerkt in de nota Ondergrond en het meerjarenprogramma bodem en ondergrond.

“Goede kwaliteit van water, bodem en lucht is essentieel voor de kwaliteit van leven en de gezondheid van mens en dier en een voorwaarde voor ecologische vitaliteit en diversiteit. Ons doel is een gezonde en schone leefomgeving in Groningen. Daartoe proberen we milieuhinder zo veel mogelijk tegen te gaan. We geven prioriteit aan het beperken van geurhinder, geluidhinder van wegverkeer en luchtverontreiniging.”

De Omgevingsvisie omvat de strategische keuzes die aan de hand van de opgaven en de provinciale belangen in beeld zijn gebracht. Daarmee is de Omgevingsvisie in het beeld van de beleids-cyclus de bovenliggende strategische nota en het Milieuplan het tactische operationele plan. De Structuurvisie bevat het gebiedsgerichte integrale beleid voor de Eemsdelta en is dus van belang voor integrale keuzes die ten grondslag liggen aan de milieu- en gebruiksruimte van dit gebied.

Milieuplan

Wij hebben voor de periode 2017-2020 een Milieuplan opgesteld, als tactisch- operationeel beleidskader, gebaseerd op de Omgevingsvisie. Het beleid is, net als in de Omgevingsvisie, thematisch opgebouwd, gericht op het voorkomen en/of beperken van hinder en verontreiniging. Circulaire economie en duurzaamheid waren de afgelopen 4 jaar ontwikkelthema's.

Het Milieuplan is geëvalueerd. Hieruit blijkt dat de acties uit het Milieuplan bijna volledig zijn uitgevoerd. Dit heeft geleid tot het instandhouden of verbeteren van de milieukwaliteit. Conclusie is dus dat het milieubeleid over de afgelopen periode substantieel heeft bijgedragen aan de ambities uit onze Omgevingsvisie. Daarom is het belangrijk dit beleid voort te zetten en de vooruitgang die de afgelopen beleidsperiode is geboekt te consolideren. Wij hebben daarom besloten om het Milieuplan te actualiseren (o.a. in verband met de Omgevingswet, maar ook om wijzigingen in wet- en regelgeving en landelijk beleid mee te nemen) voor de komende twee jaar. Ook is geadviseerd een Strategische Milieu-Agenda op te stellen. Zo kunnen beleidsontwikkelingen met een meerjarige impact worden meegenomen worden in de herziening van de Omgevingsvisie.

Met het Milieuplan en aanverwante beleidstukken, zoals de Structuurvisie en de Nota Ondergrond is een goede basis gelegd voor effectief en gebiedsgericht milieubeleid.

Coalitieakkoord

De conclusies uit de evaluatie van het Milieuplan zijn in lijn met het Coalitieakkoord, waarin de continuïteit van het huidige beleid centraal wordt gesteld:

“Wij zetten Veilig en Schoon Groningen voort, het beleid richt zich op een schone en veilige leefomgeving”

Om dit te realiseren hebben wij, in lijn met het uitgangspunt: “Wij handhaven strakke normen op het gebied van overlast voor de omgeving en het milieu door bedrijven.”

Bestuurlijke agenda Milieu, Toezicht en Handhaving

Deze agenda richt zich op de doorontwikkeling van provinciaal milieubeleid in IPO-verband. Door middel van vijf agenderende programmalijnen wordt beoogd om de brede maatschappelijke opgaven naar een gezonde en veilige leefomgeving te vertalen naar een effectieve inzet van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. De programmalijnen zijn:

- Gezondheid
- Circulaire economie en afval
- Klimaat en energie
- Omgevingsveiligheid en
- Het VTH-stelsel

De programmalijnen zijn bepalend voor de rolopvatting en positie van de provincie naar gemeenten en het Rijk. Deze rolopvatting moet vooral tot uiting komen in de accenten die kunnen worden gelegd in vergunningverlening en de verdere integratie van het milieubeleid met andere thema's op strategisch niveau. Dit geldt vooral voor gezondheid en circulaire economie. We dragen ambtelijk bij aan de programmalijnen Circulaire economie en afval en Gezondheid.

Europees: Green Deal

De Europese Commissie is bezig met het vormen voor strategisch milieubeleid voor de komende decennia. De Green Deal vormt de lange termijn visie van de commissie als het gaat om de grote opgaven van klimaatverandering en mitigatie, circulaire economie en een schone omgeving in 2050. Het Milieu actieprogramma (hierna MAP) legt de focus op het strategisch milieubeleid voor de komende acht jaar in de Europese Unie. Hiervoor heeft de commissie een eerste voorstel opgesteld. Toch kan het zijn dat er nu al onderdelen uit dit Europese beleid van belang zijn voor Groningen. Voorbeelden zijn de Strategie Duurzame Chemische stoffen en het Zero Pollution Action Plan. De strategie stelt het stimuleren van de vergroening van de chemische industrie door wet- en regelgeving centraal, bij het verminderen van gezondheidsrisico's veroorzaakt door de uitstoot van gevaarlijke stoffen. Het Zero Pollution Action Plan geeft verder uitwerking aan de inspanningen van de EU om de uitstoot van verontreinigende stoffen tot een minimum terug te brengen. Het MAP richt zich primair op de klimaatverandering, circulaire economie en gevaarlijke stoffen en is dus van groot belang voor samenhang tussen bijvoorbeeld het provinciale beleid voor klimaatmitigatie, circulaire economie, gezondheid en milieu.

Met name de brede impact van toenemende verontreiniging door gevaarlijke stoffen op de volksgezondheid en ecosystemen, staat hoog op de agenda. Het verminderen van uitstoot wordt hierbij gezien als cruciaal voor het realiseren van de Europese klimaatdoelen en een volledig circulaire economie. De Coronacrisis heeft de urgentie hiervan nog meer naar voren geschoven en het herstelfonds zal specifiek worden ingezet om 'groen economisch herstel' te stimuleren. Daarom moeten we ook in Groningen vanuit een duurzaam perspectief met nadruk op milieu en gezondheid werken aan onze opgaven.

Landelijk: de Omgevingswet

Met de Omgevingswet verschuift de bevoegdheid van het stellen van regels op milieugebied voor een aantal terreinen van het Rijk naar de provincie en (vooral) de gemeenten.

Verder ontstaat door het vereenvoudigen en schrappen van wetten en regels door het Rijk, meer ruimte voor gemeenten om zelf beleid op te stellen. Dit geldt met name voor geur- en geluidhinder met mogelijk nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. Tegelijkertijd geeft de Omgevingswet meer ruimte aan provincies om bovenlokaal en regionaal beleid te vormen als er sprake is van een provinciaal belang. Met name op het gebied van gezondheid, zijn provincies aangewezen als gebiedscoördinator.

In de Omgevingswet wordt grote waarde gehecht aan monitoring van de omgevingskwaliteit. Daarom is het van belang om samen met gemeenten en burgers zo goed mogelijk via een goede monitoring de omgevingskwaliteit en leefbaarheid te volgen.

