

**provincie
 groningen**

Milieuplan provincie Groningen 2017-2020



MILIEUPLAN PROVINCIE GRONINGEN 2017-2020

Afdeling Omgeving en Milieu

vastgesteld door GS op 13 december 2016

Inhoud

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
Leeswijzer	10
2. Groningen in perspectief	11
2.1 Groningen in breder perspectief	11
2.2 Groninger perspectief	11
3. Omgevingsrecht	13
3.1 De Omgevingswet	13
3.2 Omgevingsvisie	15
4. Van visie naar uitwerking	16
4.1 Milieuthema's	17
4.1.1 Lucht	17
4.1.2 Geluid	18
4.1.3 Geur	20
4.1.4 Afval en nazorg	22
4.1.5 Bodem en ondergrond	24
4.1.6 Omgevingsveiligheid	26
4.1.7 Duisternis en stilte	27
4.2 Gezondheid en milieu	30
4.3 Gebiedsgericht milieubeleid	31
5. Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	33
5.1 Algemeen	33
5.2 Uitvoering vergunningverlening	35
5.3 Uitvoering toezicht	36
5.4 Handhaven en Gedogen	39
5.5 Prioritering Toezicht en Handhaving	40
5.6 Kwaliteitscriteria VTH	40
5.7 Jaarprogramma's	41
5.8 Samenwerking en Regie	41
6. Uitvoering	43
6.1 Lucht	43
6.2 Geluid	45
6.3 Geur	48
6.4 Afval	50
6.5 Bodem en ondergrond	53
6.6 Omgevingsveiligheid	54
6.7 Duisternis en stilte	55
6.8 Bijdrage andere beleidsvelden	57
7. Ontwikkelthema's	59
7.1 Circulaire economie	60
7.2 Duurzame ontwikkeling	61
8. Monitoring en Uitvoering Milieuplan	62
8.1 Monitoring	62

Bijlagen:

1. Vergunningenstrategie Wabo (milieu)
2. Toezicht- en handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen
3. Geurhinderbeleid industriële geurbronnen
4. Lijst met gebruikte afkortingen
5. Lijst met genoemde documenten

Voorwoord

Voor u ligt het Milieuplan 2017-2020. Hierin leest u dat we in samenwerking met onze partners werken aan het verbeteren van het milieu. Minder hinder is het motto waar wij aan willen werken. Uiteindelijk zijn onze bedrijven, onze bewoners en de overheden in de provincie samen verantwoordelijk voor een goede leefomgeving. We richten ons specifiek op de vermindering van hinder door stank, lawaai en veiligheidsrisico's en het zetten van stappen naar een duurzame leefomgeving. Voor de resterende milieudruk kiezen wij voor oplossingen die tot de minste overlast leidt. Wij willen daarin een ambitieuze en duidelijke provincie zijn.

Voorheen verwezen we in ons Integraal Milieubeleid naar de Strategie Gezondheid en Milieu. Daarnaast hanteerden we een aparte Beleidsregel Vergunningen Toezicht en Handhaving voor onze praktijk van vergunningverlening en toezicht. Zowel de strategie als de beleidsregel zijn nu geïntegreerd in dit Milieuplan. Hierdoor is er een duidelijk overzicht wat, hoe en waar we welke milieudoelen nastreven. Uitgangspunt voor dit Milieuplan zijn de Omgevingsvisie en de wettelijke taken. De Omgevingsvisie geeft het strategische milieubeleid, en ons Milieuplan beschrijft de uitvoering hiervan.

Het Milieuplan 2017-2020 is nu meer gericht op de uitvoering van onze milieutaken en is een voorbeeld van meer integraal werken aan onze provinciale opgaven. Want milieu staat niet op zichzelf maar vormt een onderdeel van ons werk, of dat nou wegenbouw is, natuurontwikkeling of het opstellen van een ruimtelijk plan. Omgekeerd draagt een goede milieukwaliteit bij aan economie, gezondheid en aan natuurontwikkeling.

Bij het ontwikkelen van dit Milieuplan 2017-2020 zijn veel partijen betrokken. Ik wil daarom een ieder bedanken voor zijn of haar inzet en daag iedereen uit om betrokkenheid te laten zien en mee te helpen de omslag te maken naar een duurzame samenleving. Een beter milieu begint bij een ieder van ons.

Namens ons college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen;

Nienke Homan

Gedeputeerde Milieu

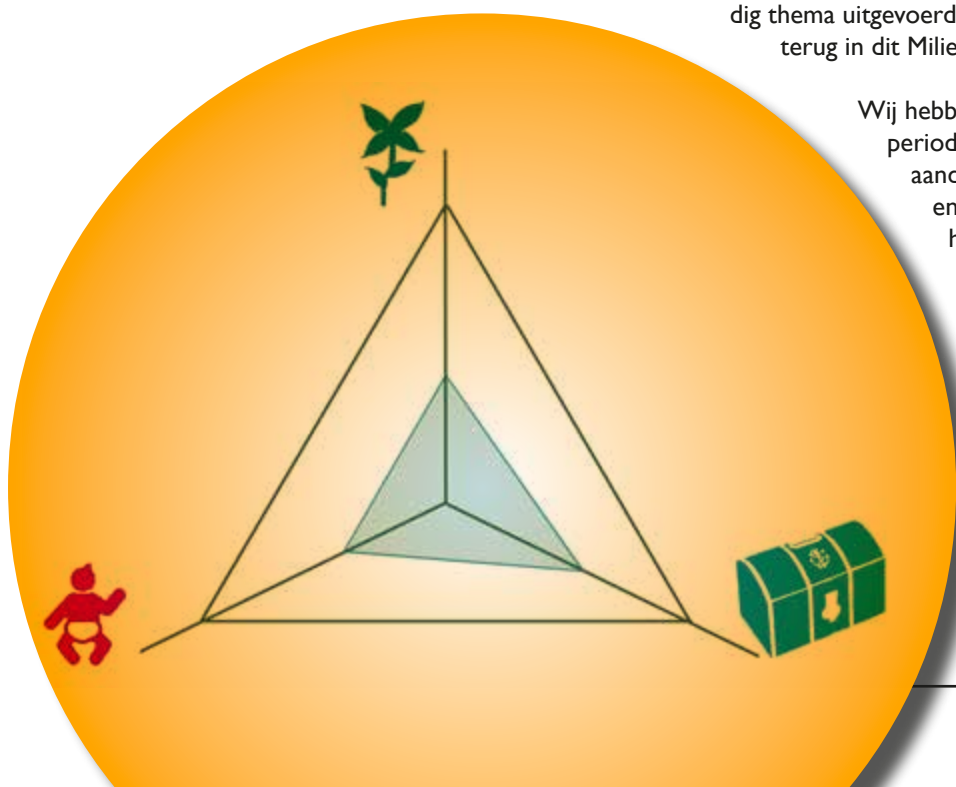
I. Inleiding

Het Milieuplan 2017-2020 van de provincie Groningen gaat zowel over het beschermen als het versterken van de milieukwaliteit van onze fysieke leefomgeving. De provincie Groningen draagt bij aan het verbeteren van het milieu via de wettelijke milieutaken en via haar inzet op duurzaamheid binnen de provinciale opgaven. Uitdaging is om met de uitvoering van dit Milieuplan de milieukwaliteit te versterken waarbij de economische belangen niet uit het oog worden verloren. Dit doet de provincie samen met andere overheden en maatschappelijke partners. Leidend voor dit Milieuplan zijn de wettelijke taken vanuit de rijksoverheid en onze Omgevingsvisie waarin het milieubeleid is vastgesteld.

Een sturingsfilosofie vormt het principe 'je gaat erover of niet'. De provincie heeft wettelijke taken op het gebied van ruimte, economie, mobiliteit, groen, milieu, luchtvaart en water. De provincie beschikt daarmee over expliciete verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten om samen met andere overheden en marktpartijen duurzame ruimtelijke economische opgaven en doelstellingen te realiseren. Onder het begrip duurzaam verstaan we ook milieuverantwoordelijkheid.

De voorloper van dit Milieuplan, het Integraal Milieu Beleidsplan (IMB), is in 2014 vastgesteld en is nu bijna 3 jaar in uitvoering. In 2016 is de Omgevingsvisie vastgesteld. Daarmee heeft het IMB haar functie als beleidsplan verloren. Reden genoeg om na te gaan wat het IMB heeft opgeleverd, de uitwerking te evalueren en de weerslag daarvan op te nemen in dit Milieuplan. Het grootste deel van de activiteiten van het IMB zijn structureel van aard en komen daarom weer terug in dit Milieuplan. De evaluatie heeft nieuwe programmatische accenten opgeleverd. Zo integreren we met dit nieuwe Milieuplan het Beleidsregel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) en de Strategie gezondheid en milieu. Verder blijkt dat milieu steeds meer integreert en dwarsverbanden legt met andere beleidsvelden zoals in de Omgevingsvisie. Voor de thema's duurzaamheid, water en energie zijn zelfstandige programma's gestart. Deze worden ook als zelfstandig thema uitgevoerd en geëvalueerd en komen daarom niet terug in dit Milieuplan.

Wij hebben in ons collegeakkoord over de periode 2015-2019 aangegeven dat extra aandacht wordt gegeven aan duurzaamheid en een schoon milieu. Uitgangspunten hierbij zijn een circulaire economie en een gebiedsgericht milieubeleid. We gaan toezicht op en handhaving van milieu- en veiligheidsvoorschriften aanscherpen. Ook willen we inwoners meer betrekken bij de zorg voor het milieu en verbeteren we het huidige milieuklachtensysteem waarbij iedere klacht of melding zorgvuldig wordt behandeld en doorgegeven.



Duurzame ontwikkeling is een leidend principe in de uitwerking van de Provinciale Opgaven (Gaswinning, Energietransitie, Leefbaarheid, Waddengebied, Circulaire Economie, Cultureel Erfgoed). Dit leidend principe komt ook terug in de hoofddoelen van de Omgevingsvisie:

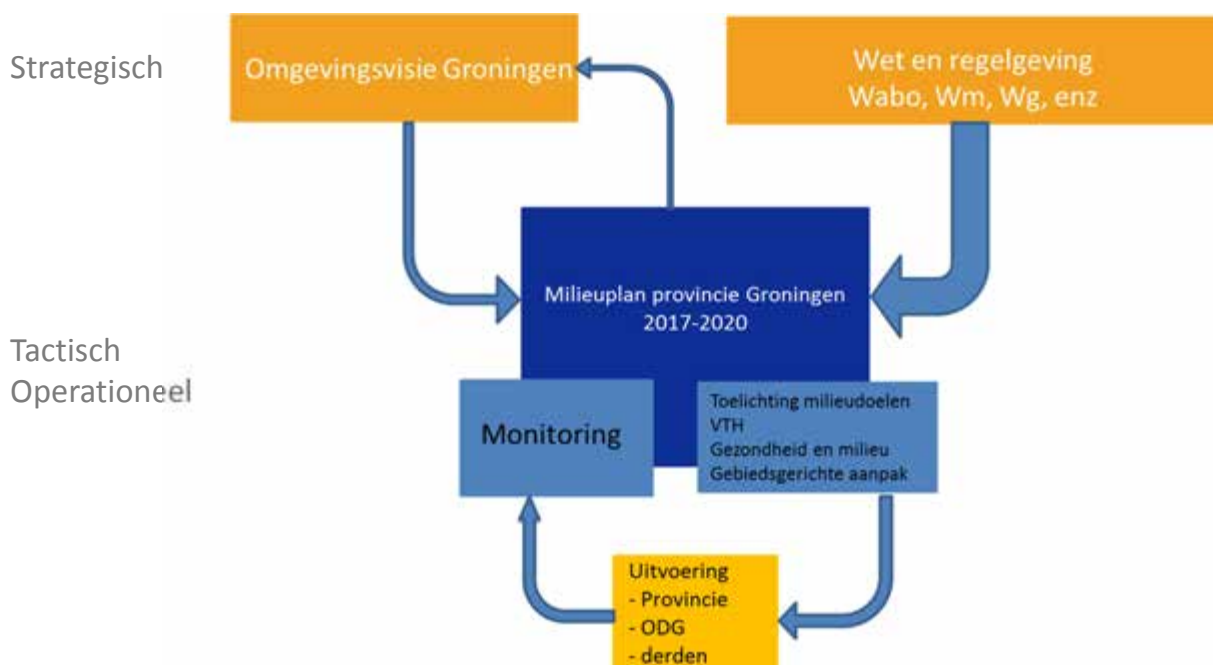
- een duurzame economische structuur: concurrerend, bereikbaar en toekomstbestendig;
- een duurzame, aantrekkelijke, leefbare en veilige leefomgeving in de steden en vitale dorpen, omgeven door mooi landschap.

Bij de uitvoering van beide doelen staat duurzame ontwikkeling centraal in ons handelen. Dit gaat om de economische, sociale en ecologische domeinen, waarbij gekeken wordt naar effecten zowel in het nu als in de toekomst. Het gaat daarom ook om begrippen als houdbaar, leefbaar en rechtvaardig. Ons beleid resulteert in een leefbare (people), aantrekkelijke en veilige (planet) en concurrerende en bereikbare (profit) provincie.

Naast deze duurzame ontwikkelingen wordt milieubeleid vergaand geïntegreerd in andere plannen en programma's. Een voorbeeld hiervan is het programma duurzaamheid. Het programma duurzaamheid wordt een zelfstandig programma met aandacht voor de integratie in alle opgaven.

Het toppunt van integratie is de Omgevingsvisie met daarin de gezamenlijke integratie van milieu, water, natuur, verkeer, ruimtelijke ordening, leefbaarheid en energie. In de Omgevingsvisie zijn de waarden uit het eerdere IMB overgenomen. Daarmee is de basis verankerd voor dit nieuwe Milieuplan waarin de Omgevingsvisie is uitgewerkt. Op deze manier lopen we vooruit op de komst van de Omgevingswet. De wet beoogt namelijk dat de Omgevingsvisie in concrete plannen zoals een waterprogramma, actieplan geluid en het Beheerplan Natura 2000 wordt uitgewerkt.

Integratie betekent niet dat het nu vanzelf gaat. We zullen milieu en duurzame ontwikkeling in al haar facetten iedere keer weer aandacht moeten geven in de plannen die de provincie of anderen maken. Daarom is in paragraaf 6.8 deze integratie zichtbaar gemaakt in de verschillende portefeuilles.



De Omgevingsvisie van de provincie Groningen 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 het 'big 8-model' de bovenliggende strategische nota en het Milieuplan het tactische operationele plan. De Omgevingsvisie wordt regelmatig geëvalueerd en aangepast. In de bovenstaande figuur is deze relatie met het Milieuplan in beeld gebracht. Het Milieuplan wordt sterk beïnvloed door de landelijke wetgeving. Het Milieuplan omvat daarmee acties uit zowel de Omgevingsvisie als landelijke beleidsinvullingen en daaruit voortvloeiende acties. De uitvoering ligt voor een groot deel bij de Omgevingsdienst Groningen (de ODG) als het gaat om VTH-taken en op de milieuthema's bij de provincie. In deze uitvoering zal de ODG rekening moeten houden met dit Milieuplan. Ook vindt er uitwerking plaats van thema's die in ontwikkeling zijn en vanuit wetgeving en politiek worden geadresseerd. In de monitor houden we de kwaliteit van uitvoering en de toestand van het milieu bij. Deze uitwerking en monitoring geven aanleiding voor een jaarlijkse evaluatie en kan ertoe leiden dat het Milieuplan wordt bijgesteld en mogelijk dat ook beleidskeuzes in de Omgevingsvisie worden aangepast of bijgesteld.

Leeswijzer

Provincie Groningen staat natuurlijk niet alleen in het verbeteren van het milieu. Veel milieu-problemen zijn mondiaal van aard. En bovendien zijn veel andere betrokken in het verbeteren van ons milieu. Daarmee is de invloed van provinciaal beleid beperkt. In hoofdstuk 2 wordt het nationale perspectief vertaald in het Groninger inzicht in milieu.

Milieu gaat iedereen aan en vrijwel elke beslissing heeft ook met milieu te maken. Daarom wordt milieu steeds verder geïntegreerd in nationale wetgeving. In hoofdstuk 3 beschrijven we de komst van de Omgevingswet in 2019 en welke grote veranderingen dat met zich meebrengt.

In hoofdstuk 4 staat een toelichting per thema op de strategische beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie (wat we willen bereiken). In hoofdstuk 5 zijn de provinciale taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving opgenomen met daarin de keuzes binnen de bandbreedte van de wetgeving. De programmatische uitwerking van de thema's omgevingsveiligheid en bodem en ondergrond is voor de planperiode (2017-2020) inmiddels gereed. Binnen deze thema's wordt daarom verwezen naar de deze uitgebreide programma's. In hoofdstuk 6 is beschreven waar we de komende vier jaar aan werken binnen de (overige) thema's: geluid, geur, lucht, afval, omgevingsveiligheid en duisternis en stilte. Verder besteden we in hoofdstuk 7 aandacht aan de nieuwe ontwikkelingen zoals circulaire economie en duurzame ontwikkeling. In hoofdstuk 8 gaan we in op de monitoring voor de komende jaren. Tevens geven we aan op welke manier we de uitvoering van het Milieuplan de komende jaren gaan evalueren.

2. Groningen in perspectief

2.1 Groningen in breder perspectief

Waar het mondiale milieubeleid vooral richtinggevend is, is het Europese beleid maatgevend voor het nationale milieubeleid. Daarmee is de EU mede bepalend voor het provinciale milieubeleid. De meeste eisen voor milieukwaliteit zijn op Europees niveau vastgesteld. Deze grote Europese invloed is niet altijd zichtbaar of bij iedereen goed bekend. Dat komt doordat de Europese verplichtingen grotendeels terechtkomen in nationale wetgeving en vervolgens deel uitmaken van regionale en lokale besluitvorming. Een goed voorbeeld daarvan zijn de Europese toegepaste lijsten met de beste beschikbare technieken die worden voorgeschreven in vergunningen voor bepaalde bedrijven.

De Europese aanpak van milieuproblemen ligt voor de hand omdat veel milieuproblemen grensoverschrijdend zijn (met het gevaar op afwenteling naar kwetsbare gebieden). Daarnaast is de Europese schaal ook van belang voor een vrije en eerlijke concurrentie tussen de lidstaten. Het Europese milieubeleid wil daarom een hoog niveau van milieubescherming bereiken door middel van harmonisatie van milieueisen en -regelgeving (het creëren van een gelijk speelveld).

Het nationaal milieubeleid vertaalt Europees beleid naar nationale wetgeving en beleid. De komende periode gaat het omgevingsrecht, inclusief de regels van natuur- en milieubeheer op de schop (zie ook hoofdstuk 3 Omgevingsrecht). De uitvoeringsregelgeving die in dat kader nog wordt opgesteld, is bepalend voor het uiteindelijke beschermingsniveau. De integrale benadering die de wetgever beoogt, heeft grote voordelen maar leidt op het punt van milieubescherming ook tot zorg. Het belang van de bescherming van het milieu, als zelfstandig begrip waaraan moet worden getoetst, komt namelijk niet terug in de nieuwe Omgevingswet. Het thema gezondheid krijgt op meerdere plekken in de Omgevingswet aandacht.

We hebben te maken met decentralisatie van rijkstaken en provinciale taken, het streven naar deregulering en de gewenste aanscherping van milieutoezicht en milieuhandhaving. Om deze zorg weg te nemen stellen we dit Milieuplan op waarin we de uitwerking en uitvoering van de verschillende milieuthema's beschrijven voor de komende planperiode.

2.2 Groninger perspectief

In de Omgevingsvisie staat 'de milieukwaliteit in onze provincie wordt langzaam beter'. De provincie Groningen heeft de beste luchtkwaliteit van Nederland. De bekende spoedeisende gevallen van bodemverontreiniging zijn nagenoeg gesaneerd. De milieudruk van bedrijven neemt af maar bij sectoren als verkeer en landbouw gaat het minder snel.

Vanuit het perspectief dat we onze leefomgeving duurzaam willen ontwikkelen, zetten we in op het blijvend verminderen van milieuhinder en milieudruk.

Europese en nationale kaders geven ons richting en we zijn gebonden aan afspraken over de uitvoering met andere overheden en met andere provincies in IPO-verband. We hebben vooral te maken met de bestuurlijke Commissie VTH en via de bestuurlijke Commissie Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling en Waterbeheer (DROW) met de thema's duurzaamheid en milieu. Hierbinnen zijn we betrokken bij de verschillende vakberaden en commissies op ambtelijk niveau op milieugebied. De belangrijke agendapunten daarbij zijn: de Omgevingswet, positie omgevingsdiensten, Wet VTH, de strategie vergunningverlening, kwaliteitsnormering VTH, bodem, nazorg stortplaatsen, nieuw geluid-beleid en luchtkwaliteit.

De milieukaders zijn opgenomen in de Omgevingsvisie.

De beperkte keuzes die overblijven, betreffen vooral onze rolopvatting, taakstelling, intensiteit en kwaliteit waarmee we onze taak uitvoeren. Op het gebied van vergunningverlening toezicht en handhaving (VTH) is deze keuze vooral gericht op intensiteit en kwaliteit.

Binnen onze rol als regisseur, ontwikkelaar en stimulator hebben we meer ruimte om te opereren.

Daarbinnen definiëren we onze eigen ambities en voeren we programma's uit met inzet van menskracht, middelen en - steeds vaker - externe stakeholders. Bijvoorbeeld het stimuleren van duurzame ontwikkeling, subsidies en ons programma Energietransitie.

Ook richting onze gemeenten verandert onze rol steeds meer. Dat wat lokaal geregeld kan worden moet ook daar gebeuren. Dus gemeenten krijgen daardoor meer taken, ook vanuit de provincie.

Daar waar een vraag is van gemeenten en regio's zullen we faciliteren en, daar waar gewenst, registreren.

3. Omgevingsrecht

Landelijk is het begrip milieu aan het veranderen. De rijksoverheid heeft geen nieuw Nationaal milieubeleidsplan meer opgesteld sinds 2001. Sectorale plannen zijn wel gemaakt zoals het Nationaal waterplan (NWP2), Structuurvisie ondergrond (Strong), Programma afval naar grondstof (VANG) en het Nationale samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is verlengd. Met de nieuwe Omgevingswet in aantocht en met de nationale Omgevingsvisie integreert milieu steeds meer en maakt het deel uit van de afwegingen die gemaakt moeten worden over alle facetten van de omgeving en vooral als het gaat om gezondheid en milieu in de leefomgeving. De ontwikkeling van de leefomgeving wordt daarmee integraal afgewogen, waarbij elk beleidsveld wordt meegenomen. Dit provinciale Milieuplan werkt in die zin al in de geest van de nieuwe Omgevingswet en is gebaseerd op de Omgevingsvisie die 1 juni 2016 is vastgesteld door Provinciale Staten.

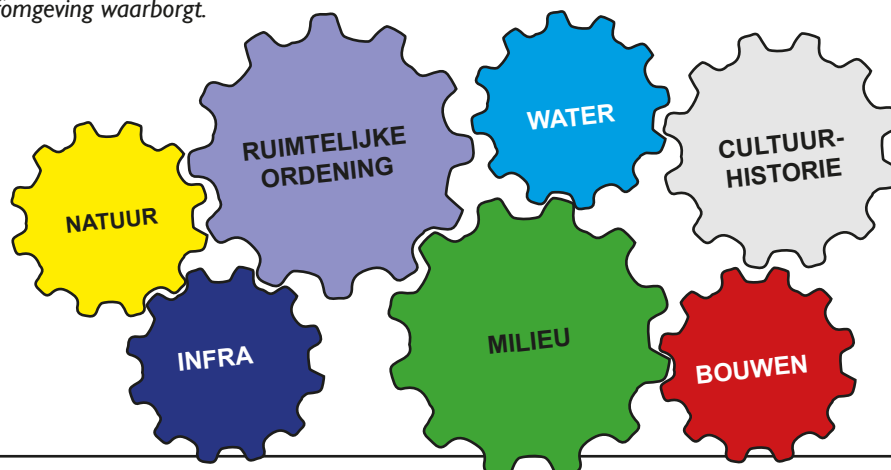
Provincie-breed werken we aan de voorbereiding op en implementatie van de Omgevingswet.

3.1 De Omgevingswet

De huidige wetgeving is nog steeds versnipperd. Ze past niet bij de ambities om integraal te werken en maatwerk te leveren. Het Rijk ontwikkelt daarom nieuwe omgevingswetgeving. Uitgangspunten voor de nieuwe Omgevingswet zijn: integraliteit, minder regels, minder toetsing vooraf, decentralisatie, stroomlijning van plannen en procedures, verplichte programma's, ruimte voor lokaal maatwerk en betere besluitvorming.

Vele bestaande normen uit de te integreren wetten, zoals Waterwet, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder en Wet milieubeheer, worden in de nieuwe wet overgenomen. Procesmatig worden wel veranderingen doorgevoerd, zoals de integrale beleidsontwikkeling en -uitvoering. Volgens de

*Eén samenhangende wet over de fysieke leefomgeving
... die ontwikkeling stimuleert
... en die kwaliteit van de leefomgeving waarborgt.*



planning van het Rijk wordt de Omgevingswet (incl. algemene maatregelen van bestuur, invoeringsregelingen en overgangsrecht) in 2019 van kracht. Wanneer hierdoor taken van de provincie worden overgedragen aan de gemeenten, dan zorgen we voor een zorgvuldige overdracht.