Tenslotte vormt het begrip duurzaamheid, naast gezondheid, een belangrijk verbindend thema in de Omgevingswet. Het brengt zowel meer samenhang tussen verschillende beleidsvelden als

meer continuïteit in het beleid. Naar aanleiding van de vernieuwing van de Omgevingsverordening, is een impactanalyse gedaan van de Omgevingswet om inzicht te krijgen in de gevolgen voor het strategische milieubeleid. Hieruit komt naar voren dat de werkwijze, die de Omgevingswet voorstaat om invulling en uitvoering te geven aan gebiedsgericht milieubeleid al grotendeels wordt gevolgd in het structuurvisiegebied Eemsmond-Delfzijl. Er zijn bijvoorbeeld omgevingswaarden aan gebieden gekoppeld, waarbij wordt aangegeven hoe we samenwerken met gemeenten om de gewenste milieukwaliteit kunnen bereiken.



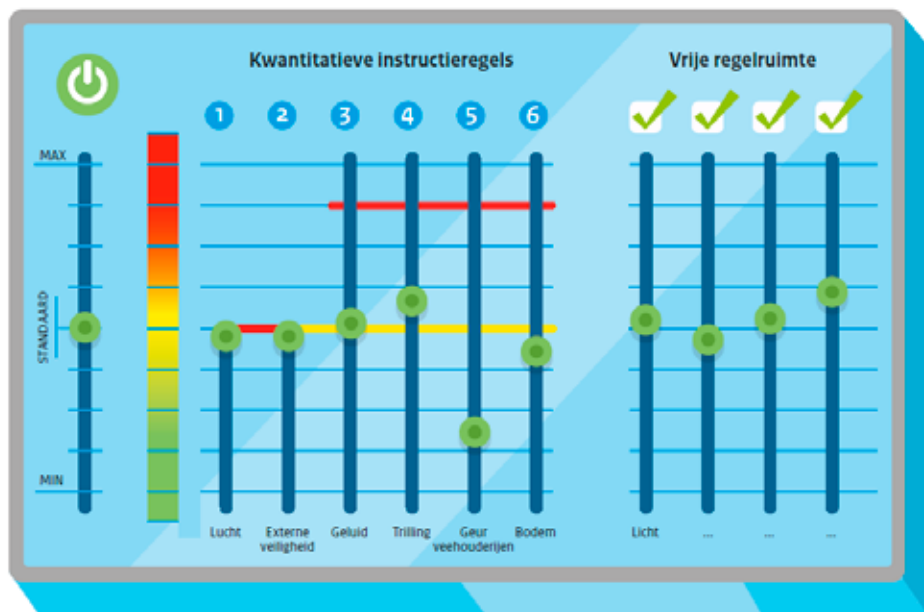
FIGUUR 8.
HET BELANG VAN
MONITORING
WORDT
STEEDS GROTER

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om voor verschillende milieuthema's omgevingswaarden te stellen. Dat betekent twee dingen. We moeten dan wel als provincie bepalen welke milieuthema's van provinciaal belang vinden én of we voor deze of een aantal thema's omgevingswaarden in de Omgevingsverordening vast willen stellen. Als we dat doen moeten we ons beseffen dat deze omgevingswaarden ook moeten worden gemonitord.

Bestuurlijke afwegingsruimte

Mengpaneel milieu

Met de Omgevingswet hebben decentrale overheden meer afwegingsruimte voor het stellen van kwaliteitsnormen voor het milieu. Het Rijk stelt hiervoor inhoudelijke kaders in de vorm van instructieregels. Die kunnen een standaardnorm en een bandbreedte meegeven. Voor sommige aspecten, zoals licht, zijn er geen instructieregels en hebben gemeenten vrije regelruimte.



FIGUUR 9.
MENG-PANEEL MILIEU
OMGEVINGSWET

Voor zowel grondwater als omgevingsveiligheid geldt dat er door de inwerkingtreding van de Omgevingswet taken naar gemeenten verschuiven die tegelijkertijd lacunes in het bestaande beschermingsniveau veroorzaken. Het is op dit moment voor het Rijk, provincies en gemeenten nog niet geheel duidelijk welke risico's hier een rol spelen. Op basis van een eerste quickscan zijn de meest in het oog lopende risico's benoemd en minst ingrijpende manier om deze te beperken. Voor een aantal beleidsterreinen vervallen Rijksregels, wat impact heeft op de uitvoerbaarheid het vastgestelde milieubeleid. Dit brengt risico's met zich mee voor de bescherming van de fysieke leefomgeving. Dit geldt met name voor de thema's: grondwaterbescherming, geur en omgevingsveiligheid.

De Omgevingswet gaat uit van omgevingsbeleid: behoud en ontwikkeling moeten goed op elkaar worden afgestemd om een duurzame omgeving te creëren. Duurzame ontwikkeling moet op strategisch niveau dus worden betrokken bij het vormen van beleid. De aanbeveling uit de evaluatie van het Milieuplan om hierbij ook gebruik te maken van het Ambitieweb, nemen wij derhalve ter harte. Het Ambitieweb is een goed middel dat eerder met succes is gebruikt om duurzaamheid te verankeren in beleid. Dit wordt verder uitgewerkt in Hoofdstuk 5: Toekomstperspectief en ambities, paragraaf 5.2: Ambities en aanbevelingen.

Een laatste aanbeveling op basis van de omgevingsanalyse van de Omgevingswet is om in de toekomst in te zetten op monitoring, samen met gemeenten.

Landelijk: De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Nationaal Milieubeleidskader (NMK)

Door de Rijksoverheid is onlangs de Nationale Omgevingsvisie (hierna NOVI) vastgesteld. Rijk, provincies, waterschappen en gemeentes maken gezamenlijke afspraken over rol- en taakverdeling om invulling te geven aan de diverse opgaven waar we als land voor staan. Naast de NOVI gelden specifiek voor milieu:

1. Het Nationaal Milieukader (hierna NMK), als thematische uitwerking van de NOVI;
2. De in IPO verband opgestelde bestuurlijke agenda MTH (Milieu, toezicht en handhaving) en
3. Specifiek voor luchtkwaliteit: het Schone Lucht Akkoord (SLA), ondertekend door de provincie Groningen.

De NOVI vormt input voor de momenteel in voorbereiding zijnde brede herziening van de provinciale Omgevingsvisie.

NOVI: algemeen

In Nederland wonen we inmiddels met ruim 17 miljoen mensen op een relatief klein oppervlak. Ondanks dat hebben wij allemaal behoefte aan een prettig woon- en leefklimaat zowel nu als in de toekomst. Het is daarom van groot belang dat bij het maken van beleid en de op basis daarvan te nemen besluiten, zowel te kijken naar de korte(re) termijn, de middellange termijn en de lange termijn. Zeer belangrijke vraagstukken die in de komende jaren in Nederland aan de orde zijn, zijn de woningbouwopgave (ca 1 miljoen woningen), het zoeken naar ruimte voor de opwekking van meer duurzame energie, klimaatadaptatie, het energievraagstuk, de transitie naar een circulaire economie en landbouwtransitie. Deze opgaven vragen ruimte, ruimte die schaars is en ook niet zonder meer voor al deze ontwikkelingen beschikbaar is. Dat betekent dat er heel duidelijke kaders moeten worden ontwikkeld om goede afwegingen te maken om tot duurzame keuzes te (kunnen) komen. Dit zijn zowel ruimtelijke als milieu-uitgangspunten.

NOVI: prioriteiten en afwegingsprincipes

De NOVI stelt 4 prioriteiten:

1. Ruimte voor de klimaatverandering en energietransitie;
2. Duurzaam economisch groeipotentieel;
3. Sterke en gezonde steden en regio's;
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

De NOVI hanteert daarbij vervolgens 3 afwegingsprincipes om tot een samenhangend beleid te kunnen komen:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
3. Afwentelen voorkomen.

Voor elk van deze prioriteiten geldt dat deze in meer of mindere mate ook in de provincie Groningen aan de orde zijn. Zij vragen nadere uitwerking en vertaling in concrete acties en in het vaststellen daarvan in het provinciaal omgevingsbeleid. In de Omgevingsagenda Noord worden de opgaven, die bij deze prioriteiten horen, samen met gemeenten en waterschappen en provincies Fryslân en Drenthe en het Rijk verder uitgewerkt in de vorm van een uitvoeringsagenda voor de korte en middellange termijn. De uitgangspunten uit de te vormen Omgevingsvisie vormen hiervoor op termijn het strategische kader.

Nationaal Milieu Kader (NMK): bouwstenen

Het NMK is inhoudelijk verbonden met de NOVI. Waar de NOVI het strategische beleidskader van het Rijk vormt voor het beleid voor de fysieke leefomgeving, beschrijft het NMK uitgangspunten en bouwstenen die nodig zijn om de ambities op het gebied van milieu nader vorm te geven en uit te werken. Hierin worden vanuit de invalshoek milieu duidelijke keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld. Het NMK levert de bouwstenen als het gaat om milieu. Deze moeten ook op provinciaal niveau worden gehanteerd en vertaald om (beleids)doelen te kunnen bereiken, die bijdragen aan een toekomstbestendige en duurzame samenleving.

De bouwstenen die in het NMK worden genoemd zijn:

1. Voorkomen van milieuverliezen door vervuiling, uitputting of anderszins om latere saneringskosten te voorkomen;
2. Beheersing van de risico's op afwenteling van de rekening van milieuschade, zodat deze niet op anderen of de belastingbetaler worden afgeschoven;
3. Stapsgewijze verdere verbetering van de milieukwaliteit bij bestaande milieuvraagstukken;
4. Verbinding en samenwerking, zowel internationaal als in Nederland zelf met andere overheden, bedrijfsleven, Niet Gouvernementele Organisaties (NGO's), wetenschap en burgers.

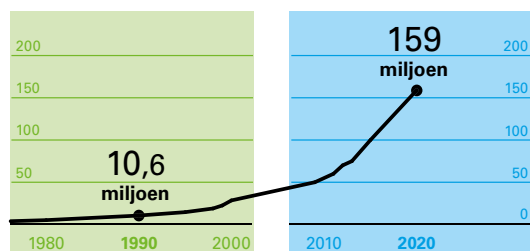
Expliciet vanuit het thema Milieu heeft dat dan betrekking op 5 van de in totaal 21 van de in de NOVI opgenomen nationale belangen, te weten:

1. Bevorderen van een duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving;
2. Realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit;
3. Waarborgen en bevorderen van een veilige, schone en gezonde fysieke leefomgeving;
4. Realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie;
5. Waarborgen van een goede waterkwaliteit, drinkwatervoorziening en voldoende beschikbaarheid.

Deze aanpak vraagt om meer dan alleen het reduceren van de negatieve effecten de blootstelling aan deze stoffen terug te dringen door de uitstoot te reguleren. Het NMK stelt als randvoorwaarde voor duurzaam economisch groeipotentieel, ontkoppeling centraal. Ontkoppeling gaat een stap verder dan het voorkomen van afwenteling. In tegenstelling tot het voorkomen van afwenteling: waar het uitgangspunt is geen negatieve milieueffecten naar de omgeving of toekomstige generaties, streeft ontkoppeling het volledig uitsluiten van negatieve milieu effecten door economische ontwikkeling na.

Bijlage 2 Milieu-analyse

Explosieve groei aantal geregistreerde chemische stoffen



Milieuverontreiniging

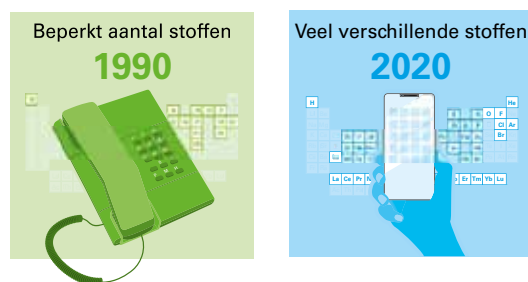
Er zijn de afgelopen 30 jaar grote inspanningen gedaan om milieuverontreiniging terug te dringen tot maatschappelijk acceptabele effecten. Er dienen zich echter nieuwe uitdagingen aan. Behalve klimaatverandering en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen, is er sprake van een sterke toename van het aantal verontreinigende stoffen in het milieu.

Voortschrijdend inzicht laat zien dat ook binnen de wettelijke normen er sprake is van brede gezondheidseffecten en aantasting van de natuur. Denk hierbij aan bijvoorbeeld de stikstofproblematiek. Dankzij technologische innovatie zijn wij in het Westen in staat de mate van verontreiniging te beperken, maar dezelfde innovatie verergert de bestaande problematiek door het ontwikkelen van nieuwe chemische verbindingen. De maatschappij vraagt om gemak en comfort, maar niet om de aanwezigheid van deze stoffen in ons milieu.

Ook begint het te knellen in de ruimte: er is in toenemende mate sprake van druk op de openbare schaars beschikbare ruimte in Nederland, waardoor een goede ruimtelijke scheiding tussen bron en ontvanger steeds moeilijker wordt. Dat geldt ook voor Groningen. Verontreiniging van lucht, water en bodem zijn hoofdschuldige aan biodiversiteitsverlies van zo'n 500 soorten. In Europa is 30% van de afname aan biodiversiteit toe te schrijven aan deze toename van toxische druk.

Zowel de Raad van Leefomgeving als de Gezondheidsraad waarschuwen voor de potentieel desastreuze lange termijn-effecten van gevaarlijke stoffen. Denk daarbij aan economische impact op het gebied van gezondheid (gezondheidszorg, verloren werkdagen, verloren productiviteit), diensten (bijv. in landbouw, visserij en toerisme), sanering (bv. waterbehandeling, bodemsanering, mariene zuivering) en een duurzame voedselvoorziening (bijv. bestuiving).