Diverse wetten (26 stuks waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en Wet milieubeheer (Wm)) worden samengebracht in een nieuw, samenhangend stelsel. Deze Omgevingswet biedt de basis om ruim honderd algemene maatregelen van bestuur en uitvoeringsbesluiten te vervangen door vier algemene maatregelen van bestuur, waarin alle relevante aspecten zoals bij voorbeeld ruimtelijke ordening, veiligheid en duurzaamheid worden uitgewerkt:

1. Omgevingsbesluit. Het Omgevingsbesluit geeft alle details over het aanvragen van vergunningen en de regels voor instrumenten zoals de milieueffectrapportage, grondexploitatie en projectprocedure. Inclusief de plichten die de overheid heeft rond digitalisering, toezicht en handhaving.
2. Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit besluit geeft normen voor het handelen van de bestuursorganen. Bijvoorbeeld instructieregels voor omgevingsplannen, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen etc.
3. Besluit activiteiten leefomgeving. Bevat algemene regels voor burgers en bedrijven over milieubelastende activiteiten.
4. Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit besluit geeft algemene regels voor burgers en bedrijven over bouwactiviteiten.

Naast deze 4 besluiten zijn aanvullingswetten voor bodem, grond, geluid, natuur en ammoniak en veehouderij in voorbereiding. Deze onderwerpen zijn nog in discussie en krijgen gedurende de invoering van de Omgevingswet hun beslag.

Een gevolg van de Omgevingswet is een wijziging in de toetsing van vergunningaanvragen in het kader van de Wet natuurbescherming. Zo zal een toetst op bescherming van natuurgebieden onderdeel gaan uitmaken van omgevingsvergunning (onderdeel van het milieudeel) en de bescherming van soorten zal via de Wet natuurbescherming worden uitgevoerd.

De Omgevingswet spreekt verder over het organiseren van programma's die aan de Omgevingsvisie zijn gekoppeld. Een aantal van die programma's wordt wettelijk opgelegd zoals het Waterprogramma, Actieplan geluid en het Beheerplan Natura 2000. De Omgevingswet laat ruimte voor het opzetten van programma's voor het bereiken van gestelde omgevingswaarden die de provincie in haar Omgevingsvisie en Omgevingsverordening stelt.

omgevingsvisie



De Omgevingswet bepaalt dat provincies alleen omgevingswaarden (een toelaatbare waarde of gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving) mogen opnemen als het belang van de provincie de gemeentelijke belangen overstijgt. Welke omgevingswaarden dat zijn wordt met de maatregelen van bestuur vastgelegd. Voor de doorwerking van omgevingswaarden in gemeentelijke plannen legt de provincie deze omgevingswaarden vast in de Omgevingsverordening. Voor de provinciale doorwerking in de uitvoering van haar eigen bevoegde gezag is het voldoende dat deze omgevingswaarden in de Omgevingsvisie en in dit Milieuplan zijn opgenomen.

3.2 Omgevingsvisie

Op grond van de Omgevingswet moeten provincies straks één integraal plan voor de fysieke leefomgeving opstellen: de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie vervangt in ieder geval vier wettelijk verplichte plannen (de structuurvisie voor ruimtelijke ordening, het waterplan, het milieubeleidsplan en het mobiliteitsplan). De Omgevingsvisie gaat over de (gevolgen voor) de fysieke leefomgeving zoals het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt en de gevolgen voor de mens zoals lucht, geluid, geur en externe veiligheid.

Onze provinciale Omgevingsvisie is opgebouwd vanuit de bovenstaande gedachte om de strategische kaders te stellen voor de vier verschillende wetten vanuit de 11 provinciale belangen. Twee provinciale belangen gaan daarbij expliciet over milieu: het tegengaan van milieuhinder en het gebruik van de ondergrond. Dit doen we vanuit de waarden die in de Omgevingsvisie zijn opgenomen: toekomstbestendig, leefbaar, veilig, schoon en stil.

Voor de invulling van het milieukader in de Omgevingsvisie is gebruik gemaakt van het Integraal Milieubeleidsplan 2013-2016. Daarmee is het milieubeleid verankerd.

Dit Milieuplan is geen beleidsplan meer dat het strategische kader stelt, want dat is immers al in de Omgevingsvisie vastgesteld. In ons Milieuplan is vastgelegd hoe de provincie de komende periode uitvoering geeft aan het milieubeleid zoals dat is opgenomen in de Omgevingsvisie en in landelijke beleidskaders. De uitvoering is vastgelegd in programma's zoals bodem en omgevingsveiligheid en VTH. Dit Milieuplan geeft verder een toelichting op de samenhang met en het belang van milieu in de andere beleidsvelden.

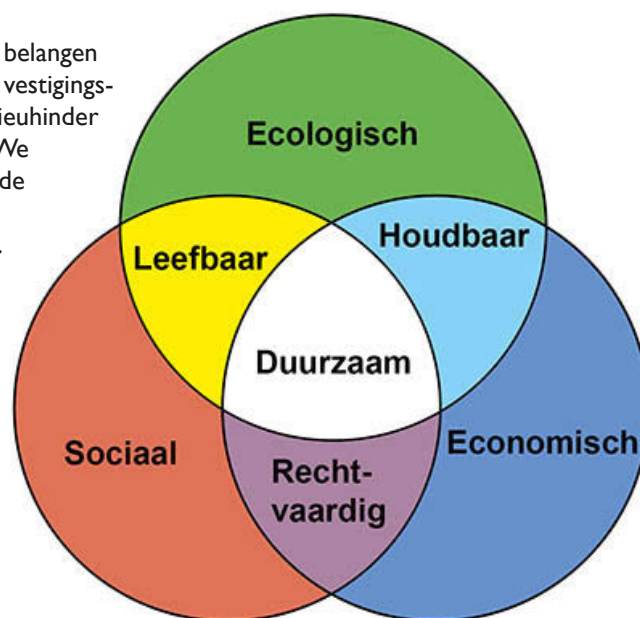
4. Van visie naar uitwerking

In dit hoofdstuk geven we zowel uitleg over de provinciale milieubelangen uit de Omgevingsvisie als de landelijke kaders voor milieu. Zoals in de Omgevingsvisie staat vermeld is duurzame ontwikkeling als vertrekpunt gekozen en dat geldt ook voor dit Milieuplan. Duurzame ontwikkeling is een leidend principe bij het maken van keuzes. Het is een keuze vooraf aan de vraag of je een bepaalde activiteit wilt (ook of het sociaal/cultureel en economisch wenselijk is) en zo ja hoe die activiteit duurzaam wordt vormgegeven. Deze activiteit geeft dan geen uitputting van bronnen van energie of grondstoffen en levert geen vervuiling op voor de leefomgeving in al haar facetten. Bij duurzame ontwikkeling kijken we ook naar hergebruik van oude producten als grondstof, en naar de hinderaspecten als geluidhinder, geurhinder, omgevingsveiligheid ed.

We zijn ons bewust van de (soms) tegengestelde belangen tussen de Omgevingsvisie zoals een aantrekkelijk vestigingsklimaat en ruimte voor duurzame energie, en milieuhinder op het gebied van geluid en omgevingsveiligheid. We willen dit zoveel mogelijk oplossen door een goede ruimtelijke verdeling waar veel of weinig milieuhinder bij ontstaat op plekken die dat aankunnen. Daar waar mogelijk proberen we in overleg met onze partners te komen tot het verminderen van de milieuhinder. Duurzame ontwikkeling ligt hierbij aan de basis van onze opgaven zoals circulaire economie waarbij geen afval meer ontstaat.

Als provincie zijn we gehouden onze opdrachten (wettelijke) taken uit te voeren. In dit Milieuplan is de uitvoering van deze taken beschreven. We hebben als provincie echter ook onze eigen ambitie en deze ambitie is in dit Milieuplan opgenomen. Een voorbeeld hiervan is het streven naar minder geurhinder. Verder zijn we ambitieus in de onderwerpen circulaire economie en duurzame ontwikkeling. In het Milieuplan zijn acties opgenomen die deze ambities ondersteunen.

We beschermen het milieu en omgeving duurzaam en verbeteren waar mogelijk de milieukwaliteit. Milieu kan bijdragen aan de doelen van overig beleid, zoals natuurdoelen, economische doelen en doelen voor de ruimtelijke ordening. Hieronder in paragraaf 4.1 staan de milieuthema's met doelstellingen zoals die zijn verwoord in de Omgevingsvisie waaruit de uitwerking volgt. Apart daarvan in paragraaf 4.2 en 4.3 vindt u de uitleg over uitvoering van de toepassing van de Strategie Gezondheid en Milieu en het gebiedsgericht milieubeleid. Hoofdstuk 5 gaat apart in op vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken van de provincie voor de onderwerp in dit Milieuplan.



We stellen ons actief op en vullen een aantal rollen in van het bevoegde gezag, partner, kennismaakelaar (informant) tot regisseur of laten we onze rol geheel los (en beschouwen en leren we als provincie). In hoofdstuk 6 geven we daarbij aan welke rol we hebben en welke instrumenten we gaan gebruiken.

4.1 Milieuthema's

4.1.1 Lucht

Doelen uit de Omgevingsvisie

'Wij willen een goede luchtkwaliteit in onze provincie. We zorgen ervoor dat er geen onacceptabele effecten optreden voor mens en natuur. Waar wij voor de luchtkwaliteit een bevoegdheid hebben, streven we naar een gezondheidskwaliteit (GES-score¹) van 4 op alle plaatsen waar een provinciale bevoegdheid mede de luchtkwaliteit bepaalt.'

De meest recente Monitor van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL, 2016) geeft aan dat de luchtkwaliteit in Groningen nog steeds onveranderd gunstig afsteekt ten opzichte van de rest van het land. Er zijn momenteel voor fijnstof en voor de stikstofoxiden geen overschrijdingen van de wettelijke normen en deze worden ook voor de periode tot 2020 niet verwacht. Datzelfde geldt voor de overige stoffen waar de Wet luchtkwaliteit overeenkomstig de EU een norm voor stelt.

Toch verdient luchtkwaliteit onze aandacht. Niet in de laatste plaats vanwege het vraagstuk van klimaatverandering, de stikstofdepositie en voortschrijdende inzichten rond (ultra)fijnstof zoals roetdeeltjes.

De provincie heeft beperkte mogelijkheden om de luchtkwaliteit te beïnvloeden. Het vraagstuk van de luchtkwaliteit is complex. De luchtkwaliteit is overall een opeenstapeling van de bijdrage van lokale, regionale en vooral ook Nationale en internationale bronnen van luchtverontreiniging. Slechts op een klein deel van deze bronnen heeft de provincie invloed.



¹ Voor het onderzoek naar blootstelling hebben wij gebruik gemaakt van de Gezondheidseffectscreening Stad en Milieu, waarbij locaties met milieubelastingen worden omgezet naar zogenaamde milieugezondheidskwaliteiten uitgedrukt in GES-scores. De GES-scores variëren van 'zeer goed' (0) tot 'onvoldoende' (6) en 'zeer onvoldoende' (8).

Direct resultaat in de vorm van een betere luchtkwaliteit, anders dan een reductie van eventuele geurhinder, kan de provincie daardoor niet (snel) behalen. We richten ons daarom ook op de voor ons bereikbare doelgroepen zoals hieronder is aangegeven.

De provincie voert diverse taken uit die voortkomen uit Europese en nationale kaders. De provinciale aandacht voor luchtkwaliteit komt vooral tot uitdrukking in de taken van:

- Vergunningverlening, toezicht en handhaving voor die industrie/bedrijven waar de provincie het bevoegde gezag voor is;
- regionaal mobiliteitsbeleid, plus de aanleg en onderhoud van de provinciale wegen.

Bekende voorbeelden van stoffen die bijdragen aan een slechtere luchtkwaliteit zijn:

- fijnstof: afkomstig van verkeer en zeer schadelijk voor de volksgezondheid;
- koolstofdioxide en stikstofoxiden: vrijkomend uit fossiele brandstoffen en koolstofdioxide is negatief voor de opwarming van de aarde;
- ammoniak: afkomstig uit de landbouw en belangrijke component van de stikstofdepositie.

EU-beleid en -regelgeving kennen normen, grenswaarden of richtwaarden, voor luchtverontreinigende stoffen. Feitelijk zijn er meer dan honderd stoffen, die schadelijk zijn voor het milieu. Van deze zogenaamde prioritaire stoffen, heeft ons nationale beleid bijzondere aandacht voor de groep van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) bijvoorbeeld benzeen, lood, kwik, dioxine en pcb's. In vergunningverlening, toezicht en handhaving hanteren wij een minimalisatie plicht voor deze groep van stoffen.

Het Rijk is op het vlak van luchtkwaliteit een belangrijke partij voor de provincie vanwege de nationale wet- en regelgeving en de rol die het Rijk speelt in de informatievoorziening. We werken ook samen met gemeenten omdat zij verantwoordelijk zijn voor de lokale luchtkwaliteit. Gegevens van gemeenten nemen we over op onze gezondheidskaarten.

Op het snijvlak van natuur en milieu speelt de toenemende aandacht voor de stikstof-depositie als gevolg van de NO_x- en ammoniak- uitstoot. Natuurwetgeving vraagt om toetsing van plannen en vergunningen aan een Europese norm voor stikstof-depositie. In Nederland is deze vertaald in een programma aanpak stikstof (PAS). De maximale norm van de PAS blijkt snel te worden benaderd. De PAS houdt rekening met een aantal factoren zoals de veehouderij met hun uitstoot, de autonome ontwikkelingen in het wegverkeer en zogenaamde prioritaire projecten. Prioritaire projecten zijn projecten die aantoonbaar van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang zijn en waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd in de PAS. In de PAS is voor Groningen een lijst van prioritaire bedrijven opgenomen met hun NO_x uitstoot. De provincie is bezig om de industriegebieden Eemshaven en Oosterhorn ook op deze lijst te krijgen waardoor de uitbreiding van industrie in deze gebieden is gezekerd. De natuurvisie van de provincie Groningen gaat hier nader op in.

4.1.2 Geluid

Uit de Omgevingsvisie

'Geluid industrie

Voor de beheersing van geluid van industrie doen wij bij bedrijven waarvoor wij het bevoegde gezag zijn, het volgende:

- we houden ontwikkelingen met betrekking tot planologie op en rondom gezoneerde industrieterreinen en het zonebeheer van deze terreinen in de gaten;
- wij betrekken het geluidsaspect in relevante ruimtelijk-economische plannen en bij het opstellen van gebiedsvisies;
- we onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de geluidsklachten die bij ons binnenkomen sneller bij de betreffende bedrijven bekend te maken;
- klachten over laagfrequent geluid houden we gedurende 2 jaar bij en registreren we op een kaart waaruit dan mogelijk kan worden afgeleid waar laagfrequent geluid een kwestie is.



Geluid wegverkeer

Wegverkeer is de belangrijkste bron van ernstige geluidhinder. Om de geluidhinder van provinciale wegen te verminderen, doen wij het volgende:

- we maken iedere 5 jaar geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor onze wegen. Situaties met een GES-score van 6 of hoger (de plandrempel) worden zoveel mogelijk weggenomen. De belangrijkste maatregel is het toepassen van geluidsreducerend asfalt;*
- wij leggen als uitvoering van de door ons vast te stellen Actieplannen wegverkeerslawaaï op delen van provinciale wegen waarlangs woningen met een geluidsbelasting boven de plandrempel liggen, indien mogelijk en doelmatig, geluidsreducerend asfalt aan;*
- bij beoordeling van ruimtelijk-economische en infrastructurele plannen letten we op geluidsaspecten.'*

Blootstelling aan geluid kan leiden tot hinder en slaapverstoring, maar ook tot stressreacties en als gevolg daarvan concentratieverlies, hoge bloeddruk en hart- en vaatziekten. De noodzaak voor geluidsreductie is evident.

De gemeenten zijn het bevoegde gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van geluid van gezoneerde industrieterreinen en inpassing van woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen in zones van industrieterreinen en wegen (Geluidzonebeheer waarbij een industrieterrein een maximale toelaatbare geluidsnorm op een bepaalde afstand mag veroorzaken onafhankelijk van het aantal of soort bedrijven). De provincie is het bevoegde gezag voor de aanleg en reconstructie van wegen in beheer van de provincie, evenals voor het (zo nodig) vaststellen van hogere geluidswaarden voor de woningen gelegen aan deze wegen. De Wet geluidhinder bepaalt dat provincies het zonebeheer van regionale gezoneerde industrieterreinen in overleg met de gemeente, of door een aanwijzing in de provinciale Omgevingsverordening kunnen overnemen. Daarnaast is de provincie als het bevoegde gezag ook betrokken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving bij provinciale bedrijven op maar ook buiten gezoneerde industrieterreinen.

Er kunnen spanningsvelden ontstaan over beschikbare geluidsruimte bij:

- nieuwe of wijzigingen van geluidsbronnen (bijvoorbeeld industrie, windturbines, wegen, luchthavens);
- nieuwe woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen in zones van wegen en industrieterreinen/nabij relevante geluidsbronnen;
- aanpassingen van de grenzen van een industrieterrein en/of de bestemmingen op het industrieterrein en/of de zones van het terrein;
- vergunningverlening voor geluidsbronnen (industrie, windturbines).

Om geluidhinder te voorkomen is ruimtelijke scheiding van bron en ontvanger essentieel. In het stadium van planvorming moet daarom aandacht worden geschonken aan de nodige afstanden tussen bronnen en ontvangers, en aan het gezamenlijke geluid van een of meerdere soorten bronnen. De kaders hiervoor staan in de Omgevingsvisie en in voorkomende structuurvisies.

De volgende provinciale taken zijn voor het aspect geluid vooral relevant bij:

- aanleg en reconstructies van wegen;
- de 5-jaarlijkse geluidsbelastingkaarten en actieplannen (voor geluid van provinciale wegen);
- vergunningverlening, toezicht en handhaving voor bedrijven waarvoor we het bevoegde gezag zijn;
- inpassingsplannen voor windturbineparken;
- luchthavenbesluiten en –regelingen voor luchthavens van regionaal belang.

In de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl komt een groot aantal ontwikkelingen bij elkaar. Het aantal bronnen van geluid in de Eemsdelta zal ten opzichte van de huidige situatie toenemen. De toename van de geluidshinder blijft binnen de beschikbare milieugebruiksruimte. Om ervoor te zorgen dat geluidsoverlast wordt beperkt hebben we onderzocht hoe cumulatie van geluid doorwerkt op de woningen.

SWUNG 2

Onder de naam “Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid” (SWUNG-2) wordt gewerkt aan ingrijpende aanpassingen van de Wet geluidhinder. Volgens de huidige planning zal SWUNG-2 in 2019 onder de nieuwe Omgevingswet in werking treden. Voor provinciale wegen komt daarmee een systeem van GeluidProductiePlafonds, GPP (maximale waarden voor het geluid van de weg op punten langs de weg) in de plaats van de toetsing ter plaatse van woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen in de zones langs wegen. Het doel hiervan is het geluid van wegen te beheersen en te verminderen. Voor gezoneerde industrieterreinen is een soortgelijke systematiek voorzien.

4.1.3 Geur

Uit de Omgevingsvisie

‘Wij willen voor de hele provincie 30% minder geurklachten. Wij willen ernstige geurhinder oplossen en nieuwe hinder voorkomen door:

- ons geurbeleid toe te passen bij bedrijven waarvoor wij het bevoegde gezag zijn;*
- het intensiveren van toezicht en door strenger te handhaven;*
- overlastsituaties te saneren;*
- bij nieuwe bedrijfsvestigingen en bij uitbreidingen van bedrijven geldt een milieugezondheidskwaliteit die overeen komt met GES 3 in het buitengebied en bedrijventerreinen, GES 1 in het bebouwde gebied.’*

De norm voor nieuw bedrijven en uitbreidingen zoals hierboven zijn benoemd gelden voor de individuele bedrijven ten opzichte van de genoemde gebieden. Voor cumulatie (toename van geurbelasting door meerdere bedrijven) zijn nu nog geen normen opgenomen, hiervoor is maatwerk nodig.

Daar waar nu in dit Milieuplan en in bijlage 3 ‘geurhinderbeleid industriële geurbronnen’ wordt gesproken over geurnormen zijn dit normen die we toepassen op bedrijven waarvoor we als provincie het bevoegde gezag zijn. Andere bedrijven zijn daarin niet meegenomen.

Met onze partners in Eemsmond en Delfzijl hebben we geurhinder onderzocht in dit gebied, rekening houdend met de 15 ontwikkelingen, zoals die nu bekend zijn. Daarbij hebben we niet alleen gekeken naar de bedrijven die onder ons bevoegde gezag vallen maar zijn alle bedrijven (voor zover geurrelevant) hierin meegenomen.

Voor deze specifieke gebiedsgerichte benadering willen we maatwerk leveren voor milieu op gebiedsniveau overeenkomstig de ruimte die de Omgevingsvisie geeft.

Met het voorbereiden van de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl is uit dit onderzoek gebleken dat in de huidige situatie in het gebied van Oosterhorn cumulatie optreedt. Voor het industriegebied Eemshaven voldoet de referentiesituatie aan GES 1. Voor Oosterhorn willen we terug naar een cumulatieve waarde van GES 3 + 60%² waarbij rekening wordt gehouden met: ESD en de saneringsopgave, de overige geur-uitstotende bedrijven, het verdwijnen van North Refinery en de aanpassing van de vergunning van de RWZI Delfzijl.

De individuele norm voor bedrijven in de Eemsdelta is 0,25 ouE/m³ op geurgevoelige bestemmingen. De sterkte van de uitstoot is dan zo klein dat er geen toename van de geurbelasting is en dus geen sprake is van cumulatie.

In bijlage 3 'geurhinderbeleid industriële geurbronnen' is dit nader uitgewerkt en toegelicht.

Geurhinder (en hinder in het algemeen) is een psychofysiologisch verschijnsel met gevolgen voor de gezondheid. Als mensen geuroverlast ondervinden leidt dit naast hinder, ook tot aangepast gedrag zoals ramen dicht houden, niet meer buiten zitten. Ook stress-gerelateerde effecten zoals hoofdpijn en verhoogde bloeddruk komen voor. Er is bij geur zelden sprake van giftige (toxische) effecten omdat de meeste stoffen al bij hele lage concentraties te ruiken zijn. De hinder wordt in sterke mate bepaald door de (on)mogelijkheden van invloed, serieus genomen en gehoord worden, snel en zinvol contact kunnen hebben met de veroorzaker.

Het nationale geurbeleid is sinds 1995 onveranderd. Het doel is het voorkomen van nieuwe geurhinder, bestaande geurhinder terugdringen en de ernstige hinder geheel uit te bannen. De provincie onderschrijft dit beleid helemaal. De instrumenten (wet- en regelgeving) van de provincie verschillen per doelgroep. Voor de landbouwsector zijn normen voor geur vastgelegd in de Wet geurhinder veehouderijen. Voor de industrie geldt dat provincies (en gemeenten) per situatie het aanvaardbare hinderniveau zelf moeten vaststellen. De provincie doet dit veelal bij de omgevingsvergunning voor grote bedrijven. Om de geurhinder door bedrijven te beheersen is veel geregeld via Europese regels voor toepassing van de beste beschikbare techniek (BREF's) en via het Activiteitenbesluit.

Nieuwe hinder voorkom je door het voldoende scheiden van bronnen en inwoners. Ruimtelijke ordening is hier geschikter voor dan de omgevingsvergunning. Geur verdient aandacht in gebiedsvisies en bestemmingsplannen en later in de omgevingsplannen. Gemeenten zijn hier in de eerste plaats aan zet. Bij ruimtelijke orderingsvraagstukken wordt standaard de VNG-publicatie Bedrijven en Milieuzonering geraadpleegd. Voor andere relevante bronnen van geurhinder zoals riolering en houtkachels bestaat geen geurregelgeving. Hiervoor geldt alleen de algemene regel van overlast. Hiervoor is de provincie niet het bevoegde gezag.

De afgelopen jaren zijn de geurklachten teruggelopen van 450 naar 150 geurklachten die bij de provincie zijn binnen gekomen. Deze klachten hebben betrekking op bedrijven waar de provincie het bevoegde gezag voor is. Een van de redenen van deze terugloop is onder andere dat een deel van de bedrijven zijn gewijzigd van het bevoegde gezag (van de provincie naar de gemeente). De geurhinder in de provincie kenmerkt zich door enkele opvallende knelpuntlocaties waar de overlast hardnekkig is waarbij Farmsum eruit springt. In de aangrenzende woongebieden van Delfzijl, Appingedam en Borgweer wordt maar liefst viermaal zoveel geuroverlast ondervonden als gemiddeld in Groningen. In deze gemeenten ondervindt minimaal 15% van de burgers enige tot ernstige geurhinder.