Toename type stoffen die in producten worden gebruikt



Toename in volume van gebruikte stoffen



FIGUUR 10. GREEP OP GEVAARLIJKE STOFFEN.
BRON: RAAD VAN DE LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR.

De eerste signalen van deze impact is al voelbaar met de problematiek rondom PFAS, GenX (dit zijn zogenaamde Zeer Zorgwekkende Stoffen (hierna ZZS)) en stikstof. Kortom, de opeenstapeling van een slechte luchtkwaliteit, de alomtegenwoordigheid van gevaarlijke stoffen en steeds toenemende hinder zijn niet alleen op korte termijn onwenselijk en gevaarlijk, maar bedreigen het voortbestaan van de mensheid in dezelfde mate als klimaatverandering en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen.³³⁾

Gevaarlijke stoffen

Met name de zogenaamde ZZS vertegenwoordigen een groot risico voor het milieu. De laatste jaren begint er steeds meer inzicht te komen in de effecten van dit soort stoffen op mens en natuur. Kanker, Alzheimer, onvruchtbaarheid, genetische afwijkingen, auto-immuunziekten en het afsterven van dier- en plantsoorten drukken niet alleen disproportioneel op onze collectieve zorgkosten, maar vertegenwoordigen een tastbare bedreiging voor onze huidige manier van leven.

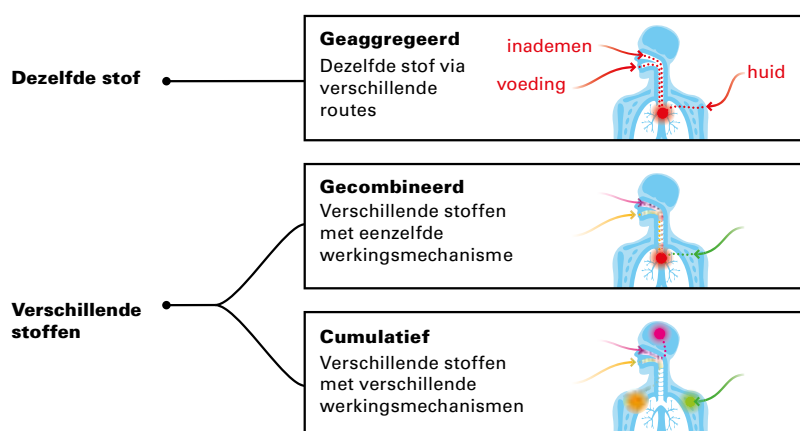
Deze impact is vaak intergenerationeel: de ophoping van deze stoffen in het menselijk lichaam veroorzaakt genetische afwijkingen en heeft na een of twee generaties ook een maatschappelijke impact.

In het bijzonder waar het gaat om de niet tot nauwelijks afbreekbare en hypermobile ZS is het scheiden van bron en ontvanger geen effectief middel meer om blootstelling aan die stoffen te voorkomen. Dit is zorgwekkend, aangezien:

- het aantal van die stoffen in volume nog steeds toeneemt;
- de diversiteit van dit soort stoffen in het milieu toeneemt en
- de combinatie aan blootstelling toeneemt.

In haar rapport "Greep op gevaarlijke stoffen" constateert de Raad voor de Leefomgeving dat de blootstelling aan combinaties van diverse stoffen bij mens en milieu tot een verhoogd risico leidt en dat doordat er steeds meer stoffen in steeds grotere volumes worden geproduceerd, dit probleem in de toekomst kan groeien.

FIGUUR 11.
GREEP OP GEVAARLIJKE
STOFFEN.
BRON: RAAD VOOR DE
LEEFOMGEVING EN
INFRASTRUCTUUR: .



In diverse studies worden mengsels van (lichaamsvreemde) stoffen aangetoond in menselijke weefsels. Bij biomonitoringonderzoeken van mensen in de EU is in menselijk bloed en lichaamsweefsel een toenemend aantal gevaarlijke chemische stoffen aangetroffen, waaronder bepaalde bestrijdingsmiddelen, biociden, farmaceutische producten, zware metalen, weekmakers en vlamvertragers. De gecombineerde prenatale blootstelling aan verschillende chemische stoffen heeft geleid tot een verminderde foetale groei en een lager geboortecijfer.³⁴⁾ Ook in de leefomgeving (water, bodem en lucht) worden mengsels van gevaarlijke stoffen gemeten. Waar voorheen het belangrijkste blootstellingsrisico voor mens en milieu betrekking had op lokale, relatief hoge, concentraties van een individuele stof, gaat het nu veel meer om diffuus verspreide mengsels van stoffen die elk afzonderlijk een lage concentratie hebben, maar die tezamen een minstens zo schadelijke uitwerking kunnen hebben.”

De opgave van de transitie naar een circulaire economie zal mogelijk leiden tot een hogere blootstelling van mens en milieu aan dit soort stoffen. Op dit moment is er nog geen integrale landelijke aanpak voor ZS (lucht, bodem, water, afvalverwerking). De focus ligt vooral op het minimaliseren van uitstoot per bedrijf naar de lucht en het water. De gezondheids-, milieu- en ook economische risico's die voortvloeien uit een reactieve aanpak van ZS zijn evident.

Luchtkwaliteit

We zijn er in de afgelopen vijftig jaar grotendeels in geslaagd om aanwezige verontreiniging in de lucht beneden de wettelijke normen terug te dringen. Maar ook beneden deze wettelijke normen, is er sprake van gezondheidsschade. De langdurige gezondheidseffecten van bijvoorbeeld luchtverontreinigende stoffen zijn bekend. Naast de blootstelling aan ZS, is fijnstof een belangrijke oorzaak van negatieve gezondheidseffecten. Steeds meer aandoeningen worden gerelateerd aan langdurige blootstelling.

Fijnstof en andere luchtverontreinigende stoffen leiden tot luchtwegziektes, maar ook hart- en vaatziekten (plaque) en neurologische aandoeningen. Vooral kwetsbare burgers, zoals kinderen, ouderen, mensen met een aandoening en een sociaaleconomische achterstand dragen de lichamelijke en psychische gevolgen van milieuverontreiniging. Het RIVM heeft berekend dat een 4% van de totale ziektelast wordt veroorzaakt door milieuverontreiniging, meer dan bijvoorbeeld obesitas (3.7%) of een gebrek aan lichaamsbeweging (2.3%). De Nederlandse luchtkwaliteit valt binnen de Europese normen, toch overlijden jaarlijks 11.000 Nederlanders vroegtijdig door luchtverontreiniging en 3.000 mensen door blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk. Dat is 9% van het totaal aantal doden (151.000) in 2019. In datzelfde jaar stierven 37.000 mensen aan hart- en vaatziekten.³⁵⁾ Onderzoek wijst steeds vaker uit dat langdurige blootstelling aan fijnstof en stikstof bovendien de kans op psychische klachten en ontwikkelingsachterstanden bij kinderen vergroot.

De Gezondheidsraad zegt hierover het volgende:

“Luchtverontreiniging levert een belangrijke bijdrage aan ziekte en sterfte. Alleen al blootstelling aan fijnstof is verantwoordelijk voor zo'n 4% van de ziektelast in Nederland. Na roken (13%) behoort luchtverontreiniging daarmee tot één van de belangrijkste risicofactoren, in dezelfde orde van grootte als overgewicht (5%) en weinig lichamelijke activiteit (34%).”

Hoewel de wettelijke normen tot doel hebben deze schade binnen de “sociaaleconomische perken” te houden, is er zelfs bij het voldoen aan de veel strengere WHO-normen sprake van significante schade aan de gezondheid. Bovendien zijn er aanwijzingen dat er sprake is van een hogere ziektelast en sterfte door Corona in gebieden waar ook sprake is van slechtere luchtkwaliteit.

In Europees verband en op nationaal niveau wordt daarom ook vanuit het belang van gezondheid gepleit voor strengere emissie-eisen, normen en meer inspanningen om luchtverontreiniging drastisch terug te dringen. Denk hierbij aan het Schone Lucht Akkoord dat nastreeft de gemiddelde levensduur van Nederlanders te verlengen door de luchtkwaliteit te verbeteren. Het SLA heeft als doel om in 2030 in Nederland 50% gezondheidswinst uit binnenlandse bronnen te realiseren ten opzichte van 2016. Hiermee verplicht de provincie zich om zich in te spannen om de doelen en ambities uit het SLA door te vertalen naar haar eigen beleid op het gebied van gezondheid, luchtkwaliteit, landbouw, huishoudens en mobiliteit.

Ook agrarische activiteiten veroorzaken, behalve hinder zoals stank, ook milieu- en gezondheidseffecten. Er is vaak sprake van de uitstoot van stikstof en fijnstof en risico's voor de directe omgeving door zogenaamde zoönose infecties van dier op mens. Dit leidt tot een significante stijging van het aantal gevallen van longontsteking in Nederland (5,4-7,3%). Ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (ZZS) brengt risico's met zich mee voor de directe leefomgeving en leidt indirect tot aantasting van het oppervlakte- en grondwater.

Uitputting en afval

Een andere belangrijke ontwikkeling is de wereldwijde explosieve stijging van de vraag naar grondstoffen. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg gehad dat in de laatste vier decennia de hoeveelheid grondstoffen die de mens aan de aarde onttrekt is verdrievoudigd. Met de toename van welvaart zal deze ontwikkeling zich verder doorzetten. Dit leidt tot uitputting van grondstoffen, tot meer afval en nog meer lokale en regionale milieuschade in winningsgebieden. Net als bij de verbranding van fossiele brandstoffen om energie te produceren, leidt het gebruik van fossiele grondstoffen tot grote problemen. Microplastics zijn in overweldigende mate geïnfilteerd in de lucht, bodem, water en via eten, drinken en ademen ook in het menselijk lichaam. Deze deeltjes worden met ontstekingen, hormoonverstoring en hersenschade (Alzheimer, ADHD) in verband gebracht. Het gebruik en hergebruik van niet duurzame stoffen in producten brengt dus grote risico's met zich mee. De wereldwijde transitie naar een circulaire economie waar geen afval meer wordt geproduceerd en gesloten kringlopen worden gerealiseerd wordt als een oplossing voor het uitputtings- en afvalprobleem gezien.

In Nederland streven we ernaar dat er in 2030 50% minder primaire grondstoffen worden gebruikt (mineralen, metalen en fossiel) en dat in 2050, in onze economie geen afval meer wordt geproduceerd en grondstoffen duurzaam worden benut. Dit vraagt meer van afvalverwerkers als het gaat om bijvoorbeeld ZZS. Deze eisen zullen tot gevolg hebben dat afvalverbranders bij inname strenger worden op het gebied van ZZS, waardoor de fractie te storten afval (nog) groter wordt.



Het beeld sinds 2012 toont een gestage toename in de hoeveelheid afval die wordt verbrand en gestort en een daling in de hoeveelheid afval die duurzaam wordt verwerkt. Dit houdt verband met een toename van afvalstromen waar geen vraag naar is.

Bodem en ondergrond

De verslechterende luchtkwaliteit, het grootschalige gebruik van ZZS, waaronder gewasbeschermingsmiddelen en winning van delfstoffen zijn een aantal factoren die een robuuste en veerkrachtige bodem en ondergrond bedreigen. Met name het gebruik van PFAS en andere gevaarlijke stoffen hebben impact op de chemische, biologische en fysische kwaliteit van de bodem en uiteindelijk het grondwater. Bodem en ondergrond raken steeds meer geïntegreerd in mondiale opgaves zoals energie en klimaat, voedselvoorziening en circulaire economie, met alle kansen en risico's van dien.

Hinder

Wereldwijd zet de industrialisatie en urbanisatie verder door. Dit veroorzaakt lokaal meer hinder en verstoring voor mens en dier. Lichtvervuiling neemt bijvoorbeeld wereldwijd jaarlijks met 2% toe. In Europa wordt structureel jaarlijks de slaap van 6.5 miljoen mensen verstoord door geluidshinder.³⁶ In Nederland is deze ontwikkeling ook zichtbaar. De leefwereld van de mens ruikt op ten koste van duisternis, stilte en schone lucht. Ondanks ons vermogen om via ruimtelijke ordening en slimme technologie zoals stil asfalt of stille banden hinder te reduceren, is er op veel plekken in Nederland sprake van onacceptabele geluid- en geuroverlast. Vooral de stapeling hiervan in combinatie met bijvoorbeeld luchtverontreiniging vergroten gezondheidsrisico's.

Ook natuur- en landschapswaarden moeten vaak wijken voor meer economische groei. Nederland is een van de meest verlichte landen ter wereld, desondanks moeten (aandachts-) gebieden voor stilte en duisternis stuk voor stuk hebben wijken voor grote ontwikkelingen en projecten. Lichtvervuiling ontwricht de natuurlijke levenscyclus van mens en dier. Mensen werken ook steeds meer binnen en zijn gedurende de dag langer blootgesteld aan kunstlicht, dit verstoort de hormoonbalans en leidt tot slapeloosheid en stress. Over 25 jaar is het in Nederland mogelijk nergens meer zo donker dat je de sterren kunt zien.

Omgevingsveiligheid

Economische groei en technologische vooruitgang dragen bij aan de welvaart, maar daarbij ook aan veiligheidsrisico's. Naarmate de ruimte om bron en ontvanger te scheiden afneemt in de wereld, worden veiligheidsaspecten complexer door bijvoorbeeld het combineren van verschillende functies en nieuwe technologie zoals bijvoorbeeld waterstof. Deze complexiteit neemt nog verder toe met klimaatverandering, waardoor de effecten van veranderende weersomstandigheden op de luchtkwaliteit, bodem, ondergrond en water nog moeilijk te voorspellen zijn. Ook de toename van verkeersbewegingen en de woningbouwopgave in Nederland doen het aantal veiligheidsrisico's sterk toenemen.