De provincie heeft eigen beleidsruimte voor de vergunningverlening. Om die beleidsruimte zorgvuldig te gebruiken, is eigen geurbeleid beter dan besluiten op basis van alleen de landelijke richtlijnen uit het activiteitenbesluit, zo leert de praktijk. Daarom heeft de provincie een eigen werkwijze ontwikkeld en

² GES-3 + 60% betekent dat we uitgaan van een concentratie die 1,6 keer hoger is dan de maximale concentratie die hoort bij de bandbreedte van GES-3.

het provinciaal geurhinderbeleid industriële geurbronnen voor vergunningverlening geformuleerd. Met het VTH-beleidskader is het geurhinderbeleid industriële geurbronnen vastgesteld. Dit beleid is sinds medio 2013 vastgesteld en later een aantal keren aangepast en in werking. De Omgevingsvisie is hierop gebaseerd. Dit VTH beleidskader is nu nog van kracht maar zal met dit Milieuplan vervallen. Het geurhinderbeleid industriële geurbronnen is geactualiseerd en maakt deel uit van dit Milieuplan (zie bijlage 3). Dit geurhinderbeleid industriële geurbronnen bevat een generiek deel en het specifiek deel voor de Eemsdelta overeenkomstig de bijgevoegde kaart in deze bijlage 3.

In ons geurbeleid staat dat we bescherming op maat bieden. We onderscheiden enerzijds de mate van hinderlijkheid van de geur en anderzijds de gewenste bescherming. Die bescherming is afhankelijk van het object (woning of niet) en de omgeving (bebouwde kom of buitengebied). Verder hebben we de provinciale milieuklachtentelefoon om geuroverlast te melden. Daarmee stellen we prioriteiten in ons werk om gericht de geurhinder in de provincie terug te dringen.

We gaan in gesprek met de Groninger gemeenten om ons geurbeleid ook met hen af te stemmen waarbij we streven naar eenduidigheid, rechtsgelijkheid en minimale overlast voor respectievelijk alle bedrijven en burgers in de provincie.

4.1.4 Afval en nazorg

Uit de Omgevingsvisie over nazorg en opslag van afval:

Voor een aantal gesloten stortplaatsen voor afval en baggerspecie, dragen wij op grond van de Wet milieu-beheer blijvend de verantwoordelijkheid voor de nazorg, waarmee we bodemverontreiniging voorkomen. Wij waarborgen dat de stortplaatsen, waar op of na 1 september 1996 nog afval of baggerspecie is gestort, na sluiting geen nadelige gevolgen opleveren voor het milieu. Wij nemen niet het eigendom over, alleen het beheer. Als het bevoegde gezag zien wij toe op correct beheer en monitoring. Voor ontwikkelingen rond de stortplaats heeft de eigenaar van een (gesloten) stortplaats een primaire rol. Wij hebben regels voor handelingen in, op, onder of over gesloten stortplaatsen opgenomen in de Omgevingsverordening (titel 5.2).

Radioactief afval

Wij verlenen geen medewerking aan de opslag of berging van radioactief afval in de diepe ondergrond. De onbekendheid met de gevolgen hiervan en de potentiële risico's van onder meer straling, verdragen zich niet met een duurzame ontwikkeling en met het belang van de bescherming van het (ondergrondse) milieu. Wij voeren (bestuurlijk) overleg om te voorkomen dat de ondergrond in beeld komt voor deze activiteiten. Tegen het verlenen van vergunningen voor opslag of berging van radioactief afval zullen wij ons met alle beschikbare wettelijke middelen verzetten.



Overig afval

Wij verlenen op geen enkele wijze medewerking aan de opslag of berging van gevaarlijk afval in de diepe ondergrond. Voor niet-gevaarlijk afval geldt dat wij alleen meewerken aan de opslag of berging als het een nuttige toepassing betreft.

Berging van afval vinden wij niet gewenst, met uitzondering van de injectie van uit de mijnbouw afkomstige stoffen.'

Wat willen we bereiken met afval?

- We streven naar minder afval.
- Afvalpreventie is daarbij een belangrijk middel.
- We streven naar financiële zekerheid bij afvalbedrijven waarvoor we het bevoegde gezag zijn en onderzoeken daarvoor de maatregelen.
- Op het gebied van afval volgen we het landelijk beleid zoals verwoord in het Landelijk Afvalbeheer Plan 2 (LAP2) en het toekomstige LAP3. De toekomstige doelstelling zal in ieder geval zijn dat afval meer gezien wordt als een grondstof.

De vertaling van doelen betekent dat we willen bijdragen aan:

- afvalpreventie in eigen bedrijfsvoering en bij bedrijven, waarvoor wij het bevoegde gezag zijn, via vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- nuttig hergebruik, waaronder energierugwinning en materiaalinnovatie (circulair);
- veilige en schone eindverwerking, waaronder het voorkomen van bodemverontreiniging door stortplaatsen door middel van nazorg stortplaatsen.
- circulaire economie waarvoor vanuit de provinciale opgaven een strategie wordt opgezet.

Overall in onze economie komt afval vrij: materiaal dat niet meer nuttig is of geen waarde heeft en waar 'eigenaren' vanaf willen. Dat kan gaan om huishoudelijk en kantoorafval (wit- en bruingoed, papier, glas, etensresten, plastic) maar ook om bouw- en sloopafval, restanten uit de industrie en landbouw en grote hoeveelheden baggerslib en afvalwater. De hoeveelheid afval groeide in het verleden explosief, belandde op stortplaatsen of werd illegaal gedumpt. De problemen die hieruit voortvloeiden waren onder andere geurhinder, bodemverontreiniging, broeikasgasemissies en aantasting van landschappen.

Sinds de jaren '70 is beleid ontwikkeld om deze problemen aan te pakken en te voorkomen. Door preventie, hergebruik en nuttige toepassing van afval, samen met forse kosten en strenge criteria voor storten, is de afvalstroom vérgaand onder controle gekomen.



Het afvalbeleid is landelijk beleid. Begin 2009 is het nieuwe Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP2) vastgesteld. Hierin is een groot aantal kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen opgenomen. Naast diverse doelstellingen rond de omvang van de afvalproductie en de verwerking ervan, omvat het LAP2 doelen en bijbehorende acties om de milieudruk van het afvalbeheer te beperken. Voor zeven belangrijkste afvalstromen (papier, textiel, PVC, grof huishoudelijk afval, bouw- en sloopafval, aluminium en voedsel) is bijvoorbeeld een richtinggevende doelstelling geformuleerd: het verminderen van de milieustromen met minimaal 20%.

We voeren het landelijk afvalstoffenbeleid uit samen met andere provincies en de andere overheden. Ook dient het LAP op grond van de Wabo als toetsingskader voor onze vergunningverlening. Ten slotte bevat het LAP2 de capaciteitsplanning voor verbranden en storten van afval. Die planning geeft de maximale ruimte in ons land aan voor het storten en verbranden van afvalstoffen.

Het LAP richt zich op:

- het beperken van het ontstaan van afval;
- het beperken van de milieudruk door 'afvalbeheer' en
- het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens.

De hoeveelheid geproduceerd afval in Nederland is de laatste jaren stabiel. Bij de afvalverwerking groeit sinds decennia het aandeel van afval dat nuttig wordt toegepast en verbrand. Steeds minder afval wordt gestort. Mede door ons vestigingsklimaat is in de provincie Groningen de totale capaciteit van afvalverwerkingsbedrijven fors toegenomen. De afvalbranche kent milieuhygiënische risico's, maar ook risico's ten gevolge van schommelingen van prijzen 'aan de poort' en in de verwerkingskosten. Met het vervallen van het Besluit financiële zekerheid voor de betreffende bedrijven kan door de provincie niet langer zekerheidsstelling worden geëist in geval van een bedrijfsfaillissement. De kosten van verwijdering en verwerking van achterblijvend afval blijven in een dergelijk geval voor de overheid. Hieraan willen we aandacht besteden met een reeks van maatregelen. Zo denken we onder andere aan een onderzoek naar de mogelijkheden van het instellen van een derdegeldrekening waarmee de ver- en bewerking van afval wordt betaald en we kunnen voorkomen dat grote hoeveelheden afvalstoffen na de ontvangst van het afgiftetarief alleen maar blijven liggen in opslag en bij faillissement de verwerkingskosten voor de provincie zijn. In hoofdstuk 6 besteden we hier meer aandacht aan.

In ons collegeakkoord streven we naar circulaire economie. Dat houdt onder meer in dat de materiaalvoorziening van onze economie meer en meer wordt gebaseerd op hernieuwbare, natuurlijke materialen (bio-based). Ook proberen we een steeds zuiniger gebruikte bereiken van eindige grond- en hulpstoffen, water en energie, waardoor de hoeveelheid afval per eenheid product steeds minder wordt. De circulaire economie van gesloten stofstromen start met het slim ontwerpen en het gebruik van afgedankte materialen naar producten met een gelijke of hogere waarde.

4.1.5 Bodem en ondergrond

Samenvatting uit de Omgevingsvisie

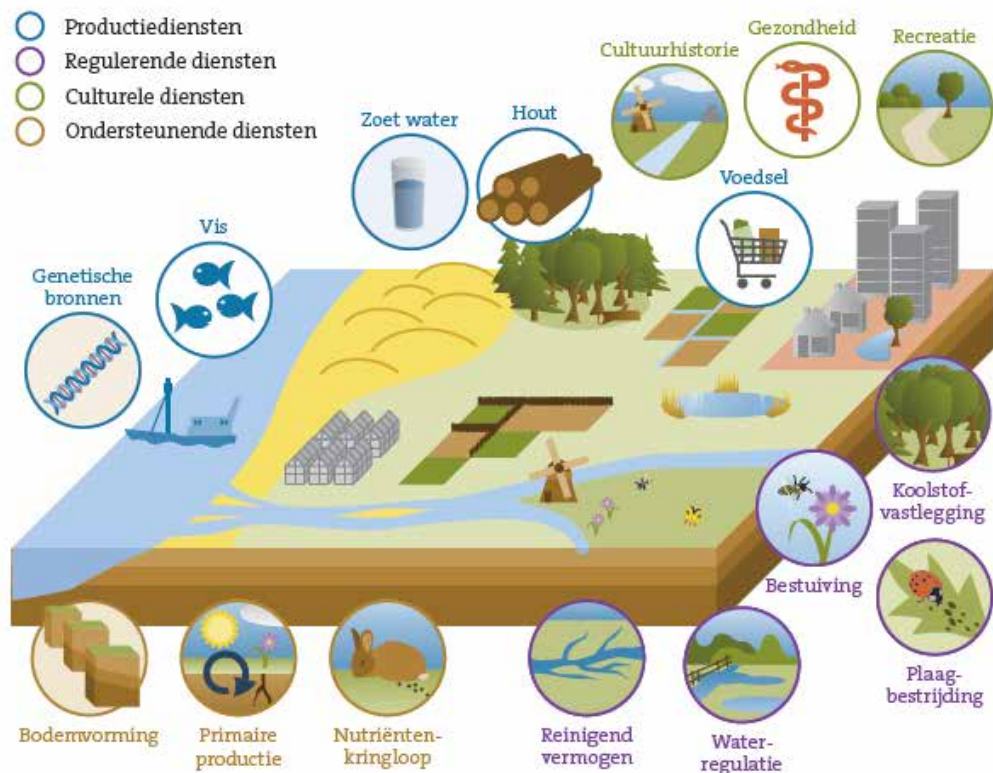
'Menselijke activiteiten in boven en ondergrond (verkeer, industrie, recreatie, landbouw, mijnbouw, bouwsector) kunnen leiden en hebben geleid tot vervuiling van water, bodem en lucht en tot hinder in onder andere het ruimtelijke en sociaaleconomische domein. De vervuiling belast het ecosysteem en leidt tot gezondheidsrisico's voor mensen. Om deze ongewenste milieueffecten en hinder tegen te gaan werken we onder andere aan de bescherming van de bodem (inclusief grondwater) en ondergrond. Wij hebben daarbij een proces- en regierol gericht op duurzaam beheer.

Duurzaam beheer zorgt ervoor dat de kwaliteit van de bodem niet verslechtert en stimuleert een gestage kwaliteitsverbetering. Bodemkwaliteit betreft zowel de chemische, fysische als biologische kwaliteit. Het duurzame beheer is verder uitgewerkt in ons Meerjarenprogramma Bodem en Ondergrond 2015-2019. Het bodembeheer wordt samen met de gemeenten, waterschappen voorbereid, vormgegeven en afgesproken.

Onderdelen van het bodembeheer zijn:

- Het bieden van een basisbeschermingsniveau tegen verschillende bedreigingen (verontreinigingen, overbemesting, erosie, bodemdaling, aardbevingen en gevolgen van klimaatverandering).
- De blijvende verantwoordelijkheid op grond van de Wet milieubeheer voor de nazorg van stortplaatsen voor afval en baggerspecie, die gesloten zijn na 1 september 1996. Met de nazorg wordt bodemverontreiniging voorkomen.

- De uitvoering van bodemsanering. Waar de bodem ernstig verontreinigd is en waar ook risico's aanwezig zijn voor de mens, of voor verspreiding naar het grondwater of voor de ecologie, leggen wij de eerst verantwoordelijke een saneringsplicht op. Bij bodemverontreiniging ontstaan voor 1987 en zonder onaanvaardbare risico's voor mens en/of milieu, opereren wij pragmatisch. Uitgangspunt is dat de bodem geschikt moet zijn voor het gebruik ervan. Bodemverontreiniging ontstaan na 1987 moet zo snel als redelijkerwijs mogelijk worden opgeruimd en ongedaan gemaakt. In het kader van de Wet bodembescherming verlenen wij vergunningen voor bodemsanering.
- Een 'duurzaam grondstromenbeleid, dat (lokaal) hergebruik van grond en baggerspecie stimuleert, waarbij geen dan wel zo min mogelijk primaire delfstoffen worden gewonnen.
- Het stimuleren van een goed gebruik van de bodem door het verstrekken van subsidies aan projecten om duurzaam bodembeheer te bevorderen.



Ons beleid voor de ondergrond hebben we uitgewerkt in onze 'Visie ondergrond'. Gezien de toenemende sociaalmaatschappelijke impact die door de aardbevingen wordt veroorzaakt, vinden wij dat we een grotere rol moeten nemen in beleidskeuzes over (mogelijke) activiteiten in de ondergrond. Daarnaast stimuleren wij het gebruik van de ondergrond als bron van duurzame energie.

- Bij winning van warmte uit bodem en ondergrond (tot 500 meter) willen we meer toepassing van geothermie en warmte- koudeopslag voor de verwarming/koeling van de gebouwde omgeving realiseren. Hiertoe willen wij een goede informatievoorziening op zetten, samenwerken met partijen om deze toename te realiseren en onderzoek naar innovatieve toepassingen (mede)financieren.
- De winning van zand en klei concentreren wij in een aantal regionale winplaatsen. Deze krijgen na beëindiging een bestemming (bijvoorbeeld natuur en recreatie) op basis van de beëindigingsplannen. Uitbreiding van de bestaande vergunningen is alleen mogelijk in bijzondere omstandigheden zoals een bovenregionaal belang en/of de winning en toepassing van delfstoffen met een unieke kwaliteit. Wij zijn voor deze winningen het bevoegde gezag.
- De winning van de diepe delfstoffen aardgas en zout is van nationaal belang, waarvoor het Rijk het bevoegde gezag is. Voor zover onze invloed reikt, verlangen wij dat de winning van delfstoffen veilig gebeurt, negatieve gevolgen van de winning geminimaliseerd worden, resterende negatieve gevolgen gecompenseerd worden.

-
- *Berging en opslag in de diepe ondergrond (in lege gasvelden en zoutcavernes) vallen onder de Mijnbouwwet, waarvoor het Rijk het bevoegde gezag is. Wij faciliteren de opslag van nuttige producten, zoals aardgas, stikstof, waterstof en andere gassen of vloeistoffen. Wij doen dit alleen als aangetoond is dat dit veilig is. Wij willen geen permanente berging of tijdelijke opslag van afvalstoffen in de diepe ondergrond, met uitzondering van de injectie van uit de mijnbouw afkomstige niet gevaarlijke afvalstoffen.'*

Decennialang betekende 'bodembeleid' vooral 'bodemsaneringsbeleid'. De provinciale activiteiten betroffen de aanpak van ernstige bodemverontreinigingen. Maar de provinciale inzet verschuift al geruime tijd naar een meer integrale benadering van bodem en ondergrond. Hierbij maakt klassieke uitvoering plaats voor een proces- en regierol. Onze inbreng bij vraagstukken over gebruik van ruimte, bodem en ondergrond wordt daarbij vooral bepaald door de mogelijkheden voor en het behoud van de intrinsieke waarde van de bodem. Met de komst van de Omgevingswet zal het bevoegde gezag voor een deel van het bodembeheer verschuiven van de provincie naar gemeenten. Als het zover is zullen we dit voorbereiden zodat een zorgvuldige overdracht van taken kan plaats vinden.

Op het gebied van bodem en ondergrond voeren we taken uit op grond van de Wet bodembescherming en de Ontgrondingenwet en de daarop gebaseerde besluiten. Ook ondersteunen we het Bodemconvenant 2015-2020 met het Rijk dat door IPO mede is ondertekend. Mede met dit convenant worden de budgetten voor bodem verdeeld over de provincies en gemeenten. In het convenant zijn de volgende doelstellingen opgenomen:

- Een verdere ontwikkeling naar een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik van de bodem en ondergrond en daarbij een bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke doelen als energievoorziening, drinkwatervoorziening, grondwaterreserves, landbouw, cultuurhistorie, natuur en klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. Uitgangspunt is om bij het opstellen of actualiseren van ruimtelijke plannen zoveel mogelijk de boven- en ondergrond als één geheel te beschouwen.
- Eind 2020 moeten alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging met onaanvaardbare humane, ecologische of verspreidingsrisico's (spoedlocaties) gesaneerd zijn of moeten de risico's in ieder geval beheersd zijn.
- Onder het beheer van bodem- en ondergrond valt tevens het omgaan met verontreiniging die geen directe onaanvaardbare risico's oplevert.
- Preventie is speerpunt van het bodembeleid.
- Het in beeld brengen van nieuwe bedreigingen voor het bodem- en watersysteem.
- Onderzoek naar de vermindering van nazorgkosten en naar het beheer van voormalige stortplaatsen.

4.1.6 Omgevingsveiligheid

Uit de Omgevingsvisie

'Bij onze vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken werken we programmatisch en risico gestuurd. Wij geven prioriteit aan bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Bedrijven die bulkhoeveelheden gevaarlijke stoffen opslaan, gebruiken en/of produceren dienen bij voorkeur gevestigd te worden op bovenregionale bedrijventerreinen. We kijken samen met gemeenten naar de mogelijkheden. Het vervoer van gevaarlijke stoffen brengt risico's met zich mee. Bij een ongeval tijdens het transport kunnen gevaarlijke stoffen vrijkomen met schadelijke of zelfs dodelijke gevolgen voor mens en milieu. Bijvoorbeeld een explosie, een brand of het vrijkomen van een gifwolk. Om gevaarlijke stoffen te vervoeren moeten vervoerders zich houden aan veiligheidseisen, waaronder het zoveel mogelijk vervoeren langs de hiervoor aangewezen transportroutes. Deze transportroutes zijn voor zover het rijksinfrastructuur betreft door het Rijk aangewezen. Wij wijzen in aanvulling daarop een provinciaal basisnet aan. Dit basisnet is weergegeven op een kaart.

Het is van belang dat deze routes ook geschikt blijven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, reden waarom wij hierover in de Omgevingsverordening regels hebben opgenomen.

We houden de gegevens op de risicokaart actueel. Wij stimuleren dat andere bronhouders dat ook doen.'

Onze provincie is relatief veilig. Dit komt vooral doordat de ruimtelijke ordening in bijna alle gevallen risicobronnen en risico-ontvangers ruimtelijk van elkaar heeft gescheiden. Voor veel locaties zijn risicoberekeningen uitgevoerd. Daaruit blijkt dat we in iedere geval niet te maken hebben met saneringssituaties. Wel zijn hieruit enkele verbeterpunten voor bedrijven naar voren gekomen die nu worden uitgezet.

Met ons beleid voor omgevingsveiligheid willen we de risico's op zware ongevallen en de gevolgen daarvan beperken. De voorbeelden van zware ongevallen zijn divers van aard, bijvoorbeeld een neergestort vliegtuig, een weggeslingerd blad van een windturbine, een giftige gaswolk uit een chemische fabriek, een explosie bij de olie- en gasindustrie of een brand in een opslagloods voor gevaarlijke stoffen. Omgevingsveiligheid gaat over de beheersing van de risico's voor de burger, die verbonden zijn aan de opslag, het gebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het risico van zware ongevallen kan zowel door goede ruimtelijke ordening als door veiligheidsmaatregelen bij de bron worden verminderd. Dergelijke ongevallen kunnen zich overal in de provincie voordoen. Vier gebieden met meer risicovolle activiteiten hebben onze speciale aandacht:

- havengebieden van Eemshaven en Delfzijl
- industrieterrein bij Veendam
- olie- en gasinfrastructuur in de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde
- spoorzone in de gemeenten Haren, Groningen en Delfzijl.

4.1.7 Duisternis en stilte

Uit de Omgevingsvisie

'Stilte is een kernkarakteristiek van onze provincie. We hebben drie stiltegebieden aangewezen: het Lauwersmeer, de Waddenzee en delen van de oever van het Schildmeer. Daarnaast hebben we twee aandachtsgebieden voor stilte en duisternis aangewezen, waar we extra stimuleringsmaatregelen treffen. Deze aandachtsgebieden liggen in de gemeente Vlagtwedde (vooral in Menterwolde) en in de gemeente Winsum ten westen van de provinciale weg Groningen-Winsum.

Wij willen de huidige geluidniveaus in de stiltegebieden en aandachtsgebieden handhaven en verbeteren door:

- maatregelen bij het verlenen van vergunningen en het toetsen van geluid van (spoor)wegen, opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen;
- stilte in onze afwegingen te betrekken bij beleidsontwikkeling, beheerplannen, vergunningverlening en bij het uitvoeren van activiteiten en projecten op terreinen als ruimtelijke ordening en milieu;
- het belang van stilte onder de aandacht te brengen van andere partijen als gemeenten, (buur-)provincies en belangen- en natuurorganisaties.

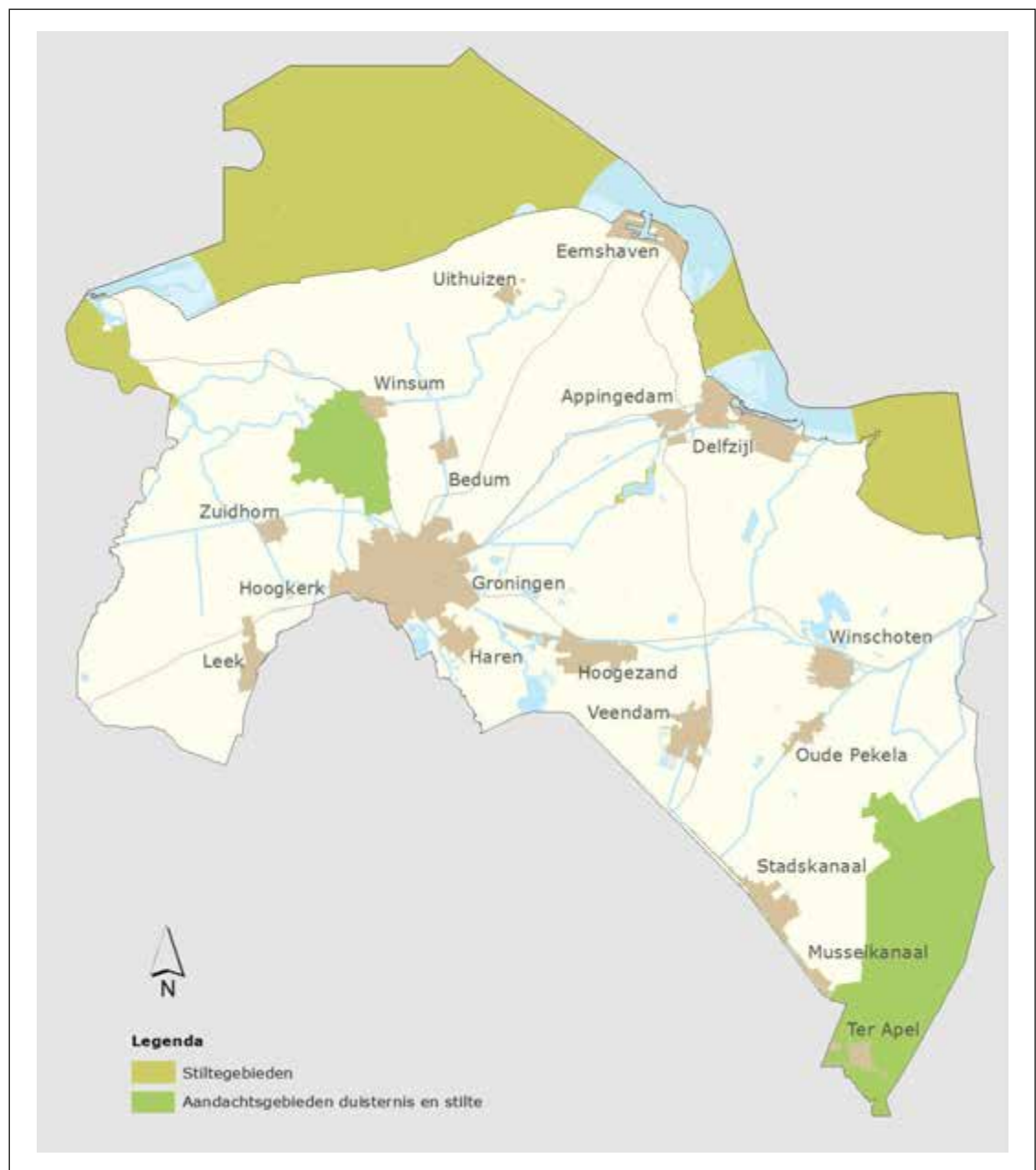
Verder zullen we onderzoeken of het zinvol is ons stiltebeleid en de gebiedsaanwijzing te herijken.