Bijlage 3 Impactanalyse kansen en risico's majeure opgaven

De prioriteiten uit de NOVI en de majeure opgaven

Wanneer we kijken naar de 3 afwegingsprincipes van de NOVI en de bouwstenen uit het NMK kunnen we ook een analyse maken van wat we als provincie moeten doen ten aanzien van de diverse opgaven die nu en in de toekomst voorliggen om de (langjarige) doelen te kunnen bereiken.

Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie

In de NOVI wordt deze prioriteit als volgt beschreven: De klimaatverandering, de energietransitie en de afspraken uit het Klimaatakkoord hebben een grote invloed op de fysieke leefomgeving. Ze vragen ook om afwegingen en vergaande keuzes in de inrichting van onze fysieke leefomgeving, zowel boven- als ondergronds. De maatregelen om de negatieve gevolgen van de klimaatverandering op te kunnen vangen en de energietransitie te realiseren, moeten worden ingepast, terwijl er ook grote druk op de ruimte is vanuit andere opgaven en belangen. Daarom is het belangrijk dat de mogelijkheden voor energiebesparing worden benut.

De energietransitie

Onze ambitie om in 2035 60% van de gebruikte energie in Groningen duurzaam op te wekken tot zelfs 100% in het jaar 2050, zal grote impact hebben op de fysieke leefomgeving. We hebben de ambitie om de meest innovatieve energieprovincie van Nederland te worden, wat blijkt uit ons bod van 5,7 TWh in onze Regionale Energie Strategie (RES).

De transitie naar duurzame energieopwekking vraagt om het uitfasen van fossiele brandstoffen om zo de uitstoot van CO₂ te verminderen. De opgave van het Schone Lucht Akkoord vraagt om een vermindering van de uitstoot van fijnstof en stikstofdioxide. De hierboven beschreven doelen zouden voor de industrie moeten leiden tot minder uitstoot van andere verontreinigende stoffen dan alleen CO₂. Tegelijkertijd zou de vergroening van de chemie en het uitfasen van ZZS kunnen bijdragen aan het de toename van het gebruik van groene en gerecyclede grondstoffen en dus minder CO₂. Echter, het grootschalig maar ook kleinschalig opwekken van energie en/of warmte door biomassa en afval kan mogelijk leiden tot meer luchtverontreiniging. Tegen de achtergrond van deze transitie heeft dit mogelijk een negatieve impact op de lokale en regionale luchtkwaliteit en komen onze verplichtingen uit het Schone Lucht Akkoord onder druk te staan. Ook de geluidbelasting door windenergie kan op sommige plekken toenemen.

De complexiteit van de uitdaging om bron en ontvanger goed te scheiden en 'domino effecten' te voorkomen neemt verder toe door de energietransitie. Vooral in het structuurvisiegebied Eemmond-Delfzijl brengt het combineren van functies grotere risico's met zich mee dan op andere plekken. Denk daarbij aan grootschalige batterijsystemen, het gebruik van waterstof en andere alternatieve brandstoffen en de vestiging van datacenters. Dit roept de vraag op of er voldoende ruimte is om al deze ontwikkelingen op verantwoorde wijze in te passen.

De belangstelling voor de ondergrond is de afgelopen jaren toegenomen, als het gaat om energiebesparende maatregelen. Dat komt onder andere door de mogelijkheden om energiesystemen aan te leggen voor het bufferen van warmte of warmte te winnen uit de ondergrond, voor verwarming van woningen en bedrijven. De rol van de ondergrond in het verminderen van CO₂-uitstoot en het realiseren van klimaatdoelstellingen wordt hiermee steeds belangrijker, echter dit brengt ook risico's met zich mee als het gaat om een veilige ondergrond en schoon grondwater.



Klimaatadaptatie

Klimaatverandering heeft impact op de luchtkwaliteit. Door toenemende hitte en luchtvochtigheid neemt de kans op smog toe. Dat zien we nu al gebeuren. Bovendien kunnen de veranderende weersomstandigheden leiden tot hogere blootstelling aan luchtverontreinigende stoffen doordat stoffen langer op leefhoogte blijven circuleren. Maar ook langere periodes van droogte leiden tot meer verstuiving en daarmee de blootstelling aan grof stof. Klimaatverandering zou de neerslag van stikstof nog verder kunnen laten toenemen. Daarnaast zal klimaatverandering leiden tot verdroging maar ook tot vernatting van de bodem en de toenemende schaarheid van water. Dit heeft grote impact op watermanagement en vraagt om een duidelijk kader op basis waarvan de verschillende claims op water kunnen worden beoordeeld en geprioriteerd. Bovendien wordt de kans op de verspreiding van ziektes groter: het oplopen van de temperatuur en luchtvochtigheid leidt tot een grotere kans op infecties door bacteriën en virussen.

Duurzaam economisch groeipotentieel

In de NOVI wordt deze prioriteit als volgt beschreven: “Vanuit onze sterke internationale concurrentiepositie moeten we werk maken van een nieuw (duurzaam en circulair) sociaaleconomisch verdienmodel en blijven zorgen voor een excellent vestigingsklimaat met een aantrekkelijke, veilige en gezonde leefomgeving en voldoende fysieke ruimte voor bedrijvigheid. Ontwikkelingen voor een duurzaam en concurrerend vestigingsklimaat vragen om een aanpak in samenhang met opgaven als woningbouw, bereikbaarheid, landschap, energietransitie, milieu, gezondheid, welvaart en welzijn.”

Vanuit deze nationale prioriteit staan in Groningen de transitie naar een waterstofeconomie en de vergroening van de chemische sector als opgaven centraal. De transitie naar een circulaire economie is een nationale opgave, die een grote impact zal hebben op het economische klimaat in onze provincie. Het structuurvisie gebied Eemmond-Delfzijl speelt daarbij ook nationaal een belangrijke rol als energie-intensief industriecluster.

Uiteraard zal er ruimte voor deze ontwikkelingen moeten worden gevonden. Daarbij zal het ook zo zijn dat de reeds bestaande bedrijvigheid in de komende jaren ook gedeeltelijk een transitie zal doormaken naar dit soort bedrijvigheid.

Waterstofeconomie

De transitie naar een waterstofeconomie kan, behalve tot CO₂-reductie, ook leiden tot een verminderde uitstoot van luchtverontreinigende stoffen zoals fijnstof, stikstof en ZZS. Dit zijn stoffen die net als CO₂ vrijkomen bij de verbranding van fossiele brandstoffen. Een hoger ambieniveau voor luchtkwaliteit kan de transitie nog verder versnellen en innovatie op het gebied van emissiereductie in andere bedrijfstakken stimuleren. Vanuit het oogpunt van omgevingsveiligheid moet echter in het vestigings- en subsidiebeleid rekening worden gehouden met het mogelijk toenemen van risico's door grootschalige inzet van waterstof als bron van energie. De schaarse ruimte en ons huidige concentratiebeleid dwingt ons vaak tot meervoudig ruimtegebruik, maar kan leiden tot grotere risico's als het gaat om bijvoorbeeld explosiegevaar en het zogenaamde domino-effect.