Duisternis

Duisternis is een kernkarakteristiek van onze provincie. Wij nemen maatregelen om de lichthinder (en het energiegebruik) door openbare verlichting langs provinciale wegen te verminderen. Daarbij houden we rekening met de sociale en verkeersveiligheid. We maken hier afspraken over met de gemeenten. Wij vragen gemeenten en waterschappen om in hun plannen toe te lichten hoe zij rekening houden met duisternis. In vergunningen voor bedrijven en instellingen waarvoor wij het bevoegde gezag zijn, nemen wij zo nodig voorschriften op voor de lichtuitstoot, bijvoorbeeld via een verlichtingsplan.

We hebben twee aandachtsgebieden voor stilte en duisternis aangewezen, waar we extra stimuleringsmaatregelen voor duisternis treffen. Ze liggen in de gemeente Vlagtwedde (vooral in Westerwolde) en in de gemeente Winsum ten westen van de provinciale weg Groningen-Winsum.

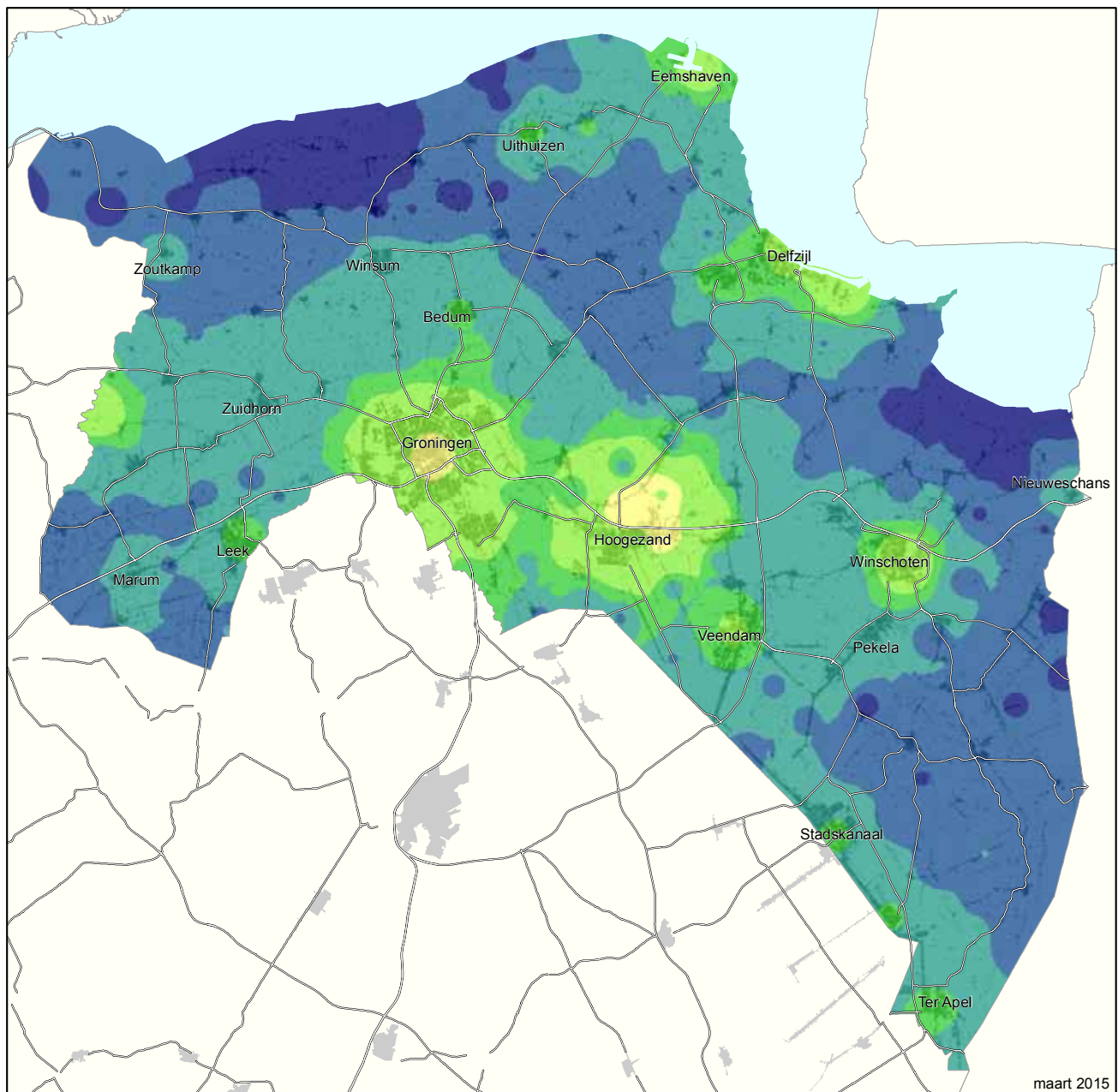
Vanwege onze ambitie om voor het Nationaal Park Lauwersmeer de status International Dark Sky Park te verwerven, besteden wij aandacht aan het behoud en versterking van de kernwaarde duisternis in het Lauwersmeergebied.



LTO-noord en de Natuur- en Milieufederatie Groningen hebben een convenant gesloten over de lichtuitstoot van melkveestallen, waarin zij afspraken gemaakt hebben over het beleid met betrekking tot de tijd/ tijdsduur en de intensiteit van het uitgestoten licht. Wij zijn van mening dat deze afspraken een goede basis vormen om de kernkwaliteit duisternis te behouden en te verbeteren.

In 2018 zullen wij de effecten van het convenant evalueren. Deze evaluatie betrekken wij bij onze besluitvorming over de bijstelling van de instructieregels zoals die nu in de Omgevingsverordening zijn opgenomen over de mogelijkheid nieuwe ligboxenstallen te bouwen.'

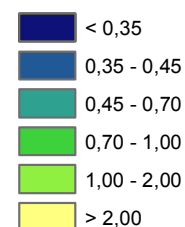
De doelstellingen van de Omgevingsvisie laten zich rechtstreeks vertalen in uitvoering in hoofdstuk 6.7.



Hemelhelderheidskaart provincie Groningen

In de hemelhelderheidskaart is aangegeven hoe helder de hemel is recht boven je hoofd. Het meeste licht van de nachthemel komt niet van de sterren, maar van de hemel zelf. Hoe helder de hemel is en dus de mate van duisternis, wordt bepaald door omhoog stralend licht, zowel direct licht als weerkaatst van de grond in de ruime omgeving. Hoe hoger het getal, uitgedrukt in mcd/m^2 , des te meer licht er van de hemel komt en hoe lichter het is. De helderheid bepaalt tevens hoeveel sterren je nog kunt zien.

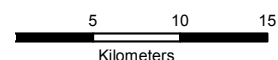
**Helderheid
 mcd / m^2**



**Aantal
sterren**

> 3175
3175 - 3000
3000 - 2650
2650 - 2250
2250 - 1350
< 1350

bron: Sotto le Stelle



4.2 Gezondheid en milieu

Uit de Omgevingsvisie

‘Milieubelastingen zoals geluid van wegverkeer, geur van bedrijven, externe veiligheid, luchtverontreiniging en lichthinder hebben een negatieve invloed op de leefomgeving en daarmee op de gezondheid van mensen. In onze provincie worden bij veel woningen de maximaal toelaatbare niveaus voor omgevingsgeluid en geurbelasting overschreden. In onze ‘Provinciale Strategie Gezondheid en Milieu’ geven wij prioriteit aan het verminderen van:

- geuroverlast van bedrijven*
- geluid van wegverkeer*
- luchtverontreiniging’*

Deze prioriteiten hebben we als het bevoegde gezag samen met de GGD en externe deskundigen bepaald. We hebben onderzocht hoeveel mensen blootstaan aan geluid- en geurhinder, externe veiligheidsrisico's en luchtverontreiniging en welke gezondheidseffecten dat heeft.

Sinds 2010 werkt de provincie Groningen aan het onderwerp gezondheid door middel van de Strategie gezondheid en milieu. We geven prioriteit aan het verminderen van de gezondheidseffecten door bovengenoemde milieubelasting en proberen nieuwe gezondheidseffecten te voorkomen en de burgers hierover te informeren. Dit staat ook verwoord in hoofdstuk 20 van de Omgevingsvisie. We richten ons enerzijds op het inbrengen van gezondheid in bestaand provinciaal beleid en anderzijds op het vroegtijdig inbrengen van gezondheid bij ruimtelijke, herstructurerings- en infrastructurele plannen. Door middel van de Gezondheid Effect Scores (GES) brengen we knelpunten rondom geur, lucht en geluid in beeld en proberen deze te voorkomen.

De Strategie gezondheid en milieu liep van 2014 t/m 2016. Deze Strategie gezondheid en milieu is samen met het IMB geëvalueerd. Hieruit komt naar voren dat de verschillende projecten zijn uitgevoerd. Alle vervolgprojecten (inclusief de geur-app) op het gebied van gezondheid die betrekking hebben op de thema's geluid, lucht en geur zijn opgenomen in dit Milieuplan onder de desbetreffende thema's. Voor de herkenbaarheid worden die projecten en activiteiten bij de thema's lucht, geur en geluid apart benoemd onder de titel gezondheid en milieu. Bij de uitvoering van deze projecten wordt nauw samengewerkt met de GGD Groningen.

Bij alle relevante provinciale plannen kijken we naar de effecten van uitstoot, geur en geluid op milieu en gezondheid. Daarbij hechten we veel waarde aan m.e.r.-procedures. Daarnaast hanteren we steeds meer de maatlat van de Gezondheid Effect Scores (GES) bij het beoordelen van plannen.

Zoals het zich laat aanzien zal de Omgevingswet meer ruimte bieden voor het beschermen van de gezondheid bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving. Op dit moment is de doorwerking hiervan echter nog onvoldoende uitgekristalliseerd.



Een voorbeeld van een mogelijk gevolg kan zijn dat bij vergunningverlening het verplicht wordt om een gezondheidsadvies van de GGD te vragen. Gedurende de looptijd van dit Milieuplan onderzoeken we wat de effecten zijn voor onze provinciale rol.

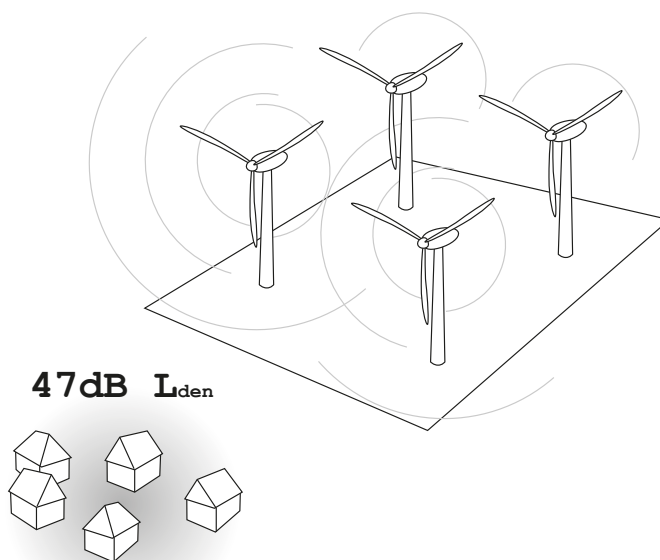
4.3 Gebiedsgericht milieubeleid

Het toepassen van de wettelijke normen leidt niet vanzelfsprekend in alle situaties tot een passende leefomgevingskwaliteit. Bovendien verschillen milieuaccenten en gewenste leefomgevingskwaliteit per gebied. Het is dan ook logisch om onderscheid te maken naar aard van het gebied. Zo vinden bewoners van een binnenstad een hoger geluidsniveau in hun omgeving vaak acceptabel, terwijl de kans groot is dat een bewoner van een plattelandsdorp of het landelijk gebied een dergelijk geluidsniveau storend vindt.

De Omgevingswet treedt in 2019 in werking en verplicht gemeenten een omgevingsplan op te stellen. Er komt méér afwegingsruimte voor het bevoegde gezag om (a) eigen typen omgevingswaarden te stellen en/of om (b) strengere dan wettelijke omgevingswaarden te hanteren. Dit past bij maatwerk op gebiedsniveau, temeer omdat de Groninger gemeenten vanaf 2019 dusdanig groot zijn, dat feitelijk sprake is van gebieden. Dit is een kans voor specifieke ambities op gebiedsniveau, zowel voor Ruimtelijke Ordening (RO) als Milieu.

Rolopvatting

Gezien de herindelingen én de komst van de Omgevingswet, verschuift de provinciale rol van hoofdzakelijk 'sturend' naar vooral faciliterend en regisserend. We vinden dat dit het beste aansluit bij de behoeften van de gemeenten en de kansen voor het bieden van maatwerk in het milieubeleid. De provincie staat in dit beleidsveld dus vooral naast de gemeenten. Desondanks blijft een realiteit dat er provinciale – dus bovenlokale - belangen bestaan. De provincie kan gemeenten helpen deze belangen op te nemen in hun beleid. Omgekeerd moet de provincie de gemeenten bevragen naar hun lokale belangen en gewichten, als input voor onze Omgevingsvisie.



Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl

Voor de Eemsdelta hebben we, samen met de gemeenten Delfzijl en Eemsmond en met Groningen Seaports, wél gebiedsgericht milieubeleid ingevuld. Aanleiding hiervoor was het advies van de Commissie voor de m.e.r. om voor het industrie- en havengebied in de Eemsdelta een Structuurvisie op te stellen. Die Structuurvisie moet duidelijke milieugrenzen hanteren evenals het beleid dat waarborgt dat de milieudruk in de toekomst niet over die grenzen gaat. Hieruit komen de volgende uitgangspunten naar voren:

- Normen zijn vastgelegd voor de toegestane cumulatieve geluidbelasting.
- Normen zijn vastgelegd voor de geluidbelasting per windpark.
- Voor een beperkt aantal woningen bij de Eemshaven worden de hogere grenswaarden voor geluid verhoogd.
- De individuele norm voor geur in de Geurbeleidsregel industriële geurbronnen is voor de Eemsdelta aangescherpt.
- De cumulatieve waarde voor Oosterhorn bedraagt GES 3 + 60% en is overgenomen in de Geurbeleidsregel industriële geurbronnen.
- Voor de combinatie van windenergie en bedrijven er op concreet projectniveau maatwerk wordt toegepast met betrekking tot externe veiligheid;
- Procesafspraken zijn vastgelegd tussen partijen over uitstoot van stikstofoxiden, zware metalen en geur.

Afspraken met partners over gebiedsgericht milieubeleid voor de Eemsdelta

Parallel aan dit gebiedsspecifieke milieubeleid binnen het Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl is in 2014 en 2015 door de Natuur- en Milieufederatie Groningen (NMG), Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta (SBE) en Groningen Seaports (GSP) gewerkt aan een gebiedsgerichte uitwerking van het Integraal Milieu Beleid (IMB) voor de regio Eemsdelta. Die uitwerking had betrekking op stikstof (NO_x), geur en zware metalen. In juni 2015 hebben de partijen een eerste advies opgeleverd met voorstellen voor nadere uitwerking. Partijen konden het echter niet eens worden over concrete doelstellingen of waarborging van inspanningen en resultaten. In 2016 heeft dit geleid tot een nadere uitwerking van acties omtrent de drie onderwerpen. Afspraak is daarom om nog eens opnieuw te kijken naar emissies en reductie-opties voor zware metalen en voor het overige aan te sluiten bij bestaande initiatieven:

Stikstofoxides. Alle partijen stemmen ermee in om voor de maatregelen die binnen het energiebesparingsprogramma van GSP worden genomen naast de vermindering (reductie) van CO₂ ook de NO_x emissie in beeld te brengen. Zij stemmen ermee in dat GSP op korte termijn inzichtelijk maakt wat de potentiële winst voor CO₂ en NO_x is bij de bedrijven die een energiestudie hebben laten uitvoeren. GSP zal de NMG, SBE en de provincie hier over informeren. De resultaten van het energiebesparingsprogramma voor NO_x en CO₂ voor toekomstige bedrijven worden door GSP gemonitord. De informatie die uit deze monitoring wordt verkregen, wordt in een periodiek overleg tussen GSP, SBE, NMG en de provincie Groningen besproken.

Zware metalen. Partijen stemmen in met een vervolgopdracht, verstrekt door de provincie en begeleid door GSP, SBE en NMG, voor een monitoringsprogramma voor zware metalen om de druk op natuur en milieu in kaart te brengen. Met dit programma willen partijen de situatie op grond van bekende Duitse en Nederlandse emissiegegevens interpreteren. Bij het ontbreken van gegevens kan gekozen worden voor een vorm van monitoring. Er wordt gestart met een analyse van de bestaande informatie, waarbij zowel SBE en NMG deskundigheid inbrengen. Doel is deze analyse af te ronden maart 2017. Daarna wordt in gezamenlijkheid bepaald welke stoffen op welke wijze gemonitord gaan worden. Na een jaar monitoring vindt een evaluatie plaats.

Geur. Wij betrekken GSP, NMG en SBE actief bij de ontwikkeling van de geur-app en de toepassing van de geur-app van de eerste pilot in de Eemsdelta. De app wordt ingezet als monitoringsinstrument en als middel om de communicatie tussen bedrijven en inwoners van de provincie te verbeteren. Met een druk op de knop kan een inwoner, die geurhinder ervaart, dit melden. De melding wordt geregistreerd op een website die toegankelijk is voor bedrijven zodat deze direct kunnen anticiperen op de melding. GSP, SBE en de NMG worden hier actief bij betrokken. In 2017 houden we interactieve sessies met deze partijen om de geur-app te ontwikkelen. Vervolgens starten we 2 pilots waarvan er één start in de Eemsdelta.

Bij de uitvoering van de bovenstaande VTH-taken houden wij rekening met onze provinciale beleidsdoelen zoals die in de Omgevingsvisie zijn opgenomen. Op Europees en nationaal niveau is voor de milieuonderwerpen (lucht, geluid, etc.) veel geregeld in wet- en regelgeving voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en zijn wij gehouden deze regelgeving te volgen. Op onderdelen hebben we als provincie (beperkte) ruimte voor nadere invulling van de Europese- en nationale wet- en regelgeving.

Het provinciale VTH-kader was opgenomen in de Beleidsregel VTH 2016. Deze beleidsregel had betrekking op de VTH-taken in onderstaande tabel. De Beleidsregel VTH 2016 vervalt deels, waarbij deel A van de tabel is opgenomen in het Milieuplan. De uitvoering van de andere wetgeving (deel B van de tabel) is onderdeel van andere beleidsprogramma's van de provincie. Het VTH-beleid voor deel B actualiseren en evalueren we in een later stadium. Tot dat moment blijft de Beleidsregel VTH 2016 voor deel B van kracht.

WET- EN REGELGEVING	ONDERWERPEN	UITVOERING DOOR
A: VTH-taken binnen het Milieuplan		
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer	complexe industriële en afvalbedrijven geluidbelastingkaarten en actieplannen geluid (provinciale wegen); aanwijzing gebieden met bijzondere bescherming nazorg stortplaatsen	ODG provincie
Wet bodembescherming en Besluit bodemkwaliteit	bodemsanering en hergebruik verontreinigde grond	ODG provincie
Wet luchtvaart Regeling burger- en militaire luchtvaart	vaststellen van luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen; afgeven ontheffingen voor het opstijgen en landen buiten luchthavens	provincie
Omgevingsverordening	provinciale regelgeving	ODG provincie
Vuurwerkbesluit	vuurwerkevenementen coördinatie toezicht	provincie
Ontgrondingenwet	zandwinningen en ontgrondingen	provincie
B: VTH-taken buiten het Milieuplan		
Wet natuurbescherming	bescherming aangewezen terreinen en wateren met bijzondere natuur- en landschapswaarden	provincie
Wadloopverordening	bescherming Waddenzee	provincie
Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	zorg voor hygiëne en veiligheid van de bezoekers van zwemgelegenheden	provincie
Waterwet	grondwateronttrekking voor industriële en drinkwatertoepassing warmte- en koudeopslag	provincie
Wegen en Vaarwegen	onderhoud en gebruik provinciale wegen aanleg-, onderhoud kanalen en waterstaatswerken in de provincie certificaten en vaarbewijzen veiligheidsregels	provincie

De komst van de Omgevingswet in 2019 betekent dat er veel gaat veranderen. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Dit heeft gevolg voor de uitvoering van de VTH-taken door de provincie, de gemeenten en de ODG. We gaan ons op de komst van de Omgevingswet voorbereiden en willen daarbij ook vanuit onze coördinerende rol een bijdrage leveren. Hierbij moet duidelijk worden welke consequenties er volgen voor de uitvoering.

5.2 Uitvoering vergunningverlening

De provincie levert een bijdrage aan het reguleren van de milieudruk en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving via het instrument vergunningen. Voor het bepalen van de voor de provincie acceptabele milieukwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.



Vergunningenstrategie Wabo (milieu)

Vanaf het moment dat het Besluit VTH (AMvB op basis van de Wet VTH) in werking treedt (naar verwachting op 1 juli 2017) zijn we verplicht een vergunningenstrategie te hanteren. Hiervoor hebben wij in bijlage I 'vergunningenstrategie Wabo (milieu)' opgenomen die gebruikt moet worden voor de verlening van de omgevingsvergunningen voor het onderdeel milieu. Deze strategie is gebaseerd op de strategie die in de Beleidsregel VTH 2016 was opgenomen en is geactualiseerd. De strategie heeft betrekking op; omgevingsveiligheid, lucht (luchtkwaliteit, grofstof en zeer zorgwekkende stoffen), geur, geluid en licht en duisternis. De onderwerpen verschillen in de strategie qua diepgang en uitwerking. Dit heeft te maken met de rollen, de ambitie en de mate van beleidsvrijheid die we daarin hebben. In IPO-verband wordt een Landelijke vergunningenstrategie (LVS) ontwikkeld waarin ook het onderwerp bouwen is opgenomen. Nadat deze gereed is passen wij (indien noodzakelijk) onze 'vergunningenstrategie Wabo (milieu)' aan.

Het landelijk geldende Activiteitenbesluit bevat algemene regels voor bedrijven en is aan de hand van tranches de afgelopen jaren in werking getreden. Hierdoor is steeds meer algemene regelgeving van toepassing geworden op de bedrijven en zijn de vergunningen minder omvangrijk geworden of in het geheel vervallen. Bij het van kracht worden van de nieuwe tranches van het Activiteitenbesluit hebben we getoetst of hierdoor knelpunten ontstonden voor de omgeving in relatie tot de bedrijven die onder de algemene werking van het Activiteitenbesluit zouden vallen. Voor de bestaande vergunningen is daarvoor in 2013 het Maatwerkbeleid opgesteld.

De provincie is nu het bevoegde gezag voor bedrijven die onder categorie C van het Activiteitenbesluit vallen. Deze bedrijven hebben te maken met een vergunningplicht (en vergunningvoorschriften) en een vast omlijnd deel van de algemene regels uit het Activiteitenbesluit. Daarmee is de noodzaak voor Maatwerkbeleid komen te vervallen. Het bestaande Maatwerkbeleid is gelijktijdig met de vaststelling van dit Milieuplan ingetrokken.

Beste beschikbare technieken omgevingsvergunning (milieudeel)

Aan een omgevingsvergunning voor bedrijven worden, in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu, voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting kan veroorzaken te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast die voor de inrichting in aanmerking komen. Bij het bepalen van BBT moeten wij rekening houden met nationale en Europees aangewezen referentiedocumenten. Daarnaast mag er geen sprake zijn van het overschrijden van (lokale) milieugrenswaarden. Indien er sprake is van een (dreigende) overschrijding moet de vergunning strenger zijn dan de BBT, of worden geweigerd indien dit geen oplossing biedt.

Voor een inrichting worden soms meerdere technieken aangemerkt als de BBT. Daarbij is er regelmatig sprake van een bandbreedte ('prestatierange'), waarbinnen een milieuprestatie kan worden aangemerkt als vallend binnen het BBT-kader. Zo kan bijvoorbeeld voor een bepaalde luchtfilterinstallatie een prestatierange gelden van 1 tot 5 mg stof per m³ als BBT.

Verder kan het voorkomen dat hinder wordt ondervonden door stof, geluid, licht of geur, terwijl deze inrichting voldoet aan de BBT. Indien er sprake is van ernstige hinder of wanneer het aantal gehinderde omvangrijk is, zullen maatregelen worden verlangd die verder gaan dan vereist volgens BBT-maatregelen.

Voor de toepassing van BBT bij lucht (luchtkwaliteit, geur, grof stof en zeer zorgwekkende stoffen) en geluid hanteren wij de onderstaande uitgangspunten:

- (1) Bij alle aanvragen om een omgevingsvergunning is het uitgangspunt dat de meest strenge kant van de BBT wordt voorgeschreven. Indien een bedrijf van mening is dat de strengste norm niet haalbaar is, moet dit door het bedrijf technisch en economisch worden onderbouwd en zal het bevoegde gezag hierover het gesprek aangaan.
- (2) Bij het doorlopen van de cyclus voor het toetsen van de actualiteit van een omgevingsvergunning wordt beoordeeld of de vergunningvoorschriften moeten worden aangescherpt, ook indien al wordt voldaan aan de BBT. Indien onduidelijk is of een verdere vermindering van de gevolgen voor het milieu mogelijk is zal een onderzoekverplichting worden voorgeschreven in een ambtshalve wijziging van de vergunning.