Vergroening chemiesector

Er is zeer sterke synergie tussen de milieu-opgave en in het bijzonder de aanpak van ZZS en de vergroening van de chemie. Het stimuleren van het gebruik van groene grondstoffen en het in sommige gevallen verplichten hiervan in het kader van ZZS-beleid gaan hand in hand. Er zijn ook sterke raakvlakken tussen deze opgave en de transitie naar een circulaire economie. Het gebruik van bio-based of groene grondstoffen draagt bij aan een veilig en gezond gebruik van producten met minimale uitstoot van schadelijke stoffen en CO₂. Een goed voorbeeld hiervan is het gebruik van plantaardige grondstoffen om verpakkingsmateriaal te produceren. Dit is duurzaam, veilig, gezond en voorkomt milieubelasting. Bovendien draagt het bij aan het verminderen van de blootstelling aan microplastics. De uitfasering van ZZS en de uitgangspunten van een schone omgeving vragen echter om ontkoppeling van economie en verontreiniging en hinder. Het gebruik van groene grondstoffen is immers geen garantie voor een schoon en hindervrij proces. Bij de productie van chemische stoffen en producten kunnen nog steeds schadelijke stoffen vrijkomen. Het gebruik van nieuwe grondstoffen en nieuwe productieprocessen kunnen ook leiden tot een toename van risico's voor de omgevingsveiligheid.

Circulaire economie (CE)

De transitie naar een circulaire economie draagt potentieel sterk bij aan de transitie naar een duurzame en groene economie en op langere termijn een verbetering van het milieu in Groningen. Het tegengaan van uitputting van natuurlijke grondstoffen door het gebruik van reststoffen, gewonnen uit afvalstromen, brengt mogelijk op korte termijn meer hinder en lokale milieudruk met zich mee. Dit is zeker het geval bij het verbranden van afval met terugwinnen van energie en/of materiaal. Deze vormen van verwerking behoren niet tot recycling en dragen niet bij aan de doelen van een CE.

Een volledig CE wordt gekenmerkt door een systeem van gesloten kringlopen, hetgeen op langere termijn grote milieuwinst met zich mee brengt. Hiermee treedt namelijk geen verlies op en worden alle reststoffen volledig benut. Bovendien vermindert met het gebruik van secundaire 'groene' grondstoffen de uitstoot van CO₂ die normaal gesproken vrijkomt bij het winnen en verwerken van grondstoffen. Met name de keuzes in de wijze waarop deze transitie wordt doorlopen en onze rol hierbij bepalen met name de mate en omvang van milieuverontreiniging of juist het reduceren hiervan.

Hoewel er sprake is van veel initiatieven in de chemische sector en Groningen een voortrekkersrol heeft als het gaat om waterstof, kenmerkt een belangrijk deel van de afvalverwerkingssector zich in Groningen door een laagwaardige verwerking en of verbranding van afval. Een belangrijke rol daarbij speelt het huidige verdienmodel voor afvalverwerking. Dit draagt niet bij aan de transitie en brengt grote financiële risico's met zich mee in de vorm van faillissementen en saneringskosten. Het intensiveren van afvalverwerking leidt tot meer overlast en milieuverontreiniging en neemt de kans op verontreiniging van het eindproduct toe en daarmee ook gezondheids- en veiligheidsrisico's.

De huidige wet- en regelgeving voor afvalstoffen richt zich vooral op het voorkomen van niet-acceptabele risico's voor mens en milieu in het verwerken en hergebruiken van afval- en reststromen. Een aantal van de hierboven geschetste risico's zullen hier toenemen, omdat CE vraagt om een intensivering van de verwerking van afval tot secundaire grondstoffen. De vraag naar afvalstoffen neemt dus toe, aangezien natuurlijke grondstoffen opraken. In de Omgevingswet zal de mogelijkheid worden opgenomen om financiële zekerheid op te leggen als kan-bepaling bij vergunningverlening, wat betekent dat in ieder geval een vangnet kan worden gespannen om financiële- en milieurisico op te vangen.

Sterke en gezonde steden en regio's

In de NOVI wordt deze prioriteit als volgt beschreven: "Het voorzien in een aantrekkelijke omgeving om in te wonen, werken en ontspannen vraagt om keuzes vanuit een brede afweging: samenhang met bereikbaarheid, gezondheid en veiligheid, klimaatadaptatie, versterking en instandhouding van culturele waarden en verduurzaming van de gebouwde omgeving. Zeker omdat het niet alleen gaat om de beschikbaarheid van voldoende woningen van hoge kwaliteit, maar vooral ook omdat we een aantrekkelijke woonomgeving willen realiseren. Gestreefd wordt naar steden en regio's als gezonde habitat, waarin zoveel als nodig en mogelijk functies worden gecombineerd."

Nationaal Programma Groningen (NPG)

Ten aanzien van het thema 'sterke gezonde steden en regio's' speelt in Groningen natuurlijk de grote versterkingsopgave als gevolg van de jarenlange gaswinning in de provincie. Naast deze versterking is ook de krimp in een aantal regio's in de provincie Groningen aan de orde. Mede ten gevolge van krimp kan sociale achteruitgang en verpaupering van gebieden een bedreiging zijn voor het in stand houden van vitale woon- en leefomstandigheden.

We zien op deze plekken ook vaak een kortere levensverwachting en meer ziektelast. In combinatie met milieudruk en hinder kan dit leiden tot een verder afname van de gezondheid. Het NPG vertegenwoordigt veel kansen om tot een gezamenlijke aanpak van gezondheidsproblemen te komen door de leefbaarheid in deze gebieden te verbeteren. Belangrijk daarbij is om bij het realiseren van initiatieven en de invulling van de grote transities afwenteling naar het milieu en de gezondheid te voorkomen. De centrale positie van "Brede Welvaart" bij de uitvoering van het NPG sluit aan bij de centrale rol die gezondheid inneemt in ons (gebiedsgerichte) milieubeleid. Het verminderen en voorkomen van hinder, het terugdringen van luchtverontreiniging zouden een sterke impuls kunnen krijgen van een intensivering van de samenwerking met gemeenten.

Woningbouwopgave

De laatste prognoses van het CBS (december 2019) laten zien dat de bevolking groeit tot ca. 19 miljoen in 2039 en zelfs tot bijna 20 miljoen in 2060. Daarvan zal ook een deel in de provincie Groningen terecht komen, waarbij dit met name in en rond de stad Groningen aan de orde zal zijn. Deze bevolkingsgroei zal ook zijn weerslag hebben op de fysieke leefomgeving en om oplossingen vragen om ruimte te vinden voor nieuwe woningbouwlocaties e.d. Op dit moment is de stad Groningen bezig met de ontwikkeling van meerdere (grote) woongebieden die aan alle woningsegmenten ruimte voor de toekomst moet gaan bieden (o.a. Suiker Unieterrein, revitalisering gebied Stadshavens en doorontwikkeling Meerstad). Dit zal moeten bijdragen aan het lenigen van de woningnood die ook in onze provincie aan de orde is.

Om ontwikkelingen te voorzien van de juiste milieurandvoorwaarden, moet er worden afgewogen of er omgevingswaarden voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, geluid- en geurhinder moeten worden opgesteld om te voorkomen dat economische initiatieven worden afgewenteld op het milieu en de gezondheid met alle sociaaleconomische gevolgen van dien. Hierbij is de samenwerking met gemeenten, waterschappen, bedrijven en inwoners essentieel.

Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

“Natuurlijke systemen en landschap staan in bepaalde regio’s onder druk. Tegelijkertijd zijn er veel opgaven in het landelijk gebied zoals transitie van de landbouw, de energietransitie, klimaatadaptatie, natuurherstel, bodemdaling en verdergaande verstedelijking. Een toekomstbestendige ontwikkeling vraagt een verantwoorde herinrichting van het landelijk gebied en een verbetering van de milieukwaliteit.”

Dit thema neemt een prominente plaats in in onze provincie. Onze provincie kenmerkt zich door uitgestrekt buitengebied dat voornamelijk in agrarisch gebruik is in zowel de veeteelt- als akkerbouwsector. In het licht van onder andere de ontstane stikstof-crisis zal in de komende jaren ook zonder twijfel sprake zijn van een transitie in de landbouw, waar nu reeds op moet worden geanticipeerd. Evenals voor de industriële bedrijvigheid zal ook in de landbouwsector een omslag plaats gaan vinden naar circulaire of kringlooplandbouw, hetgeen ook bijdraagt aan een betere omgevingskwaliteit en minder afval- en reststromen. Duurzaam natuur-, ruimtelijk- en landbouwbeleid dragen sterk bij aan de verbetering van de bodem- en waterkwaliteit. De verdere beperking van uitstoot en neerslag van stikstof is van belang vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit en de aantasting van de biodiversiteit in Nederland en Groningen. De beperkingen, die worden opgelegd aan bedrijven en projecten, kunnen leiden tot meer uitstoot van andere stoffen.

Of het nu om schoon en voldoende drinkwater, bestuiving en een divers soortenbestand in Nederland gaat: activiteiten in de leefomgeving mogen niet leiden tot verdere verontreiniging van grond- en oppervlakte water. Ook hier geldt dat een integrale uitvoering van de verschillende opgaven bijdraagt aan het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van de bodem. Hiervoor moet de verdere samenhang in het natuur-, ruimtelijk- en landbouwbeleid worden versterkt.

De samenwerking met gemeenten, waterschappen en andere partners is daarbij essentieel. Hierbij staan een bron- en ketenaanpak in de verschillende ketens (medicijnen, microplastics, nutriënten, etc.) bron- en effectgerichte maatregelen centraal. Hierbij zou onze inzet moeten zijn om afwenteling in de vorm van aantasting van landschappelijke kwaliteiten en daarmee meteen hinder en milieubelasting te voorkomen.

Bijlage 4 Basisprincipes Nationaal Milieubeleidskader

Tien basisprincipes voor het borgen van een goede milieukwaliteit als basis voor duurzame ontwikkeling:

1. Het milieubeleid is er voor iedereen. Elke burger heeft recht op een veilig, schoon en functioneel milieu.
2. Het milieubeleid is “safe by design” en volgt in planning en uitvoering de mitigatiehiërarchie:
 - a. Preventie- en voorzorgsbeginsel;
 - b. Mitigatie van milieuschade: achtereenvolgend brongericht, volumegericht en effectgericht;
 - c. Herstellen van milieuschade;
 - d. Compenseren van milieuschade.
3. Het beleid is voorspelbaar en gebaseerd op heldere uitgangspunten:
 - a. Schone situaties schoon houden (stand still principe, geen achteruitgang);
 - b. Voortdurende verbetering;
 - c. Toepassing van Best Beschikbare Technologie (BBT), As Low As Reasonably Achievable (ALARA) en best beschikbare praktijken;
 - d. Generiek- en gebiedsspecifiek beleid in een effectieve mix.
4. De rekening ligt waar hij hoort te liggen: de vervuiler betaalt.
5. Afwenteling naar elders, naar later, naar een ander milieuthema en naar gezondheid wordt voorkomen.
6. Toegankelijkheid en transparantie van beleid worden gewaarborgd.
7. Wetenschappelijke analyses, diagnose en prognose vormen de basis van het beleid.
8. Het milieubeleid werkt op basis van een strategische en integrale planning en aanpak.
9. Het milieubeleid stimuleert koplopers, moedigt innovatie aan én is streng voor achterblijvers.
10. We werken op basis van subsidiariteit en goede samenwerking en met betrokkenheid van alle publieke en private belanghebbenden.

Bijlage 5: Lijst van afkortingen

BBH:	Brede Beleidsmatige Herziening (van de Omgevingsvisie)
Brzo:	Besluit risico's zware ongevallen
CBS:	Centraal Bureau voor de Statistiek
CE:	Circulaire Economie
CO2:	Kooldioxide
EU:	Europese Unie
GenX:	een technologie die wordt gebruikt om coatings (fluorpolymeren) te maken
GES:	Gezondheidseffect screening.
GGD:	Gemeentelijke GezondheidsDienst
IPO:	InterProvinciaal Overleg.
MAP:	Milieu Actie Programma, opgesteld door de EU
MP:	Milieuprogramma
MTH:	Milieu, Toezicht en Handhaving
NCW:	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NGO:	Niet Gouvernemente Organisaie
NMK:	Nationaal Milieubeleidskader
NOVI:	Nationale OmgevingsVlsie
NPG:	Nationaal Programma Groningen
ODG:	OmgevingsDienst Groningen
PFAS:	Poly- en perFluorAlkylStoffen
RES:	Regionale Energie Strategie
RIVM:	Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu
SDG's:	Sustainable Development Goals
SiC:	Siliciumcarbide
SLA:	Schone Lucht Akkoord
SMA:	Strategische Milieu-Agenda
VNO:	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
WHO:	World Health Organisation
WKO:	Warmte-Koude opslag
ZZS:	Zeer Zorgwekkende Stoffen

COLOFON

Strategische Milieu-Agenda provincie Groningen 2021-2040

Gedeputeerde Staten, 8 juni 2021

TEKST

Team beleid omgeving & milieu, provincie Groningen

FOTOGRAFIE

Diversen

ONTWERP, DRUK EN AFWERKING

Grafisch centrum, provincie groningen



WWW.PROVINCIEGRONINGEN.NL