Vergunningverlening overige regelgeving

Naast de omgevingsvergunning die wij verlenen aan bedrijven verlenen wij ook vergunningen en geven wij toestemmingen op grond van andere wet- en regelgeving. Zo verlenen we de ontbrandingstoestemmingen voor vuurwerkevenementen (Vuurwerkbesluit), geven we ontheffingen af voor de Regeling burger- en militaire luchtvaart, beoordelen we de meldingen voor de toepassing van grond en bouwstoffen in werken (Besluit bodemkwaliteit) en stellen we beschikkingen op voor de uitvoering van bodemsaneringen (Wet bodembescherming). Ook verlenen we vergunningen op grond van de Ontgrondingenwet en Omgevingsverordening. Hierbij gaat het om de uitvoering van ontgrondingen bij gebieds- en infrastructuurverbetering (aanleg natuurelementen en wegen) en daarnaast ontgrondingen in het kader van zandwinningen.

De strategie voor de uitvoering van deze vergunningverleningstaak wordt bij de eerste aanpassing van de bijlage I 'vergunningenstrategie Wabo (milieu)' hierin opgenomen. Dit doen we in ieder geval gelijktijdig met de aanpassing van de bijlage I 'vergunningenstrategie Wabo (milieu)' als gevolg van de LVS.

5.3 Uitvoering toezicht

Toezicht bedrijven en bodem

Toezicht is de controle op de naleving van regelgeving (wetgeving en voorschriften). Dit toezicht wordt door de ODG namens de provincie uitgevoerd bij bedrijven. Het omvat ook toezicht op; de uitvoering van bodemsaneringen, de aanleg van werken en toepassen van grond in het kader van het Besluit bodemkwaliteit, bij bedrijven waarvoor wij het bevoegde gezag zijn. In 2016 is de "Toezicht- en handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen" opgesteld. Deze strategie bevat naast een handhavingstrategie ook de uitgangspunten voor de uitwerking van een provinciale toezichtstrategie. De provinciale toezichtstrategie gaan wij in deze planperiode uitwerken. Parallel daaraan wordt naar verwachting in deze planperiode ook de Landelijke toezichtstrategie ontwikkeld. Wij zullen haar gebruiken bij de uitwerking van onze strategie.

Toezicht vindt plaats op basis van risicoanalyses en aan de hand van toezichtsplannen. Hiermee maken wij duidelijk wat wij belangrijk vinden en hoe de prioriteit bij toezicht is bepaald. De wijze waarop de prioritering is uitgevoerd, is in paragraaf 5.5 nader toegelicht.

Vanwege de verschuiving van vergunningen naar toezicht gaan we na welke methoden er zijn om het toezicht te organiseren met meer verantwoordelijkheid voor het bedrijf zoals met het compliance systeem. Dit toezicht heeft veelal de vorm van periodieke (administratieve) audits. Het toezicht is dus niet gericht op het controleren van de naleving van doelvoorschriften.



Overigens geldt dat het vertrouwen van ons in een bedrijf bij compliance is gebaseerd op de controleresultaten. In de komende periode gaan we bij twee bedrijven een pilot houden met compliance.

Bedrijven moeten een ongewoon voorval (incident of afwijking van de reguliere bedrijfsvoering) melden aan de ODG. Op basis van de melding kan de ODG vervolgens een onderzoek instellen. De ingekomen melding wordt doorgegeven aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT is daarbij verantwoordelijk voor de uitvoering van de Europese regelgeving. Belangrijk doel van de meldingen is te leren van incidenten en het realiseren van verbeteringen om herhaling of erger te voorkomen. Dit geldt voor zowel het bedrijf als de ODG en de ILT.

Het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen is in voorbereiding. Dit besluit heeft betrekking op het toezicht door de bouwsector zelf op de uitvoering van bouwwerkzaamheden. Wij gaan na wat dit gaat betekenen voor ons beleid en de uitvoering van de VTH-taken voor wat betreft bouwwerkzaamheden bij bedrijven. Ter uitvoering van het bouwtoezicht gaan we risico gestuurd toezicht toepassen en definiëren we wat we daaronder verstaan, ook in relatie tot het integrale toezichtsprotocol (ITP).

Het toezicht op energiebesparing wordt binnen het programma Energietransitie, projectmatig uitgewerkt en opgepakt. Het doel is om energiebesparing bij bedrijven te realiseren door bedrijven de voor hun verplichte maatregelen uit te laten voeren. Hiervoor wordt het instrument toezicht ingezet, gecombineerd met advies en stimulering.

In 2015 heeft de Noordelijke Rekenkamer op verzoek van Provinciale Staten een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van toezicht en handhaving als het gaat om 38 majeure Brzo/RIE4-bedrijven. De aspecten veiligheid en emissies naar de lucht zijn hierbij de aandachtspunten. We onderschrijven de conclusies en adviezen uit de rapportage 'Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving'. Dit betekent dat we gaan inzetten op harmonisatie van de processen tussen de ODG en de andere diensten en dat we Provinciale Staten desgevraagd van de benodigde informatie voorzien.



Toezicht overige regelgeving

De provincie voert het toezicht uit op de naleving van diverse andere wet- en regelgeving. Ook hiervoor is in de Beleidsregel VTH een aanzet gegeven voor een toezichtstrategie. Bij de uitwerking van de Toezichtstrategie bedrijven op basis van de LTS en de “Toezicht- en handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen”, nemen we ook de toezichtsstrategie op voor de overige wet- en regelgeving.

Naast het toezicht bij bedrijven houden we toezicht op het Vuurwerkbesluit. Het landelijke Vuurwerkbesluit stelt als doel de gehele keten van vervaardigen tot het afsteken van vuurwerk te reguleren. Het besluit geeft een toereikende bescherming tegen de risico's voor mens en milieu van alle soorten vuurwerk, bestemd om voor gemakkelijksdoeleinden tot ontbranding te worden gebracht. We houden toezicht bij vuurwerkevenementen in het kader van het Vuurwerkbesluit en voeren we de provinciale coördinatie van het toezicht uit op de opslag en de verkoop van vuurwerk binnen de provincie. Voor de uitvoering van het toezicht is het Handhavingsdocument Vuurwerk 2008 opgesteld.

We houden toezicht op de naleving van de ontheffingen RBML (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens), de regelgeving op basis van de Ontgrondingenwet, de aanleg van werken in het kader van het Besluit bodemkwaliteit en de uitvoering van bodemsaneringen.

Afhandeling van klachten

De provincie en de ODG handelen klachten af. Deze klachten hebben betrekking op bedrijven maar ook op niet bedrijfsgebonden activiteiten. De klachten worden door de ODG (als het gaat om bedrijven en bodemsaneringen) afgehandeld. Bij de meeste bedrijven is geen sprake van overlast en/of milieuschade. Er zijn echter situaties waarbij omwonenden en bedrijven elkaar al jaren in de

weg zitten en omwonenden hierdoor klachten indienen bij de provincie. Wij vinden het onderzoek naar de juistheid (verificatie) van de klacht en de afhandeling van de klacht belangrijk. De provincie handelt de klachten af die betrekking hebben op activiteiten waarvoor de provincie het toezicht uitvoert zoals ontgrondingen en vuurwerkevenementen.

Wij zijn 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar voor milieuklachten en meldingen van ongewone voorvallen bij bedrijven (de Milieuklachtentelefoon). We hebben een oproepdienst (consignatiedienst) van inspecteurs die inzetbaar zijn. De ODG voert de consignatiedienst uit. In onze afhandeling van klachten gaan we onderzoeken of we de gemelde milieuklachten over de bedrijven sneller bij deze bedrijven bekend kunnen maken.

5.4 Handhaven en Gedogen

Handhaven en gedogen wordt ingezet wanneer tijdens toezicht is vastgesteld dat de regelgeving wordt overtreden. Handhaving wordt uitgevoerd in overeenstemming met de diverse strategieën die hiervoor zijn opgesteld.

In 2016 is hiervoor de 'Toezicht- en handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen', zie bijlage 2 opgesteld. Deze strategie maakt deel uit van het Milieuplan. De strategie richt zich in hoofdzaak op de uitvoering van de handhaving.

Deze strategie bevat het landelijke beleidskader voor gedogen. Gedogen houdt in dat een bevoegd bestuursorgaan niet handhavend tegen een overtreding optreedt. Er wordt een onderscheid gemaakt in 'actief' en 'passief' gedogen. Als een bestuursorgaan na een (zorgvuldige) belangenafweging een overtreding van een voorschrift gedooft dan is sprake van actief gedogen. Volgens vaste jurisprudentie zijn bestuursorganen in beginsel - behalve in bijzondere omstandigheden - verplicht om handhavend op te treden. In de jurisprudentie worden als bijzondere omstandigheden genoemd; overgangssituaties, overmachtsituaties, vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel en situaties waarin handhavend optreden onevenredig is. Komt het gedogen voort uit het onvermogen of de onwil tot handhaven dan is sprake van impliciet (passief) gedogen. We hebben een adequaat VTH-beleid en dat voorkomt dat we passief gedogen. Voor de handhaving bij de Brzo-bedrijven is in 2012 een Landelijke Handhavingstrategie opgesteld. Deze strategie bevat algemeen geldige werkwijzen en procedures die we toepassen.

In het voorjaar van 2012 heeft de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (hierna Bsbm) haar intrede gedaan. Bij de organisatie BSB Milieu is een bestuursorgaan bevoegd om bij strafbeschikking een strafrechtelijke boete op te leggen. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het Openbaar Ministerie. Het Bsbm wordt uitgevoerd door de ODG.

Het Bsbm kan worden ingezet voor de handhaving op bepaalde aangewezen feiten. Nadat de zaak is aangeleverd bij het Centraal justitieel incasso bureau (CJIB), verstuurt het CJIB de strafbeschikking naar de bestrafte en start de inning van de geldboete. De werkwijze is landelijk geëvalueerd en er is vastgesteld dat in Groningen het instrument in de afgelopen periode steeds meer is ingezet en dat het een goede toevoeging is op het bestaande VTH-instrumentarium. Aandachtspunt is het stopzetten van de (start)subsidie door het ministerie van Veiligheid en Justitie na 2016. We onderzoeken welke impact dit heeft op het gebruik van de Bsbm.

De manier waarop wij de Bsbm inzetten wordt mede bepaald door de "Toezicht- en handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen".



5.5 Prioritering Toezicht en Handhaving

Toezicht en handhaving bedrijven en bodem

De provincie en de ODG maken keuzes voor de inzet van onze capaciteit om daarmee onze beleidsdoelstellingen te halen. Om onze capaciteit voor toezicht en handhaving transparant en risico gestuurd in te zetten, gebruiken we de methode “programmatisch handhaven”. Hiermee kunnen we de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk inzetten (prioriteren) en de naleving van regelgeving verbeteren. Hiervoor gebruiken we een getrapte methode van hoofdprioriteiten naar specifieke prioriteiten. De methodiek voor probleemanalyse en prioriteitsstelling (Risicomodule³) werkt op basis van het principe *Risico = kans x effect*. Hierbij wordt ook rekening gehouden met het naleefgedrag (zie hiervoor ook de ‘Toezicht- en handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen’, bijlage 2). Op deze manier prioriteren wij de inzet van toezicht en handhaving.

Voor de Brzo en RIE-4 bedrijven is het toezicht tot op bedrijfsniveau risico gestuurd. Dit toezicht valt onder Landelijke Aanpak Toezicht Risicovolle Bedrijven (LAT RB). Voor de bedrijven die vallen onder het Brzo-regime zijn de risicoanalyses voor het Wabotoezicht en het Brzotoezicht op elkaar afgestemd. De Brzo hanteert daarbij de analyse van *Hardware, Software* en *Mindware*³.

Prioritering van het toezicht voor de overige bedrijven vindt plaats op basis van de eerder genoemde risicoanalyse. Deze wordt door de ODG uitgevoerd conform het concept van het gewijzigde Besluit omgevingsrecht (Besluit VTH).

Prioritering binnen andere toezichtactiviteiten

Het gaat hier om de risicoanalyses die zijn uitgevoerd voor het toezicht dat niet bij bedrijven wordt uitgevoerd. De uitwerking daarvan is opgenomen in het handhavingsdocument Vuurwerk 2008 en de Risicoanalyse toezicht bodemsanering historische verontreinigingen.

In de komende jaren worden de risicoanalyses en prioritering uitgevoerd en vastgelegd voor toezicht ontgroningen en zandwinningen, administratief toezicht afvalketen en toezicht kleine burger luchtvaart. In het handhavingsdocument Vuurwerk 2008 is eveneens een risicoanalyse en prioritering opgenomen. Dit document wordt geactualiseerd.

5.6 Kwaliteitscriteria VTH

Het besluit tot wijziging van de Wabo en daarmee ook het Besluit omgevingsrecht (Bor), ook wel de ‘Wet VTH’ genoemd is in werking getreden op 14 april 2016. De Wet VTH is een invulling van de Wabo en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere uitvoeringskwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te komen. Verder wordt het basistakenpakket van de omgevingsdiensten per 1 juli 2017 wettelijk vastgelegd en zijn gemeenten en provincie verplicht een verordening kwaliteit VTH te hebben. Hierin staat dat de provinciale, de gemeentelijke uitvoering en de uitvoering door de ODG van de VTH-taken aan kwaliteitseisen voor medewerkers en organisatie (waarvoor landelijke kwaliteitscriteria 2.1 zijn opgesteld) moet voldoen. Hiervoor dienen de desbetreffende overheden kwaliteitsverordening vast te stellen. De kwaliteitsverordening is in samenspraak met de Groninger gemeenten inmiddels opgesteld en vastgesteld. De ODG en de provincie moeten beiden voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Wij zullen als opdrachtgever er op toezien dat de ODG voldoet aan de Kwaliteitscriteria 2.1.

Het toezicht op de Brzo+ bedrijven kent specifieke kwaliteitscriteria waaraan voldaan moet worden door de ODG. Deze criteria zijn vastgelegd in het document Kwaliteitscriteria LAT Risicobeheersing bedrijven. Het document beschrijft de kwaliteitscriteria waar vergunningverleners en inspecteurs aan moeten voldoen, de wijze waarop het toezicht op risicovolle bedrijven in Nederland is georganiseerd en de wijze waarop een inspectie bij een bedrijf plaatsvindt.

3 De hardware staat symbool voor de techniek). Daarbij gaat het om de technische gesteldheid van een bedrijf. De software, heeft betrekking op het veiligheidsmanagementsysteem van een bedrijf. Het gaat hierbij om de procedures. De mindware gaat over de veiligheidscultuur binnen een bedrijf.

We zijn het bevoegde gezag voor een groot aantal VTH-taken en daarmee verantwoordelijk voor een adequate uitvoering door onze eigen organisatie en door de ODG. We toetsen de kwaliteit van de taken die de ODG uitvoert. Dit doen we door steekproefsgewijze controles op de kwaliteit van de documenten met betrekking tot de taken die in dit plan zijn beschreven. Ons mandaatbesluit biedt ons de mogelijkheid om bij bestuurlijk gevoelige dossiers de regie zelf te nemen. Daarnaast gaan wij ook periodiek onze eigen uitvoerende taken steekproefsgewijs controleren op kwaliteit.

Gemeenten en provincie laten een deel van de VTH-taken door de ODG uitvoeren. De ODG heeft haar eigen functioneren geëvalueerd en hieruit volgt een verbetertraject voor de ODG op basis van een verbeterplan. Bij de uitvoering van het verbeterplan door de ODG zijn we naast opdrachtgever ook als eigenaar betrokken. De evaluatie heeft ons geleerd dat we onze opdrachtgeversrol (en dit geldt ook voor de betrokken gemeenten) verder gaan professionaliseren.

5.7 Jaarprogramma's

Jaarlijks stellen we een programma op waarin we de uitvoering is opgenomen op het gebied vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hiermee voldoen we aan de wettelijke verplichting uit het Besluit omgevingsrecht. Dit jaarprogramma geeft een concrete vertaling van het beleid naar kwalitatieve inzet vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Het jaarprogramma is het uitvoeringskader voor de provincie en vormt de basis voor de opdrachtverstrekking aan de ODG. De ODG voert het basistakenpakket uit waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De provincie voert alle overige provinciale VTH-taken uit. In het jaarprogramma zijn de aantallen controles, de output- en outcomecriteria en de prestatie-indicatoren opgenomen. Over de uitvoering van het programma wordt jaarlijks door de ODG gerapporteerd en geadviseerd.

Voor de uitvoering van de VTH-taken die te maken hebben met de Brzo+-bedrijven wordt jaarlijks in samenwerking met de provincies Drenthe en Fryslân een werkprogramma opgesteld. Het werkprogramma gaat in op de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving voor (hoog) risicobedrijven. In het werkprogramma is ook de opvolging van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer opgenomen. Wij zullen Provinciale Staten informeren over de activiteiten en de kwaliteit van het toezicht bij de grote risicobedrijven.

5.8 Samenwerking en Regie

Afstemming

In paragraaf 5.2 van de Wabo is vastgelegd dat VTH-werkzaamheden op provinciale schaal op elkaar afgestemd moeten worden en dat daarvoor één of meer overlegorganen moeten worden ingesteld. Wij werken daarin samen met de Provincie Drenthe. Samen organiseren wij de volgende overleggen:

- het bestuurlijk strategische VTH-overleg en het ambtelijk vooroverleg met het Openbaar Ministerie en de politie. De omgevingsdiensten treden hierbij op als adviseur. Wij nemen in 2017 het voorzitterschap voor onze rekening.
- het Casusoverleg Noord-Nederland tussen de 3 noordelijke provincies, de politie, Openbaar Ministerie en de omgevingsdiensten. In dit overleg wordt casuïstiek besproken en vindt uitwisseling van informatie plaats over lopende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingstrajecten.
- het Regie-overleg waarin wij met de provincies Friesland en Drenthe afstemmen over de uitvoering van de VTH-werkzaamheden.

Samenwerking in de uitvoering

Bij de uitvoering van het Vuurwerkbeleid en de wet- en regelgeving wordt in noordelijk samenwerkingsverband, provincie breed en landelijk samengewerkt. Onze vuurwerkcoördinator neemt deel aan de Landelijke Werkgroep Vuurwerkcoördinatoren (LWVC).

Buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's) van de drie noordelijke provincies kunnen op elkaars-
grondgebied ingezet worden. Hiervoor hebben wij in 2016 het convenant met de buurprovincies
ondertekend. Dit versterkt de strafrechtelijke handhaving. De werking van het convenant wordt
geëvalueerd.

Voor de kleine luchtvaart (RBML) geldt dat in noordelijk verband wordt samengewerkt door
kennisuitwisseling en onderlinge vervanging in geval van afwezigheid van medewerkers. Door de
kleinschaligheid van dit toezicht te bundelen met de andere provincies kunnen we de kwaliteit en
aanwezigheid optimaliseren.

Het NOA (Noordelijk overleg afvaltransporten) is een samenwerkingsverband tussen meerdere
partners. De deelnemers aan het overleg komen in 2017 meerdere keren bijeen en voeren in 2017
gezamenlijk 6 controles uit. Deze controles worden uitgevoerd in Groningen, Fryslân en Drenthe.
Hierbij worden aandachtsbedrijven en specifieke afvalstromen als grond, oliehoudende stromen, ver-
gistingsstromen gecontroleerd. Deelnemende partijen zijn Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit,
Douane, Inspectie Leefomgeving en Transport, Belastingdienst, politie en de 3 Omgevingsdiensten.

6. Uitvoering

In hoofdstuk 4 hebben we beschreven wat we willen bereiken. In hoofdstuk 6 brengen we in beeld welke acties we de komende jaren hiervoor uitvoeren binnen de thema's. Hierbij gaat het niet om de reguliere taken, maar om de acties/projecten die naast de reguliere taken worden uitgevoerd of de accenten die bij de reguliere taken worden gelegd. Per thema wordt daarbij ook onderscheid gemaakt naar projecten en acties die in het verlengde liggen van onze VTH-taken (in aanvulling op het hoofdstuk 5) en voor gezondheid en milieu taken.

Bij verschillende soorten hinder die via het spoor van VTH zichtbaar worden gemaakt, zal maatwerk worden geleverd voor het oplossen van grote knelpunten rond wonen en bedrijvigheid.

6.1 Lucht

Veel van het beleid ter verbetering van de luchtkwaliteit gebeurt de laatste jaren in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Hoewel formeel alleen de overheden uit de gebieden met bestaande of dreigende normoverschrijdingen deel uitmaken van het NSL, hebben in de praktijk alle overheden van doen met de uitvoering van het NSL. Een wezenlijk onderdeel is de Monitoring NSL, waarvan de coördinatie bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) ligt. De Monitoring NSL berekent van jaar tot jaar over heel Nederland de luchtkwaliteit. De provincie levert, net als de andere uitvoerende overheden, haar bijdrage door relevante lokale en regionale informatie toe te voegen. Op twee locaties in (de stad) Groningen en twee locaties net buiten de provincie wordt de luchtkwaliteit met metingen continu gemonitord. Deze vier locaties maken deel uit van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) van het RIVM.



Vergunningverlening, toezicht en handhaving

We zorgen voor een zo laag mogelijke uitstoot van de industrie door bij vergunningverlening te sturen op het implementeren van BBT (beste bestaande technieken) zie hoofdstuk 5.2 voor een uitwerking.

Een groot aantal bedrijven hebben te maken met meetverplichtingen op basis van het Activiteitenbesluit en mogelijk ook met meetverplichtingen uit hun omgevingsvergunning. We controleren de uitvoering door regelmatig toezicht uit te voeren bij de relevante bedrijven, waardoor we afwijkingen snel signaleren en zo nodig handhavend kunnen optreden.

Periodiek voeren we broninventarisaties en luchtkwaliteitsberekeningen uit voor relevante luchtverontreinigende componenten in het kader van toezicht op de bedrijven.

Verscheidende bedrijven veroorzaken hinder door grofstof. Nieuwe bedrijven hebben de voorkeur zich te vestigen op locaties waar geen sprake is van hinder door grofstof. Anders dan voor fijnstof, waarvan bekend is dat dit gezondheidsrisico's veroorzaakt, gelden voor grofstof geen landelijke milieukwaliteitsnormen. Voor belangrijke bronnen van grofstof gelden eisen vanuit het Activiteitenbesluit. Ondanks deze eisen blijft er hinder door grofstof. We gaan na wat de mogelijkheden zijn om hiervoor provinciaal beleid op te stellen.

Plannen

We toetsen en adviseren bij ruimtelijke plannen en besluiten (onder andere mobiliteitsplannen en wegreconstructies) over luchtkwaliteit. Waar het relevant is onderzoeken en wegen we het effect op de luchtkwaliteit mee in het economisch beleid en ruimtelijk beleid.

Gezondheid en Milieu

In de Omgevingsvisie staat dat we streven naar GES 4 voor alle plaatsen waar de provinciale bevoegdheid mede de luchtkwaliteit bepaald. Voor de GES en PM_{10} worden alle stofdeeltjes in gewicht bij elkaar opgeteld als het gaat om fijnstof. De gegevens die beschikbaar komen uit het Landelijk Meetpunt Luchtkwaliteit (LML) worden gebruikt voor de gezondheidskaarten⁴.

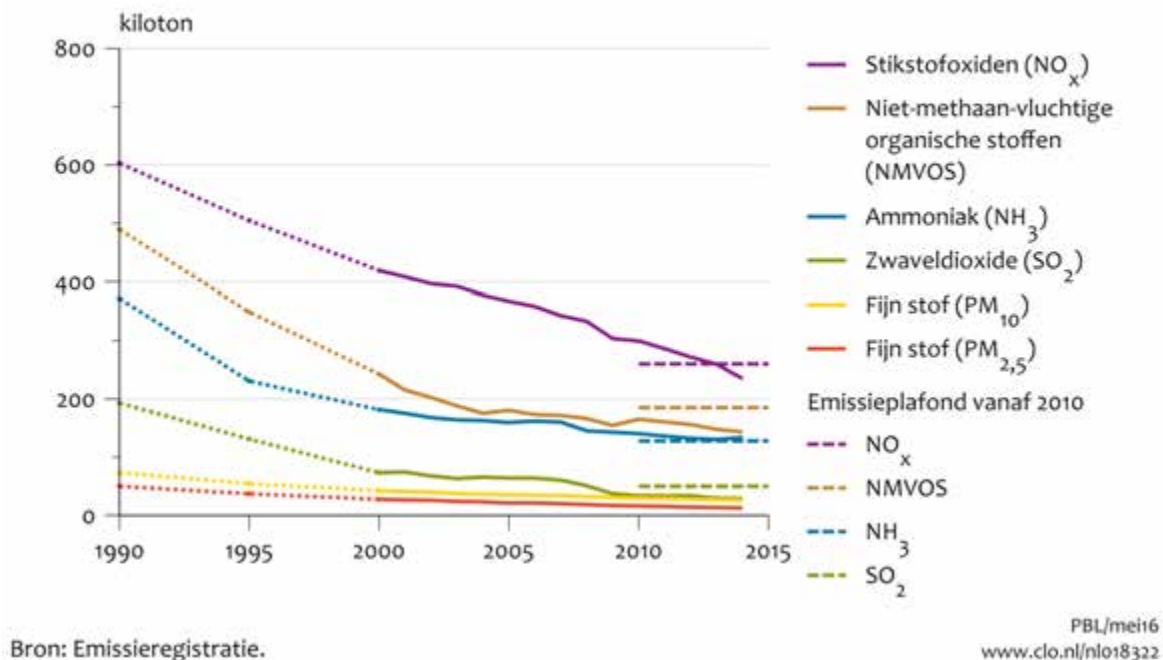
In de PM_{10} methode telt de ultrafijnstof niet echt mee door hun kleine aandeel. Terwijl nu blijkt dat juist de ultrakleine deeltjes zoals roet schadelijker zijn dan de grotere deeltjes zoals zout. We gaan ultrafijnstof in beeld brengen en toevoegen aan de gezondheidskaart, waardoor een beter/completer beeld van de luchtkwaliteit ontstaat. Hierbij gaan we ook na of het zinvol is voor onze provincie om de kleine roetdeeltjes afzonderlijk in beeld te brengen en aan de kaart toe te voegen. In meerdere provincies zijn de roetdeeltjes al onderzocht. Hierbij is gebleken dat met het inzicht in kleine roetdeeltjes beter op de kwaliteit van de leefomgeving kan worden gestuurd.

De Nederlandse smogregeling uit 2010 wordt (vanwege harmonisatie met de ons omringende landen) in 2017 aangepast. Volgens de regeling moeten we een provinciaal draaiboek vaststellen. In dat draaiboek staat wat er moet gebeuren als zich in Nederland smog voordoet, zoals wie de kwaliteit van de buitenlucht vaststelt, hoe daarover informatie wordt verstrekt, op welke wijze voorlichting en gedragsadvisering aan de bevolking verloopt en wie eventueel tijdelijke maatregelen treft. De smogregeling vraagt per provincie nadere concretisering om in situaties van smog snel en adequaat te kunnen handelen. In 2013 is het draaiboek voor Groningen vastgesteld. Het draaiboek kent drie smogsituaties: geen/gering, matig en ernstig. In het laatste geval liggen de concentraties van stoffen boven Europese grenswaarden en moet het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) actief informatie geven. Wanneer de landelijke smogregeling wordt aangepast, passen we ons draaiboek aan.

Het RIVM geeft informatie over de luchtkwaliteit. Afhankelijk van de gemeten concentraties wordt de bevolking passief of actief geïnformeerd. Informatie over smog is te verkrijgen op teletekstopagina's 711 en 712 van NOS-Teletekst en op de site van het landelijk meetnet luchtverontreiniging en van de atlas voor de leefomgeving (www.lml.rivm.nl en www.atlasleefomgeving.nl).

⁴ zie <http://kaarten.provinciegroningen.nl/viewer/app/gezondheidskaarten>. Deze kaarten geven inzicht in de GES waarde voor NO_2 en PM_{10} voor de gehele provincie. PM_{10} zijn alle deeltjes in de lucht bij elkaar opgeteld die kleiner zijn dan $10\ \mu m$.

Emissie van luchtverontreinigende stoffen



Figuur 1. Landelijke emissie tot 2014

6.2 Geluid

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij Laag frequent geluid (LFG) richten we ons op het beantwoorden en registreren van klachten en vragen. In voorkomende, nijpende gevallen kunnen bronnen worden opgespoord met de techniek van Microflown. Medio 2016 is hiermee in Zuidhorn een proef verricht, waaruit blijkt dat deze techniek nieuwe mogelijkheden biedt om bronnen op te sporen. Als bronnen niet kunnen worden gevonden, en/of maatregelen redelijkerwijs niet kunnen worden getroffen, eindigt het onderzoek als de belasting in de woning lager is dan de NSG-curve (Nederlandse Stichting Geluidshinder). In de eerste helft van 2016 zijn geen klachten binnengekomen bij de provincie Groningen. Bij vergunningverlening zetten we in op voorkomen van LFG, door het in beeld brengen van - en eisen stellen aan - mogelijke bronnen van LFG. De klachten over laagfrequent geluid houden we per jaar bij en registreren we op een kaart waaruit we kunnen afleiden waar laagfrequent geluid een kwestie is.

Voor de beheersing van geluid van de industrie onderzoeken we bij bedrijven waarvoor we het bevoegde gezag zijn de mogelijkheden die er zijn om de geluidsklachten die bij ons binnenkomen sneller bij deze bedrijven bekend te maken.

We hebben zitting in het zonebeheerteam Delfzijl (de ODG neemt namens de provincie deel aan het zonebeheerteam). In het zonebeheerteam Delfzijl zitten verder vertegenwoordigers van de gemeente, Groningen Seaports (GSP), Samenwerkende Bedrijven Eemmond (SBE) en Chemiepark Delfzijl. Doel van het zonebeheerteam is alle ontwikkelingen die relevant zijn voor de geluidverdeling op het terrein met elkaar te delen, af te stemmen en te toetsen aan wet- en regelgeving en het zonebeheerplan, waarmee niet meer alleen wordt getoetst op immissie niveau (ontvanger) maar ook op emissie niveau (bron; neemt een nieuwe ontwikkeling niet teveel geluidruimte in beslag ofwel kavelreservering).

We hebben het voorkomen van geluidhinder door bedrijven opgepakt. Hierbij is richten we ons eerst op gezoneerde industrieterreinen via vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Bij bedrijven buiten gezoneerde industrieterreinen gaan we terughoudend om met het vergunnen van hogere waarden voor L_{Amax} (maximale geluidsniveau) in de nachtperiode dan 60 dB(A). Voor het L_{AriLT} (langtijdgemiddeld beoordelingsniveau) worden hogere waarden dan de richtwaarde (c.q. het referentieniveau van het omgevingsgeluid, als dit hoger is), alleen vergund als de aanvrager hiervoor voldoende onderbouwing geeft, en daaruit blijkt dat lagere waarden redelijkerwijs niet haalbaar zijn zonder de bedrijfsvoering in ontoelaatbare mate te beperken.

Ruimtelijke ontwikkelingen

We toetsen en adviseren over geluid bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij gaat het om:

- de ontwikkeling van windturbineparken;
- de wijzigingen binnen gezoneerde industrieterreinen en de zones daarvan;
- woningbouw in zones van gezoneerde industrieterreinen;
- woningbouw langs provinciale wegen;
- infrastructurele projecten (veelal aanleg en reconstructie van wegen en spoorwegen);
- de milieueffectrapportages bij al deze ontwikkelingen.

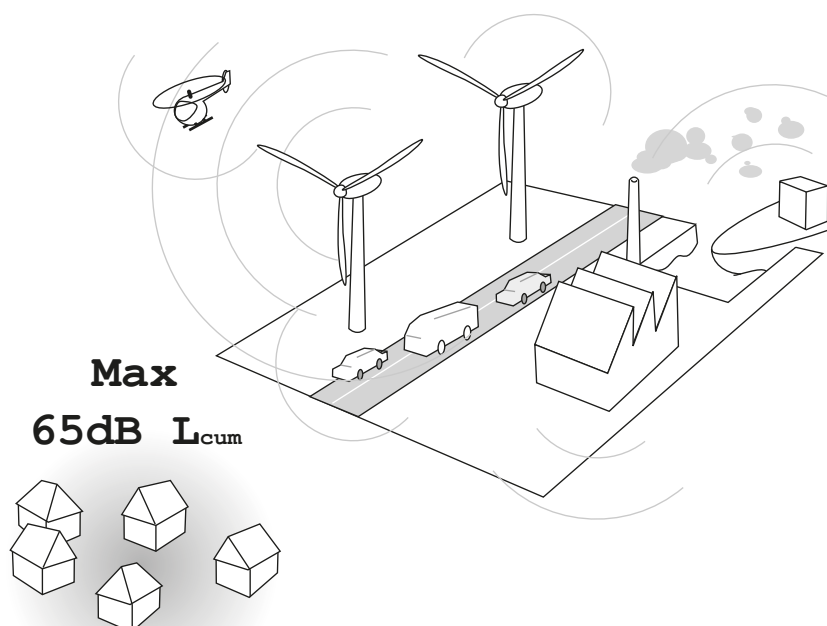
Om toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van de industrie en de milieu- en leefkwaliteit in de invloedssfeer van gezoneerde industrieterreinen verder te bewaken, zullen de planologische situatie en het zonebeheer goed in acht worden genomen en waar mogelijk worden verbeterd. Hiervoor kan nadere afstemming tussen bevoegde partijen en andere betrokkenen nodig zijn, dit kan leiden tot wijziging van de uitgangspunten voor de planologische situatie van deze industrieterreinen. Ook hierbij is het uitgangspunt dat de milieukwaliteit in de invloedssfeer van het industrieterrein optimaal blijft dan wel wordt verbeterd.

Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl

In de Eemsdelta zijn de geluidsbronnen industrie, windturbines, weg- en railverkeer, scheepvaart en luchtvaart vooral relevant. Voor deze bronnen bestaan wettelijk normen met uitzondering van scheepvaart. We hebben onderzocht of er kan worden voldaan aan de wettelijke normen.

In aanvulling hierop hebben we in de Structuurvisie kaders gesteld voor de beoordeling van geluid van windparken en voor de cumulatie van geluid van diverse geluidsbronnen:

- Om een onbegrensde toename van geluid te beperken, bepalen we dat de opgetelde geluidsbelasting per windpark - ongeacht het aantal inrichtingen - moet voldoen aan de norm van 47 dB L_{den} . Dit is strenger dan een toetsing per inrichting op grond van het Activiteitenbesluit.



- We willen een goede leefomgevingskwaliteit waarborgen en stellen een norm voor L_{CUM} vast. We hebben ons daarbij gebaseerd op het uitgangspunt: een blootstellingsniveau van maximaal GES-score 5. Dit is vergelijkbaar met een blootstelling aan een L_{CUM} tot en met 65 dB op gevels van woningen.

Voor de toekomstige windparken is de exacte turbineopstelling nu nog niet bekend. Om toch een indicatieve berekening te maken van de effecten is uitgegaan van een mogelijke opstelling van windturbines per windpark. Van deze opstelling is uitgegaan bij de berekening van de cumulatieve geluidbelasting door industrie, verkeer en windparken, en de toets aan de norm van 65 dB op woningen. Bij de uitwerking op planniveau zullen de exacte effecten in beeld worden gebracht.

Uit berekeningen van de optelling van verschillende windparken met de gekozen opstelling, blijkt dat een aantal woningen een geluidsbelasting kan krijgen die hoger is dan 47 dB. Het gaat om 56 woningen in de omgeving van de Eemshaven en om 11 woningen in de omgeving van Delfzijl, exclusief de woningen die naar alle waarschijnlijkheid deel van de inrichting worden deze worden niet beoordeeld voor geluidsbelasting. Naast de effecten van de optelling per windpark is het gegeven dat de gekozen opstelling een voorlopig invullingsscenario is, dat bij de uiteindelijke planuitwerking zal moeten worden bijgesteld.

Voor woningen die worden blootgesteld aan een cumulatief geluidsniveau (de som van verschillende geluidsbronnen) van 66 tot en met 70 dB willen wij een acceptabel woon- en leefklimaat (binnen de woning) garanderen. Voor die woningen zijn mogelijk (aanvullende) isolatiemaatregelen nodig. Voor woningen die worden blootgesteld aan een L_{CUM} hoger dan 70 dB is het uitgangspunt dat deze moeten worden gesloopt. Vooralsnog komen deze niet voor. Monitoring wordt ingezet om na te gaan of de geluidbelastingen daadwerkelijk optreden.

Wegen

We hebben ongeveer 550 kilometer weg in eigendom en beheer. We zorgen voor de aanleg en het onderhoud van alles wat voor de gebruiksfunctie van de wegen van belang is. Bij aanleg en reconstructie van de wegen voorkomen/beperken we geluidhinder door toepassing van de Wet geluidhinder.

De Wet milieubeheer schrijft voor dat we elke 5 jaar geluidbelastingkaarten en actieplannen moeten maken voor onze wegen. In 2017 wordt de geluidbelastingkaart 3^e tranche op basis van gegevens uit 2016 opgesteld. In 2018 wordt het actieplan wegverkeerslawaai 3^e tranche opgesteld en vindt er een evaluatie plaats van de 2^e tranche.



Wegverkeer is de belangrijkste bron van ernstige geluidhinder. De geluidbelasting met een GES-score van 6 of hoger (de plandrempel) wordt zo veel mogelijk aangepakt.

We brengen de geodata van provinciale wegen op orde inclusief de hoogtedata. Dit is essentieel en noodzakelijk voor de geluidbelastingkaarten en actieplannen, voor SWUNG-2 en voor de monitoring daarvan.

De gevolgen van de aanstaande Omgevingswet en de implementatie van SWUNG-2 voor de bedrijven en de provinciale wegen brengen we in kaart.

We willen een doelmatigheidscriterium gaan hanteren voor geluidmaatregelen bij provinciale wegen (in kader van actieplan én SWUNG-2) en maken een model voor het vaststellen van GPP's van de provinciale wegen en voeren de gegevens in het landelijke register.

Gezondheid en Milieu

We stellen gezondheidskaarten op waarmee we inzicht geven in de kwaliteit van de leefomgeving als het gaat om geluid (de contourkaart) van provinciale wegen, rijkswegen en spoorwegen en kaarten die inzicht geven op woningenniveau (bolletjeskaarten).

Geluidgoten (betonnen bermplaten met een bepaalde gleuvenstructuur die het geluid naar boven toe afbuigt) naast de weg zouden een geluiddempend effect hebben. Het toepassen van geluidgoten bevindt zich in een onderzoeksfase. Voor een brede toepasbaarheid is in zijn algemeenheid meer onderzoek nodig naar de werking van geluidgoten op verschillende locaties en onder verschillende omstandigheden. Daarnaast moeten ook zaken als onderhoud, verkeersveiligheid en duurzaamheid betrokken worden in het onderzoek. Landelijk worden proeven uitgevoerd en we volgen deze ontwikkeling.

Wet luchtvaart

Wij bereiden de luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen voor luchthavens van regionaal belang voor en stellen deze vast en verrichten toezicht op het gebruik van deze luchthavens. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar het voorkomen van geluidshinder voor omwonenden. Dit werkt door in het gemeentelijk bestemmingsplan. Voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (opstijgen en landen met aangewezen luchtvaartuigen buiten luchthavens) verlenen wij ontheffingen. Hierbij is het voorkomen van geluidhinder en verstoring van natuur uitgangspunt.

6.3 Geur

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

We voeren ons eigen geurbeleid uit bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze Beleidsregel geur is aangepast aan nieuwe inzichten. We stimuleren gemeenten om aan te sluiten bij het provinciaal geurbeleid of faciliteren bij het opstellen van gemeentelijk geurbeleid. Hiermee willen we bereiken dat het aantal geurklachten in de hele provincie met 30% vermindert.

Afgelopen jaren is onderzocht wat de vergunde geurcontouren zijn van de bedrijven waarvoor de provincie bevoegde gezag is. Deze vergunde geurcontouren gaan we in 2017 omzetten naar gezondheidseffectscores en op onze provinciale gezondheidskaarten zetten. Het blijkt dat bij een aantal bedrijven de vergunde activiteiten met geuremissies niet meer in uitvoering zijn of nooit in uitvoering zijn geweest. We voeren een verkenning uit naar deze 'niet gebruikte activiteiten'. De verkenning levert een lijst op met de bedrijven en/of activiteiten, inclusief advies over intrekken of aanpassen van vergunningen.

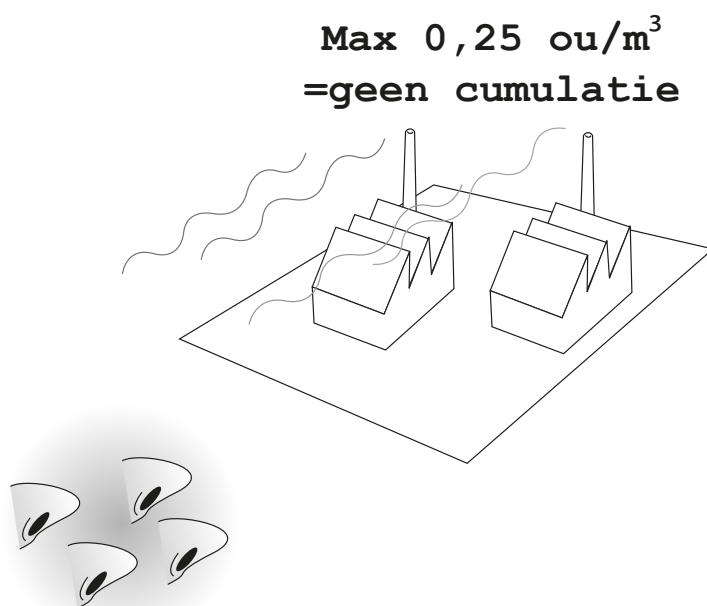


We zetten de elektronische neuzen in voor de uitvoering van het toezicht. Hierdoor verscherpen we het toezicht bij bedrijven. Een combinatie van bepaalde stoffen kan leiden tot een verhoogde activiteit die door de elektronische neus wordt vastgelegd. Deze gegevens geven een indicatie van een afwijkende situatie en kunnen daarmee aanleiding geven voor het uitvoeren van toezicht. We hebben negen elektronische neuzen op vaste posities gepositioneerd rondom het bedrijf ESD. En we hebben 1 mobiele elektronische neus die we gaan inzetten bij andere bedrijven.

Ruimtelijke plannen

Het geuraspect betrekken we in de relevante ruimtelijke en economische plannen en bij het opstellen van gebiedsvisies. Vanuit de gebiedsgerichte uitwerking is geur als thema meegenomen bij het opstellen van de Ontwikkelingsvisie Eemsdelta, de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl en de Omgevingsvisie.

Uit de onderzoeken voor de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl blijkt dat we gebiedsgericht geurbeleid nodig hebben om geurhinder in beeld te brengen en goed in de hand te houden. Daarbij hebben we ook de bedrijven meegenomen die onder het bevoegde gezag van gemeenten vallen. Dit gaan we monitoren in samenwerking met onze partners in het gebied. In 2017 gaan we ook bekijken in hoeverre dit gebiedsgericht geurbeleid toepasbaar is voor de hele provincie. Daarbij willen we ook de Groninger gemeenten betrekken.



Gezondheid en Milieu

Rond Farmsum is het toezicht op geur geïntensiveerd, onder andere door de inzet van elektronische neuzen. We gaan bekijken of elektronische neuzen ingezet kunnen worden bij het toezicht op gemeentelijke bedrijven (mestvergisters of andere categorieën) en samenwerking met deze gemeente.

Om minder geurklachten te krijgen gaan we het provinciale geurbeleid toepassen bij bedrijven waarvoor we het bevoegde gezag zijn. Dit kan tot scherpere vergunningvoorschriften leiden. Ook gaan we bij deze bedrijven stringenter controleren. Overlastsituaties saneren we door bijvoorbeeld aan te sturen op verdergaande maatregelen om geuremissie te verminderen. In situaties bij bedrijven waarvoor we bevoegde gezag zijn, moet de ernstige geurhinder zo veel mogelijk worden voorkomen.

We zullen bij de bedrijven die geurhinder veroorzaken onder de aandacht brengen dat actieve en open communicatie met de omgeving kan bijdragen aan het verminderen van de hinderbeleving van geur. We ontwikkelen op dit moment een geur-app. Het doel van de geur-app is om geuroverlast

vast te leggen en het tot stand brengen van directe communicatie tussen veroorzaker en degene die geurhinder ervaart. We starten na de ontwikkeling met 2 pilots om na te gaan of de geur-app goed functioneert. Indien deze succesvol zijn, wordt het project in de hele provincie ingevoerd. In Gebiedsgericht Milieubeleid Eemsdelta is voorgesteld om 1 van de pilots uit te voeren in het Eemsdeltagebied. De partijen GSP, SBE en de NMG worden hier actief bij betrokken, zie hoofdstuk 4.3. Wanneer de geur-app succesvol is, gaan we de mogelijkheid na om de geur-app om te bouwen tot een hinder-app waarbij ook andere hinderaspecten in de app kunnen worden opgenomen.

Wij willen de gezondheidskaart voor geur in 2017 maken en aanvullen met de bedrijven die per 1 januari 2016 van het bevoegde gezag van de gemeente naar de provincie zijn gegaan. In overleg met gemeenten willen we bekijken of we ook de onder hun bevoegde gezag vallende bedrijven, die een geurcontour hebben, kunnen toevoegen aan de gezondheidskaart.

Steeds meer bedrijven vallen alleen onder het Activiteitenbesluit. Deze bedrijven hebben geen vergunning nodig voor het oprichten of veranderen van een bedrijf. We weten welke bedrijven daarvan geuroverlast kunnen geven. Deze gegevens gebruiken we voor het nieuwe geurbeleid, het onderzoek naar cumulatie en de geur-app.

6.4 Afval

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Afvalbedrijven krijgen inkomsten vanuit de acceptatie van afvalstoffen terwijl de dienst (het verwerken van het afval zelf) nog niet is geleverd. Dit levert voor de provincie financiële risico's op. Dat geldt ook voor gemeenten voor de bedrijven waarvoor zij het bevoegde gezag zijn.

In het geval van nieuwe vergunningen voorkomen we zo veel mogelijk de financiële risico's voor de provincie bij faillissement van het afval(verwerkings)bedrijf. De wettelijke mogelijkheden zijn echter beperkt.

De Omgevingswet (via het omgevingsbesluit) biedt straks de mogelijkheid om financiële zekerheid te stellen met betrekking tot RIE4-installaties en Seveso-inrichtingen.

Juridische mogelijkheden om financiële zekerheidsstellingen te eisen bij de andere bedrijven ontbreken.

We willen samen met gemeenten kijken naar de onderstaande mogelijkheden om onze risico's te verkleinen.



Verder passen we de landelijke beleidskaders toe (het LAP2 en de toekomstige LAP3) en zo nodig de Wet Bibob, voor dit aspect, bij risicovolle bedrijven.

We gaan de mogelijkheid na om via een derdegeldrekening de afvalverwerking te vergoeden. Hierdoor zouden mogelijk de financiële risico's voor de provincie kunnen worden afgedekt.

We vragen bij vergunningverlening garanties over continuïteit van de afvalbedrijven om te voorkomen dat er stagnaties in de doorvoer en verwerking van afvalstromen ontstaan. Met het oog op 'zuinig ruimtegebruik' willen we voorkomen dat bedrijfslocaties langdurig aan het gebruik onttrokken worden door het afval dat na faillissement achterblijft.

Ruimtelijk is, naast de invloed op de directe omgeving, de beheerssituatie van het industrieterrein van belang waar een bedrijf zich wil vestigen. Belangrijk hierbij is dat specifieke eisen op het gebied van nazorg de nodige aanvullingen kunnen bieden op de omgevingsvergunning.

We stellen twee keer per jaar een rapportage op waarin het financiële risico is gekoppeld aan de hoeveelheden en aard van de opgeslagen afvalstoffen bij afvalbedrijven. Op deze wijze hebben we een actueel beeld van het financiële risico.

Aan het Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO) vragen we aandacht voor de financiële risico's bij afvalbedrijven. Dit is des te meer van belang omdat de afvalbedrijven een rol spelen in de Circulaire Economie en we dit tot een van de speerpunten van ons beleid beschouwen.

We ontwikkelen criteria voor vergunningverlening bij afvalbedrijven, zodat de financiële risico's voor de provincie kunnen worden onderkend. Hierbij onderzoeken we eveneens in hoeverre we bij vergunningverlening hiervoor specifieke informatie van bedrijven mogen opvragen.

We onderzoeken de verleende vergunningen (waarin de opslag van afval is vergund) op de toegestane maximale opslaghoeveelheden en de noodzaak en mogelijkheden om de maximale opslaghoeveelheden te verkleinen. Hiermee willen we de financiële risico's verkleinen.

We hanteren het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) als toetsingskader bij onze vergunningverlening voor grote industriële bedrijven en de afvalbedrijven en we overleggen met gemeenten over ruimtelijke inpassing van afvalbedrijven om daarmee toekomstige milieuknelpunten te voorkomen (bijvoorbeeld in vestigingsbeleid en bestemmingsplannen).

Stortplaatsen

De provincie is bestuurlijk, organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de nazorg van stortplaatsen en baggerspeciedepots, waar op of na 1 september 1996 nog afval is gestort. Vanaf het moment dat een stortplaats of een baggerspeciedepot gesloten is verklaard, is de provincie verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen, die waarborgen dat deze geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Hierbij gaat het vooral om voorkomen dan wel beperken van nadelige gevolgen voor bodem en grondwater.

Er worden gesprekken gevoerd over het creëren van een nieuwe stortplaats (Stainkoeln 3). Stainkoeln 2 is nog open, maar de beschikbare stortruimte is grotendeels gebruikt. We onderzoeken de vraag op welke wijze bij het ontwikkelen van de stortplaats binnen de provincie rekening gehouden kan worden met het beleidsdoel dat 85 % van het afval hergebruikt moet worden. Ook onderzoeken we het effect van de beleidsdoelstelling Circulaire Economie op de hoeveelheden te storten afval.

Uitvoering afvalbeleid

Namens de drie noordelijke provincies zit de provincie Fryslân in de IPO-begeleidingscommissie LAP. Deze commissie komt vier maal per jaar bijeen om wijzigingen met betrekking tot het LAP te bespreken. Het huidige LAP2 is nog in werking. Het LAP3 is in concept gereed en zal waarschijnlijk ergens in 2018 gereed zijn. Vanuit de landelijke contacten is aan de provincie Groningen gevraagd om dit concept (mede) te beoordelen.

We hebben naar aanleiding van de reststortcapaciteit van de afvalstortplaats Stainkoeln een zienswijze op ingediend op LAP3. We volgen het LAP3 en zullen waar nodig daarop reageren/anticiperen.

We stimuleren innovatieve ontwikkelingen en hergebruik van afvalstoffen voor energievoorziening zodat het beslag op stort en verbrandingscapaciteit afneemt. We doen dit door middel van ons *Programma Energietransitie 2016-2019 (BioBased Energie (BBE) en Groene Gasrotonde)*. Ook stimuleren we dit via het *Programma Innovatie & Duurzaamheid MKB*. Beide programma's zijn niet primair gericht op afvalpreventie en hergebruik, maar bieden wel een kader voor ondersteuning van marktinitiatieven. Deze programma's zullen worden ondergebracht in het op te stellen programma duurzaamheid.

Het begrip "Circulaire Economie" heeft momenteel veel aandacht. We gaan onderzoeken op welke manier het beleidsveld afval hieraan een bijdrage kan leveren. Hiervoor is een projectgroep Afvalbeleid opgericht en wordt een programma duurzaamheid opgesteld. Hierbij gaat het ook om ondersteuning en advisering vanuit afvalbeleid bij bedrijfsvestigingen.



Met het Rijk is het 'Convenant uitwerking amendement cofinanciering opruiming drugsafvaldumpingen' getekend. Uit dit convenant wordt per jaar (in ieder geval tot en met 2017) een uitkering gedaan aan de provincie voor de dekking van de kosten voor het opruimen van illegaal gedumpt drugsafval. Dit is in de subsidieregeling van de provincie, overeenkomstig het convenant, opgenomen. De provincie is bevoegd hierover te beschikken. De provincie Brabant (vanwege de grote hoeveelheid dumpingen in die provincie) toetst de aanvragen aan de regeling. Zij doet dit voor alle provincies. Gemeenten en landeigenaren die te maken krijgen met drugsafval kunnen een subsidie aanvragen bij de provincie.

We nemen het thema Afval op in de milieumonitor voor beleidsontwikkeling en risico-inschatting van afvalbedrijven.

Bij hoge uitzondering verlenen we ontheffingen van het stortverbod buiten inrichtingen (ex artikel 10.63 Wet milieubeheer (Wm)). Wij zijn hiertoe bevoegd maar vanwege precedentwerking verlenen wij hiervoor bij voorkeur geen ontheffingen.

We adviseren over de lijst van bijproducten, de lijst van afvalstoffen en over codering van de afvalstoffen op de Eurallijst waarbij het gaat om afvaltransporten naar andere landen binnen Europa.

Asbest

Vanuit het thema Afval wordt de ontwikkeling van asbestverwijdering en de acties vanuit het Rijk en gemeenten gevolgd. De provincie heeft een rol bij de bedrijven waarvoor de provincie bevoegde gezag is en die asbestdaken hebben.

Vorige jaren hebben we een subsidieregeling uitgevoerd voor het vervangen van asbestdaken voor zonnepanelen op boerderijen. Naast agrariërs konden ook voormalige agrarische ondernemingen en eigenaren van een voormalig agrarisch bouwblok gebruik maken van de aangepaste regeling. Met deze subsidie willen we vrijwillige vervanging van asbestdaken door daken met zonnepanelen stimuleren. Deze regeling wordt in 2017 geëvalueerd.

6.5 Bodem en ondergrond

We hebben in 2015 het Meerjarenprogramma Bodem en Ondergrond 2015-2019 opgesteld over duurzaam bodembeheer en -gebruik, grondstromenbeleid (hergebruik grond en bagger), ontgroningen, bodemsaneringen en bodembescherming. In dit programma zijn de activiteiten voor de komende jaren opgenomen. Het Rijk heeft in 2016 de ontwerp Structuurvisie voor de Ondergrond (STRONG) ter inzage gelegd. Wij zullen in samenspraak met de gemeenten hier een zienswijze op indienen.

Hieronder zijn een aantal hoofdzaken opgesomd uit het Meerjarenprogramma.

Een belangrijke activiteit (en afspraak uit het bodemconvenant 2016-2020) is de afronding van de aanpak van de laatste bekende bodemverontreinigingslocaties met onaanvaardbare risico's, de zogenaamde spoedlocaties. Daarnaast vinden (net als na de afronding van de aanpak van die spoedlocaties) saneringen plaats bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De provincie is deelnemer in de stichting Landinrichting Bodemverontreiniging. Deze stichting beheert de dempingen in verschillende convenantgebieden aan de hand van het gestand doen van de vrijwaringen, heeft een loketfunctie en coördineert en begeleidt eventuele saneringswerkzaamheden. Hiervoor worden de personele kosten aan de provincie vergoed die de uitvoering van een aantal taken op zich neemt.

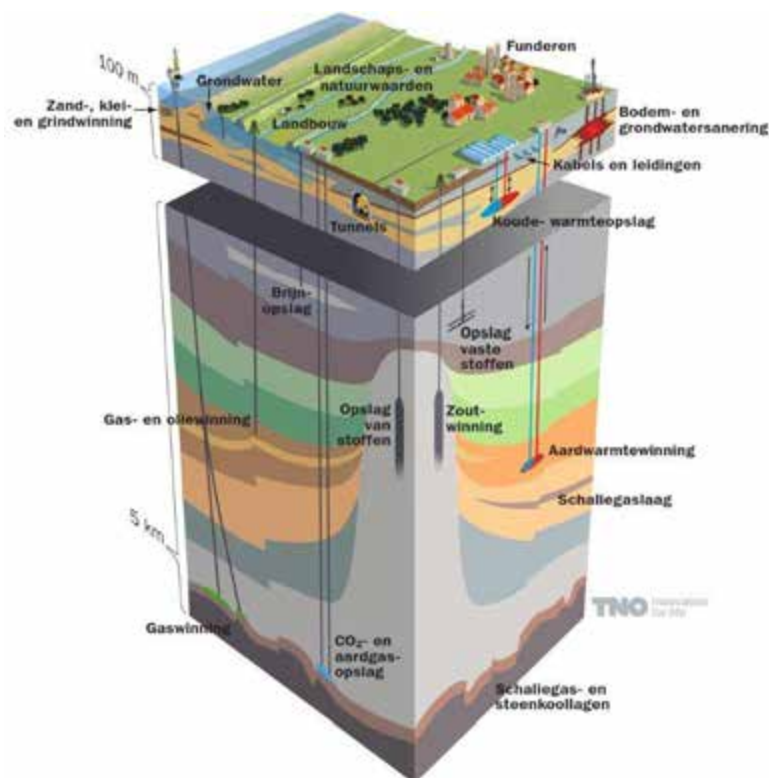
Met de komst van de Omgevingswet vindt een verschuiving plaats van provinciale bodemtaken naar gemeenten. We bereiden de overdracht naar gemeenten voor.

De mogelijkheden voor gebiedsgericht beheer van grondwaterverontreinigingen is opgepakt met gemeenten, Waterbedrijf Groningen en waterschappen. Mogelijk dat daaruit pilots voortkomen. Voorbeeld hiervan is het opstellen van gebiedsgerichte normen voor bijvoorbeeld barium (in Stadskanaal) of het opzetten van een monitoringssysteem voor het ondiepe grondwater in samenwerking met gemeenten en waterschappen. Het achterliggende doel is om meer te gaan handelen vanuit de systeembenadering van Bodem, (Grond)water en Ondergrond.

Vanuit het thema van de diepe ondergrond adviseren we over de besluiten over gas- en zoutwinningen van het Rijk. Dit is inclusief de afstemming over de uitvoering van het meerjarenprogramma Nationaal Coördinator Groningen (NCG).

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het thema Bodem was niet uitgewerkt in de voormalige Beleidsregel VTH. Uit de evaluatie van de beleidsregel kwam naar voren dat er meer helderheid nodig is over het saneren van nieuwe bodemverontreiniging, die bij de beëindiging van bedrijfsactiviteiten worden vastgesteld aan de hand van het eindsituatieonderzoek. De daarbij te hanteren saneringsdoelstelling (alle nieuwe bodemverontreiniging saneren op basis van het stand-



still beginsel) en de mogelijkheden tot hergebruik van verontreinigde grond in het kader van het Besluit bodemkwaliteit, leidt tot onduidelijkheid over de saneringsdoelstelling. We stellen hiervoor instructieregels op.

Hierin gaan we ook opnemen hoe in deze situaties omgegaan moet worden met de sanering van nieuwe bodemverontreiniging met niet-genormeerde stoffen en het hergebruik van grond met een verontreiniging door niet-genormeerde stoffen.

6.6 Omgevingsveiligheid

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

We verlenen omgevingsvergunningen milieu aan bedrijven waar wordt gewerkt met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Deze vergunningen houden we actueel met voorschriften die verwijzen naar de meest recente veiligheidsregels.

De kans dat een bedrijf een ongeval krijgt met een gevaarlijke stof door de nabijheid van een windturbine mag niet meer dan 10 % toenemen. Indien blijkt dat er een toename van meer dan 10% is, moet nader onderzoek worden uitgevoerd en moet worden nagegaan wat de gevolgen zijn. Deze instructieregel geldt voor bestaande en nieuwe situaties.

We hebben aandacht voor de gevolgen van aardbevingen in het Groningen gasveld. De landelijke overheid onderzoekt de ernst en de frequenties van mogelijk toekomstige aardbevingen. We onderzoeken de noodzaak voor nadere eisen aan het ontwerp van de risicovolle installaties en aan de berekening van het externe-veiligheidsrisico.

We hebben aandacht voor de risico's van aardbevingen door gaswinning op het veiligheidsniveau van Brzo-bedrijven. Brzo-bedrijven zijn bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen in hun installaties. Wij zijn het coördinerende bevoegde gezag volgens het Besluit Risico's Zware Ongevallen. De andere bevoegde gezagen zijn de Veiligheidsregio, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Waterschappen. De Brzo-bedrijven onderzoeken het veiligheidsniveau en doen zo nodig versterkingsmaatregelen. Het ontbreken van een vastgestelde beoordelingsmethodiek is van invloed op de voortgang hiervan. Het vaststellen van een beoordelingsnorm/beoordelingsmethode door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) voor de veiligheidsrisico's van installaties door aardbevingen ten gevolge van gaswinning is in onderzoek.

Bij bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen geven we prioriteit aan het toezicht op de veiligheidsvoorzieningen en de veiligheidsbeheerssystemen. Daarnaast controleren we deze bedrijven tweemaal per jaar op de andere milieuaspecten.

We hanteren de landelijke normen als toetsingskader voor externe veiligheid bij vergunningen voor bedrijven en luchthavens en luchtvaartterreinen. Dat doen we ook bij onze inspraak op bestemmingsplannen om daarmee onveilige situaties te voorkomen.

We spannen ons in voor een gering ruimtebeslag door de bedrijven met een relevant risico. Dit kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in het vestigingsbeleid binnen de bovenregionale industrieterreinen. We doen dit in samenwerking met de gemeenten.

Het beperken van risico's van bedrijven voor de leefomgeving vinden wij dusdanig belangrijk dat wij, los van onze regulerende bevoegdheid, ons via stimulering inspannen voor de vermindering van het ruimtebeslag van de risicoruimte en de verbetering van de calamiteitenvoorbereiding en nemen daarvoor deel aan veiligheidsinitiatieven op bedrijfterreinen zoals Oosterhorn en de stuurgroep Industrie. We houden verder rekening met andere risicobronnen, zoals geïnduceerde aardbevingen en risico's van windturbines zoals in de Eemsdelta.

Met concentratie van risicoveroorzakers wordt ook ruimtebeslag vermeden. Voor de nieuwvestiging van risicoveroorzakers kent de provincie Groningen gunstige en minder gunstige locaties. We leggen in overleg met gemeenten in de Omgevingsvisie en in de Omgevingsverordening de bovenregionale industrieterreinen vast als zoekgebieden voor nieuwe risicobedrijven.

We stimuleren een goede rampbestrijding in de provincie en spannen ons ervoor in dat de grote risicoveroorzakers zelf beschikken over calamiteitenvoorzieningen.

We publiceren de Risicokaart op internet (www.risicokaart.nl), we houden onze gegevens op de kaart actueel en we stimuleren dat andere bronhouders hun gegevens actueel houden.

Bij ons interbestuurlijk toezicht op gemeenten besteden we aandacht aan de gemeentelijke inzet voor externe veiligheid in de ruimtelijke besluiten en voor de actualiteit van de gemeentelijke gegevens op de Risicokaart via het Groninger Programma Lokale Omgevingsveiligheid 2016. We ontvangen hiervoor subsidies. We faciliteren hiermee de ODG om advieswerkzaamheden te verrichten voor gemeenten en provincie. Deze adviezen ondersteunen de besluitvorming in het kader van de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening.

Ook leveren we een bijdrage aan het Actieprogramma veiligheid Oosterhorn.

De provincie is ook het bevoegde gezag voor bouwen als het gaat om bouwwerken bij de grote bedrijven waarvoor de provincie het bevoegde gezag is. In deze planperiode worden de toezichtsplannen van deze bedrijven uitgebreid met het toezicht op de risico's die zich kunnen voordoen bij bestaande bouwwerken als gevolg van aardbevingsschade.

In de instructieregels stellen we dat specifieke veiligheidsnormen in acht worden genomen bij windturbines.

Voor het monitoren van de omgevingsveiligheid van de Eemsdelta is het wenselijk dat hierbij aandacht wordt gegeven aan de omliggende woongemeenschappen Borgsweer, Farmsum, Oudeschip en Polen. De opzet en de wenselijkheid van deze monitor wordt nader onderzocht in samenwerking met de gemeenten.

6.7 Duisternis en stilte

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de verlening van vergunningen, maar ook bij toetsing van geluid van (spoor)wegen, en het opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen, wordt rekening gehouden met stille gebieden.

In de oude Beleidsregel VTH-2016 was aandacht voor lichthinder maar gebleken is dat de beleidsregel wat lichthinder betreft niet uitvoerbaar was. We stellen hiervoor instructieregels op.





We hebben twee gebieden aangewezen waar we stilte en duisternis een extra stimulans willen geven: het gebied ten westen van de N361 in de gemeente Winsum en het gebied in de gemeente Vlagtwedde. Zo is stil asfalt aangelegd in het gebied bij Vlagtwedde. Indien de mogelijkheden zich voordoen zullen we in deze gebieden doorgaan met het bevorderen van stilte en duisternis.

Door onze inzet hebben we de bewustwording bij maatschappelijke actoren over het belang van stilte en duisternis vergroot. In het kader van de Koepeldeal is een aantal projecten uitgevoerd die waren gericht op bewustwording rondom duisternis en verlichting zoals dineren in het donker in De Marne en belevingsonderzoeken over verlichting/openbare verlichting in Winsum, Eemsum en Ten Boer. We zetten dit bewustwordingstraject voort en gaan hiervoor nieuwe activiteiten ontwikkelen.

We hebben ons gericht op de lichtuitstoot van melkveestallen en op lichtmasten. Ofschoon qua lichtintensiteit de lichtuitstoot van melkveestallen niet groot is, worden in onze provincie de “blokken licht” in het landschap als storend ervaren. Samen met de Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (LTO) en de Natuur- en Milieufederatie Groningen (NMG) is een belevingsonderzoek uitgevoerd en daaruit is het convenant tussen LTO Noord en de NMG voortgekomen. Op het gebied van toezicht worden er nu nog geen activiteiten ontplooid. We gaan de uitvoering van het convenant monitoren en evalueren. Wanneer dit onvoldoende is, gaan we na of het scherper stellen van de regels noodzakelijk is. Het is daarbij mogelijk dat in 2018 de regels uit het Convenant in de Omgevingsverordening worden opgenomen. Daarbij besteden we aandacht aan de handhaafbaarheid van de regels.

Het Provinciaal Lichtmastenplan 2013-2016 is uitgevoerd en geëvalueerd. Het doel was de verlichting op provinciale en gemeentelijke wegen te minimaliseren, zonder dat dit ten koste gaat van de sociale en verkeersveiligheid. Dit lichtmastenplan moet nog worden afgerond richting het bestuur. Het zogenaamde Dark Sky Park in het Lauwersmeergebied is opgericht en de provinciale donkerkaart is gemaakt. We gaan met de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) de mogelijkheid na om de verlichting van de gaswinninglocaties te verminderen.

Duisternis en stilte zijn nu in de Omgevingsvisie opgenomen. In de Omgevingsverordening zijn normen voor de lichtuitstraling van melkveestallen opgenomen en staat vermeld dat de bestemmingsplannen voor het buitengebied een toelichting moeten bevatten hoe met duisternis en stilte rekening wordt gehouden. We gaan na hoe we duisternis en stilte betrekken bij onze afwegingen bij ruimtelijke ontwikkelingen en we gaan na op welke manier de gemeenten hiermee rekening houden.

We handhaven en verbeteren het huidige stilteniveau in de stiltegebieden en aandachtsgebieden door

- maatregelen op te nemen bij het verlenen van vergunningen, het toetsen van geluid van (spoor)wegen, het opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen;
- stilte in onze afwegingen te betrekken bij beleidsontwikkeling, beheerplannen en bij het uitvoeren van activiteiten en projecten op terreinen als ruimtelijk ordening en milieu;
- het belang van stilte onder de aandacht te brengen van andere partijen als gemeenten, (buur) provincies en belangen- en natuurorganisaties.

6.8 Bijdrage andere beleidsvelden

Naar aanleiding van de totstandkoming van de Omgevingsvisie en de evaluatie en actualisering van het IMB is het nodig om de positie van het milieubeleid voor van de overige provinciale beleidsvelden te beschrijven en daarbij vast te leggen hoe de doorwerking van het milieubeleid in deze beleidsvelden gestalte krijgt.

Ter verduidelijking de volgende voorbeelden:

- *Geluidsoverlast die bewoners ondervinden van een naastgelegen provinciale verkeersweg.* Normaliter leidt dit tot technische maatregelen als stil asfalt, geluidschermen of woningisolatie gecombineerd met het toestaan van het hoge geluidniveau op de gevel (maatregelen uit het verkeersbeleid). Maar de situatie is ook te voorkomen door een zone op te nemen langs een zeer drukke weg waar woningbouw niet is toegestaan (ruimtelijke ordening). In alle gevallen wordt de geluidhinder verminderd of voorkomen.
- *Vermesting van landbouwgebieden met matige grond- en oppervlaktewaterkwaliteit.* Door de mineralenwetgeving (milieubeleid) is dat te verminderen. Maar ook door omzetting van de landbouwgrond tot natuurgebied (natuurbeleid), of door mestvergisting (energiebeleid) of ligboxenstallen (landbouwbeleid). Al deze oplossingen leiden tot een betere conditie van de bodem en minder belasting van het grond- en oppervlaktewater.
- *CO₂-uitstoot van elektriciteitscentrales.* Dat is een mondiaal milieuprobleem. CO₂-afvang en -opslag (milieubeleid) of meer windenergie en zonnepanelen (energiebeleid) kunnen de uitstoot verlagen. Ook innovaties als warmtekrachtkoppeling, geothermie en nieuwe gasturbine-technologie (economisch beleid) kunnen daaraan bijdragen.

Milieu als beleidsveld heeft in hoofdzaak een uitwerking op de andere beleidsvelden. Het milieubeleid is in haar klassieke thema's uitontwikkeld en het heeft geresulteerd in wetgeving en normen. Beide bepalen de uitvoering van de beleidsopgave. Dit betekent dat milieubeleid in de klassieke zin van het woord zich steeds meer richt op beheer en onderhoud. In de laatste decennia hebben andere milieuonderwerpen zich aangediend zoals de klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen. Aanpak van deze problematiek begint de kinderschoenen te ontgroeien en de provincie ontwikkelt beleid en programma's en maakt plannen, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de oplossing van het mondiale probleem. Het werken aan deze oplossing overstijgt de afzonderlijke beleidsvelden.

Om te komen tot een verantwoording van het milieueffect, dat gepaard gaat met de uitvoering van de beleidsvelden Ruimtelijke Ordening, Verkeer & Vervoer, Natuur, Economie, Energie en Circulaire Economie is lastig. In praktijk zijn beleidsdoelen dus via verschillende beleidsterreinen te bereiken. Onderstaande tabel is niet uitputtend maar geeft hiervan een indicatie.

Beleidsvelden →	Natuur en Landschap	Ruimtelijke Ordening	Milieu	Circulaire Economie	Mobiliteit
↓ Doelen ↓					
Robuuste & gevarieerde natuur	X	X	X		
Ruimtelijke kwaliteit	X	X	X	X	X
Schoon & veilig leven	X	X	X	X	X
Economie & werkgelegenheid	X	X	X	X	X
Bereikbaarheid		X		X	X

Hieronder is opgenomen hoe per portefeuille het milieubeleid in de Omgevingsvisie is opgenomen.

Milieu en Natuur

De invoering van de programma aanpak Stikstof waarvoor vanuit de Wet natuurbescherming vergunningen moeten worden aangevraagd. Al deze oplossingen leiden tot een betere conditie van de bodem en minder belasting van het grond- en oppervlaktewater.

Milieu en Energie

In de paragraaf ruimte voor duurzame energie staat vermeld dat we vergistingsinstallaties voor biomassa en mest stimuleren. Deze installaties moeten de restproducten op eigen grond verwerken. Deze acties moeten zodanig worden uitgevoerd dat de bodem en grondwater worden beschermd. Daarnaast kan hierbij geuroverlast ontstaan.

Milieu en Mobiliteit

De provincie is het bevoegde gezag voor de regionale helihaven en andere burgerluchtvaartterreinen (beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving). De inzet van de provincie op milieueffecten van de helihaven vallen daarbij onder zowel het thema geluid als het thema omgevingsveiligheid.

Milieu en Economie

We stimuleren de concentratie van bedrijvigheid op regionale bedrijventerreinen in de stedelijke gebieden. Dit loopt samen met ons streven om op regionale bedrijventerreinen de bedrijven uit de hogere milieucategorieën en/of met een aanzienlijk ruimtebeslag te vestigen. Zo voorkomen we ook milieuhinder op andere plekken en worden woningen in de omgeving van de lokale bedrijventerreinen ontzien.

Economische ontwikkeling zien we graag in de vorm van een circulaire economie waarmee we het milieuprobleem zoals afval kunnen oplossen en grondstoffen uitsparen en beter benutten waardoor uiteindelijk er minder ontginning van natuur nodig is.

7. Ontwikkelthema's

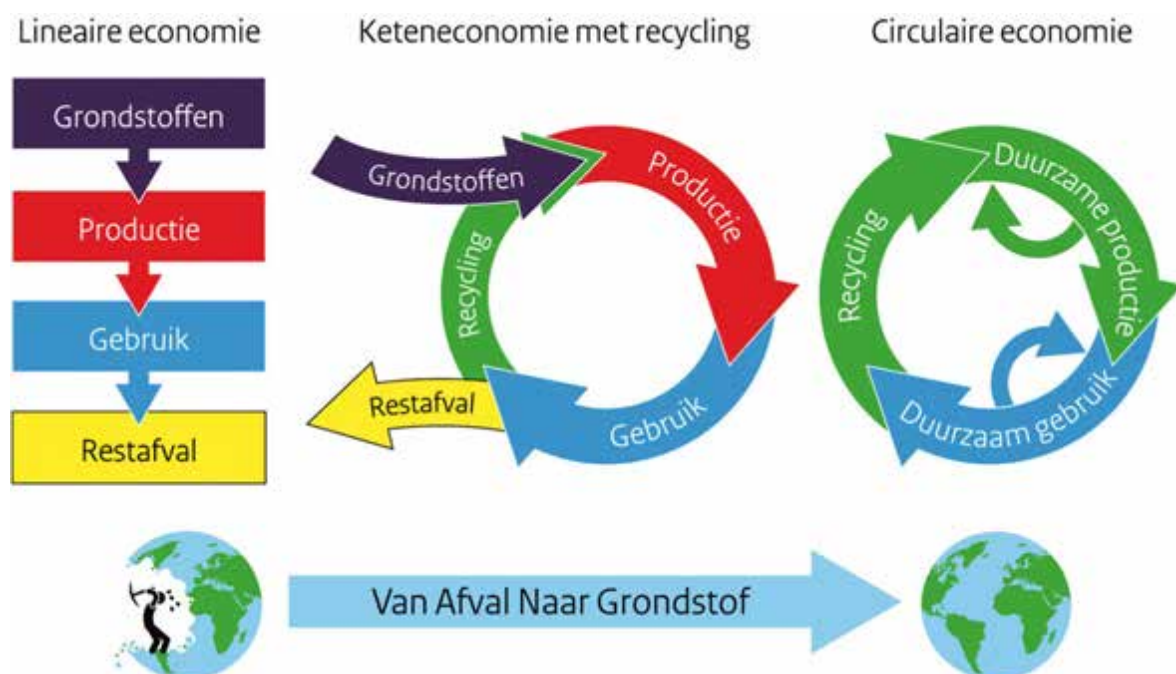
De provincie heeft zes opgaven gedefinieerd waarop we ons de komende tijd focussen. In de onderstaande tabel zijn voorbeelden opgenomen van relaties tussen het Milieuplan en de opgaven. In paragraaf 7.1 is de zesde opgave nader beschreven waaruit de relatie met het Milieuplan naar voren komt.

Centrale opgaven		Relatie met milieuplan
1. Gaswinning		
	Veiligheid in relatie tot gevaarlijke stoffen BRZO Chemiecluster Delfzijl, energie en agribusiness	VTH
2. Energietransitie		
	Ontwikkeling biobased economy Gasinfrastructuur en Veiligheid Structuurvisie Eemsdelta	VTH Afvalpreventie en hergebruik Hinderaspecten
3. Leefbaarheid		
	Bedrijventerreinen	Gezondheid en Milieu
4. Cultureel erfgoed		
5. Waddengebied		
	Innovatieve dijkzone tussen Eemshaven en Delfzijl; toepassing slib uit de Eems-Dollard Dijkversterking Economie en Ecologie in Balans	Duurzaam Bodembeheer Afval Hinderaspecten Duisternis en stilte
6. Circulaire economie		
	Van afval naar grondstof (VANG) Verbeteren van de afvalscheiding en inzameling, het richten van bestaand afvalbeleid op de circulaire economie en de aanpak van specifieke ketens en afvalstromen.	Afvalpreventie Hinderaspecten Gezondheid en Milieu

7.1 Circulaire economie

Het doel van de circulaire economie is om de diverse niet biologische kringlopen, net als in de natuur, te sluiten. Daarmee worden grondstoffen in plaats van gewonnen, gebruikt en weggegooid, circulair ingezet. Met andere woorden grondstoffen blijven circuleren in plaats van dat ze afval worden.

We hebben relatief veel chemische bedrijven in onze provincie. Omvorming naar een meer vergroende chemie is een opgave die ook eerder is signaleerd door Commissie Willems ('Chemie-cluster op stoom'). Via de weg van circulaire economie kan deze industrie worden omgevormd. Circulaire economie en het milieuthema afval zijn nauw aan elkaar verbonden. In de aanloop naar een circulaire economie zal nog steeds afval aanwezig zijn maar wel verminderen. We moeten de producten steeds beter ontwikkelen, zodanig dat het oude restproduct weer wordt ingezet als grondstof.



In de circulaire economie wordt het opslaan van afval zo veel mogelijk voorkomen en als het gebeurt, dan voor een zo kort mogelijke periode. Immers afval is een grondstof voor de productie van het product waar het uit kwam of voor een ander hoogwaardig product. Daarmee heeft de grondstof (afval) een waarde in het economisch verkeer. Het afval zal dan nooit lang worden opgeslagen, omdat dat een kapitaalsvernietiging zou zijn. Als het niet lukt om een economische waarde te geven aan de grondstof (afval) dan is het product niet gedefinieerd als een circulair product.

De ontwikkeling van circulaire economie gaat in één beweging economische groei, ecologie en sociale cultuur verbeteren zonder nadelen of minpunten af te wentelen op de plaats van de productie, verwerking en gebruik. Hierbij gaan we er van uit dat niet meer milieuhinder ontstaat en geen vervuiling optreedt voor bodem, water of lucht.

Circulaire economie raakt aan veel beleidsvelden zoals milieu, water, landbouw, industrie, onderwijs en onderzoek en voor de provincie Groningen ook duidelijk aan de chemiesector. Vanuit het Milieu-plan werken we mee aan deze verduurzamingsslag van onze economie. De provinciale opgave wordt apart uitgewerkt in een strategie voor circulaire economie.

7.2 Duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling is een belangrijk thema voor de provincie. Het is een breed begrip dat in de kern gaat over het leefbaar houden van de aarde voor toekomstige generaties op een maatschappelijk en economisch verantwoorde manier. Een schoon milieu is daarvoor van essentieel belang, ook in relatie tot gezondheid, want hoe schoner het milieu hoe beter voor onze gezondheid. In het collegeakkoord staat dat er de komende tijd extra aandacht zal zijn voor duurzaamheid en milieu, waarbij circulaire economie en gebiedsgericht milieubeleid de uitgangspunten vormen. Verder raakt duurzame ontwikkeling aan thema's als duurzame chemie, energietransitie en energiebesparing, een toekomstbestendige landbouwsector, healthy ageing en leefbaarheid.

Ook in de Omgevingsvisie heeft duurzaamheid een belangrijke plek gekregen. Hierin staan als kernwaarden van de fysieke omgeving vermeld: karakteristiek, divers, schoon, stil, duisternis, ruim en open.

Er komt een programma duurzaamheid voor de provincie, waarmee wordt gewaarborgd dat duurzaamheid de komende tijd extra aandacht krijgt en verder wordt ingebed binnen de organisatie. In dit plan wordt uitgewerkt hoe duurzame ontwikkeling de komende tijd geïntegreerd zal worden in de zes provinciale opgaven en binnen de verschillende beleidsvelden. Daarnaast komt er als onderdeel van het plan een intern traject gericht op bewustwording. Vanuit het Milieuplan werken we mee aan het verduurzamen van de provincie. De uitwerking daarvan wordt opgenomen in een duurzaam ontwikkelingsplan.

8. Monitoring en Uitvoering Milieuplan

8.1 Monitoring

Tijdens de uitvoering van dit plan willen we weten: liggen we op koers of moeten we bijsturen? En doen we de goede dingen en doen we die goed (effectief en efficiënt)? Dit meten van de actuele situatie als inbreng voor bijsturing heet 'monitoring', een term uit de mediawereld. Eigenlijk is monitoring niets meer of minder dan een spiegel voorhouden. Voor ons milieubeleid gaat het daarbij om twee kernvragen:

- 'Hoe staat het ervoor, en gaat het de goede kant op?' (de toestand van het milieu);
- 'Doen wij de goede dingen, en doen we die goed?' (kwaliteit van ons beleidsuitvoering).

Bijsturing gaat in de volgende drie stappen:

1. meting: het 'droog' meten van de actuele situatie en ontwikkeling;
2. duiding: beoordelen van de gepleegde inzet in relatie met het beleidsdoel;
3. bijsturing: eventueel aanpassen van de beleidsinzet.

Funcies Milieumonitor

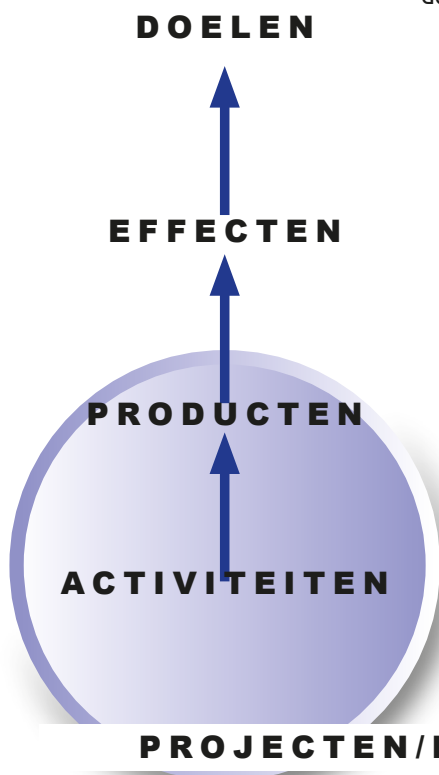
De milieumonitor geeft antwoord op de twee kernvragen en dekt daarmee 'meting' en 'duiding'. De milieumonitor gaat dus niet over de beleidsreactie (bijsturing en verandering van de plannen).

Duiding is soms lastig. Het beschouwt de actuele milieukwaliteit in relatie tot de gepleegde beleidsinzet. Soms is dat verband 'hard' en eenduidig, maar vaak is de sturing beperkt of reageert het milieusysteem traag op beleid. Het is daarom extra lastig dat de provincie steeds vaker indirect stuurt in de rol van facilitator of regisseur.

Duiding komt dan neer op een, waarschijnlijk, kwalitatief verhaal over de effectiviteit van ons beleid. Daaraan ontkomen we niet; de milieumonitor is namelijk - behalve voor bijsturing - ook van belang voor het informeren en verantwoorden naar bestuur en publiek.

We streven naar eenduidigheid en efficiëntie binnen onze werkprocessen. Daarom wordt de onderliggende informatie voor de milieumonitor tevens gebruikt voor het samenstellen van de Omgevingsbalans. Ook de jaarrekening van Provinciale Staten over inzet en effecten van beleid maakt gebruik van deze milieumonitor.

Speciale aandacht gaat uit naar milieumonitoring in het plangebied van de Structuurvisie Eemshaven- Delfzijl. In die Structuurvisie is een aantal specifieke milieugrenzen vastgesteld. We willen kunnen beoordelen hoe de feitelijke milieudruk in de Eemdelta zich ontwikkelt in relatie tot de specifieke milieugrenzen van de Structuurvisie. De betreffende basisgegevens hiervoor worden eveneens verzameld en - na bewerking - gepresenteerd in het kader van deze milieumonitor. Dit vraagt erom dat regionale beheeradministratie voor thema's geluid, geur en omgevingsveiligheid worden ontwikkeld, veelal in samenwerking met de gemeenten Eemshaven en Delfzijl en met GSP.



Geluidcontouren
wegverkeer



De milieumonitor is geen projectmanagement-hulpmiddel. Projectleiders moeten de voortgang van de projecten bewaken en zorgen dat de afgesproken producten op tijd en binnen het budget worden geleverd. Dit is georganiseerd in de Planning & Control cyclus. Op programmaniveau ligt dat anders, omdat in het programma (dit Milieuplan 2017-2020) keuzes worden gemaakt voor de samenhangende beleidsinzet. Hier geeft de milieumonitor dus de noodzakelijke feedback voor eventuele bijstelling van het programma.

De Omgevingswet introduceert het begrip omgevingswaarde. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit heeft of kan bereiken, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen kan dragen. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. De Omgevingswet gaat aangeven welke omgevingswaarden de provincie mag vaststellen. Wanneer dit het geval is dan zijn we verplicht deze omgevingswaarde te monitoren en wordt deze waarde opgenomen in de milieumonitor. Dit speelt in het bijzonder in het plangebied van de Structuurvisie Eemshaven – Delfzijl.

Ontwerpkeuzes

We kiezen de volgende uitgangspunten:

- **Groeimodel.** We starten de milieumonitor met een beperkte set indicatoren, waarvoor de basisgegevens relatief snel en eenvoudig zijn te vergaren. Daarna kan de monitor worden gewijzigd of uitgebreid met nieuwe indicatoren, die passen bij onze beleidsambities en -inzet. Door jaarlijks een monitor op te stellen worden jaarreeksen gevormd, zodat niet alleen de actuele toestand maar ook de dynamiek in de milieukwaliteit in beeld wordt gebracht;
- **Bestaande rapportages.** De milieumonitor is vooralsnog aanvullend aan milieu-relevante rapportages die wij al maken. In de onderstaande tabel zijn hiervan enkele voorbeelden gegeven. Wij gaan onderzoeken of we de rapportages kunnen integreren in de Milieumonitor;

RAPPORTAGE	FREQUENTIE	DOELGROEP
Burgerjaarverslag. Wettelijke milieutaken - Wabo, WHVBZ (zwemwater): beschikkingen, zienswijzen, termijnen, etc.	1 x /jaar	PS, publiek
Kwaliteit uitvoering VTH-milieutaken - Wabo	1 x /jaar	IBT
Jaarverslag Vuurwerk	1 x /jaar	GS, ILT
Energiemonitor (CO2, besparing)	1 x /jaar	PS, publiek
Jaarverslag Milieutoezicht	1 x /jaar	PS, publiek
Milieuklachten	1 x /mnd	GS, publiek
Financiële risico's afvalbedrijven	2 x /jaar	GS

- **Indicator en beleidsdoel.** Bij de keuze van de indicator richten we ons op die grootheid die het meest overeenkomt met het beleidsdoel. Afgeleide grootheden zoals het aantal deelnemers, verleende ontheffingen, verstrekte subsidies zijn veelal niet de kern van de zaak of kunnen een verkeerd beeld geven ('operatie geslaagd, patiënt overleden');
- **Prioriteit en praktijk.** Twee andere criteria voor de keuze van een indicator zijn (1) het bestuurlijke belang en de zwaarte van de beleidsinzet, en (2) de mate waarin de data beschikbaar (te maken) zijn; Aansluitend op de Omgevingsvisie en het collegeakkoord kijken we vooral naar gezondheid en milieu, leefomgevingskwaliteit en duurzame ontwikkeling;
- **Meting en duiding.** Bij de behandeling in de Milieumonitor presenteren we per indicator achtereenvolgens:
 - A. De milieurelevante 'toestand' en -indien mogelijk- de ontwikkelingen daarin;
 - B. Vergelijking met het geformuleerde milieudoel;
 - C. Oordeel over de doeltreffendheid van het ingezette beleid;
 - D. Indicatieve beschouwing effecten van overig beleid.

Indicatorenset

Op basis van de criteria en overwegingen zoals hierboven aangegeven, hebben wij de onderstaande set van indicatoren bepaald. Vanwege het groeimodel, dat wij voor ogen hebben, gaat het om twee lijsten: (1) de concrete 'start'-set indicatoren voor 2017, en (2) de nog te ontwikkelen indicatoren voor de jaren daarna.

Voor het jaar 2017 brengen we in de milieumonitor de indicatoren samen die al deels in bestaande rapportages zijn vermeld en/of die relatief eenvoudig zijn samen te stellen. Bovendien gaat het om indicatoren die goed zijn te koppelen aan het Milieuplan:

Startset milieu-indicatoren 2017

	THEMA	INDICATOR(EN)
1	Milieuhinder geur	Klachten
2	Milieuhinder geluid	Klachten, GES-scores en dB's op woningen
3	Stilte en Duisternis	km ² x normonderschreiding in lux en dB, donkerte kaart
4	Luchtkwaliteit fijnstof	Concentratiekaarten PM ₁₀ en PM _{2,5} jaargemiddelden
5	Luchtkwaliteit NO _x	Concentratiekaart, jaargemiddelde, dagen overschrijdingen
6	Milieurisico's afvalbedrijven	Opslagvolume x specifiek milieugevaar n.t.b.
7	Naleving milieuregelgeving	Conformancy index n.t.b.

Voor de jaren na 2017 ontwikkelen we aanvullende indicatoren. Dit omdat de provincie integraal beleid voert, het gaat om het signaleren en beoordelen van effecten op het milieu door inzet op andere beleidsdoelen. Ook kijken we verder naar de integratie van bestaande indicatoren in de milieumonitor.

Specifieke milieu-indicatoren plangebied Structuurvisie Eemshaven – Delfzijl 2017-2018 e.v.

	THEMA	INDICATOR(EN)
1	Geluidhinder	Cumulatieve geluiddruk op woningen L _{cum}
2	Geurhinder	Geurconcentratie bij woningen in o.u. en GES-score
3	Omgevingsveiligheid	Contouren Plaatsgebonden Risico 10 ⁻⁶
4	Energie, Klimaat en NO _x	Besparingen en vermeden emissies door maatregelen
5	Verspreiding	Emissies zware metalen

Aanvullend: te ontwikkelen milieu-indicatoren 2018 e.v.

	THEMA	INDICATOR(EN)
1	Omgevingsveiligheid	Veiligheidskaart, risicoblootstellingen
2	Vuurwerk veiligheid	n.t.b.
3	Milieueffecten RO-beleid	n.t.b.
4	Milieueffecten Verkeersbeleid	n.t.b.
5	Milieueffecten Landbouwbeleid	n.t.b.
6	Milieueffecten Energietransitie	n.t.b.
7	Milieueffecten Economisch beleid	n.t.b.
8	Milieueffecten Natuurbeleid	n.t.b.

8.2 Uitvoering Milieuplan

Het Milieuplan heeft een looptijd van 4 jaar en zal in 2021 worden opgevolgd. Elk jaar wordt van de stand van zaken van de uitvoering een verslag gemaakt, waarbij de actielijst en de daarin opgenomen prioritering wordt aangepast. Hierbij betrekken we ook de gegevens die uit de milieumonitor volgen.

COLOFON

UITGAVE

Provincie Groningen

ONTWERP, DRUK EN TECHNISCHE UITVOERING

Grafisch centrum provincie Groningen

FOTOGRAFIE

A. Wiersma, provincie Groningen, e.a.

PROJECTGROEP

Harm Eetgerink

Amber Fels - Blansjaar

Marianne Fokkinga

Karin Konings

Jan Spakman

Jan Westerbeek

OPLAGE: 150

In dit document is gebruik gemaakt van illustraties.
Mogelijk zijn alle rechthebbenden niet achterhaald.
Graag melden bij de redactie als uw naam ontbreekt.

BIJLAGE I:

**Vergunningenstrategie Wabo
(milieu)**

**Deze bijlage maakt deel uit van het Milieuplan 2017-2020
provincie Groningen**

Inleiding

Algemeen

Aan de hand van de packagedeal 2009 zijn er afspraken gemaakt over het opstellen van landelijke strategieën voor de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op dit moment wordt door een IPO-werkgroep gewerkt aan de Landelijke strategie voor vergunningen meldingen en ontheffingen; kortweg de Landelijke Vergunningenstrategie (LVS). De voormalige Beleidsregel VTH 2016 bevatte een aanzet voor de Vergunningenstrategie Wabo(milieu). Deze strategie is geactualiseerd en in het vervolg opgenomen. Hiermee lopen we vooruit op de komst van de LVS. De provinciale Vergunningenstrategie is nog niet volledig en is beperkt tot de thema's geluid, lucht, omgevingsveiligheid en duisternis.

Nu is de Vergunningenstrategie beperkt tot omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu. Nadat de LVS gereed is gaan we onze Vergunningenstrategie aanpassen en het onderdeel bouw toevoegen. Ook willen we de andere wetgeving waarvoor wij bevoegd gezag zijn toevoegen zoals onder andere de Wet luchtvaart, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming en het Vuurwerkbesluit. Tot slot gaan we wat de strategie betreft ook met de komst van de Omgevingswet (2019) rekening houden.

De strategie heeft tot doel op basis van het milieu- en duurzaamheidsbeleid aan te geven hoe wij het vergunningeninstrument inzetten om onze milieudoelstellingen te bereiken. Bij de uitvoering daarvan staat duurzame ontwikkeling centraal in ons handelen. We zetten het vergunningeninstrument daarmee ook in voor een leefbare (people), aantrekkelijke, veilige (planet), concurrerende en bereikbare (profit) provincie.

Inhoud

De Vergunningenstrategie is in samenwerking met de ODG opgesteld. Het primaire uitgangspunt voor vergunningverlening is de Europese en nationale wet- en regelgeving en daarnaast het strategische milieubeleid uit de Omgevingsvisie en uit de ontwerpstructuurvisie Eemsdelta. De thema's verschillen in uitwerking. Dit is het gevolg van verschillende factoren zoals de veranderingen in het milieubeleidsveld, onze ambities daarin en de rol die we daarbij kiezen.

Hieronder hebben we vanuit paragraaf 5.2 van het Milieuplan ons BBT-beleid opgenomen. Dit BBT-beleid is van toepassing op lucht (luchtkwaliteit, grof stof, zeer zorgwekkende stoffen en geur), geluid en duisternis.

Beste beschikbare technieken omgevingsvergunning (milieudeel)

Aan een omgevingsvergunning (onderdeel milieu) voor bedrijven worden, in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu, voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting kan veroorzaken te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast die voor de inrichting in aanmerking komen. Bij het bepalen van BBT moeten wij rekening houden met nationale en Europees aangewezen referentiedocumenten. Daarnaast mag er geen sprake zijn van het overschrijden van (lokale) milieugrenswaarden. Indien er sprake is van een (dreigende) overschrijding moet de vergunning strenger zijn dan de BBT, of worden geweigerd indien dit geen oplossing biedt.

Voor een inrichting worden soms meerdere technieken aangemerkt als de BBT. Daarbij is er regelmatig sprake van een bandbreedte ('prestatierange'), waarbinnen een milieuprestatie kan worden aangemerkt als vallend binnen het BBT-kader. Zo kan bijvoorbeeld voor een bepaalde luchtfilterinstallatie een prestatierange gelden van 1 tot 5 mg stof per m³ als BBT.

Verder kan het voorkomen dat hinder wordt ondervonden terwijl deze inrichting voldoet aan de BBT. Indien er sprake is van ernstige hinder of wanneer het aantal gehinderde omvangrijk is, zullen maatregelen worden verlangd die verder gaan dan vereist volgens BBT-maatregelen.

Voor de toepassing van BBT bij lucht (luchtkwaliteit, geur, grof stof en zeer zorgwekkende stoffen) en geluid hanteren wij het onderstaande beleid:

1. Bij alle aanvragen om een omgevingsvergunning is het uitgangspunt dat de meest strenge kant van de BBT wordt voorgeschreven. Indien een bedrijf van mening is dat de strengste norm niet haalbaar is, moet dit door het bedrijf technisch en economisch worden onderbouwd en zal het bevoegde gezag hierover het gesprek aangaan.
2. Bij het doorlopen van de cyclus voor het toetsen van de actualiteit van een omgevingsvergunning wordt beoordeeld of de vergunningvoorschriften moeten worden aangescherpt, ook indien al wordt voldaan aan de BBT. Indien onduidelijk is of een verdere vermindering van de gevolgen voor het milieu mogelijk is zal een onderzoekverplichting worden voorgeschreven in een ambtshalve wijziging van de vergunning.

Lucht

Luchtkwaliteit

Toelichting

De luchtverontreiniging die bedrijven veroorzaken trekt volop de aandacht. Er is daarbij sprake van een grote diversiteit aan luchtverontreinigende stoffen (waaronder zware metalen, organische stoffen, NO_x, CO₂ en SO₂) op vele stoffen. Vaak heeft een bedrijf te maken met meerdere van deze stoffen aspecten zoals de uitstoot van broeikasgassen en hinder door geur of stof, of verzurende en eutrofiërende emissies met mogelijke effecten op de omliggende natuur.

Het reguleren van deze diverse emissies doen we door het toepassen van Europees en nationaal bronbeleid. Kern van dit bronbeleid is het minimaliseren van de uitstoot door het toepassen van ons BBT-beleid. De verdere uitwerking van het bronbeleid (maatregelen bij de bron) is vanwege de grote diversiteit in bronnen en effecten in diverse wetgeving en bijbehorende regelingen vastgelegd. Naast het bronbeleid richten we onze aandacht op een aantal specifieke zaken die wij lokaal van belang achten.

Voor het strategische luchtbeleid wordt verwezen naar subparagraaf 4.1.1 van het Milieuplan.

Uitvoering

We reguleren dat de uitstoot door de industrie minimaal is, door bij vergunningverlening maximaal in te zetten op het functioneren van bedrijven conform ons BBT-beleid.

Grof stof

Toelichting

Grof stof bestaat uit zulke grote deeltjes, dat het meeste ervan met het blote oog zichtbaar is. De effecten van grof stof zijn: hinder, vervuiling en eventueel ook aantasting van materialen en oppervlakken. Grof stof gedraagt zich anders dan fijn stof. Karakteristiek is dat het:

- a. in de directe nabijheid van bronnen neerslaat;
- b. hinderlijk is maar in de regel niet of nauwelijks schadelijk is.

In het kader van vergunningverlening en handhaving kan grof stof aan de orde zijn bij op- en overslagactiviteiten en bij een deel van de afvalverwerkende bedrijven in de provincie. Jaarlijks komen er klachten over stofoverlast bij de provincie binnen.

Voor grof stof voeren we een brongericht beleid in de vorm van diverse soorten van maatregelen die in BBT-documenten zijn opgenomen om het vrijkomen of verwaaien van grof stof tegen te gaan.

Uitvoering

1. Bij beoordeling van nieuwe situaties verlangen we van het bedrijf dat het voldoet aan ons BBT-beleid. We letten op een zodanige situering van de potentiële stofbronnen en van het bedrijf als geheel dat de belasting van de omgeving minimaal zal zijn.
2. In het geval van bestaande situaties willen we hinder zoveel mogelijk beperken. We eisen van bedrijven een good housekeeping als handelswijze en voorzieningen die voldoen aan ons BBT-beleid. Wanneer visueel waarneembare stofverspreiding wordt geconstateerd, in combinatie met overlast, dan gaan wij het bedrijf er aan houden extra maatregelen en/of voorzieningen te treffen dan wel bestaande maatregelen te intensiveren (vaker sproeien, afdekken, e.d.).
3. Ernstige overlast mag niet voorkomen. In de relevante vergunningen leggen we daarom vast dat potentiële bedrijfsactiviteiten die dit kunnen veroorzaken in geval van overlast stilgelegd moeten worden en/of dat deze verboden zijn onder bepaalde bedrijfscondities of weersomstandigheden.
4. Als uit vooroverleg bij nieuwe situaties blijkt dat de afstand tussen een voor stofverspreiding relevant bedrijf en de woonomgeving minder is dan de richtafstanden voor stof uit de VNG-publicatie Bedrijven & Milieuzonering dan verlenen we geen omgevingsvergunning.

Zeer Zorgwekkende Stoffen

Toelichting

Het milieubeleid voor stoffen is in zijn algemeenheid gericht op de beheersing en beperking van de blootstelling van mens en milieu aan schadelijke stoffen. Nationaal zijn er prioritaire stoffen voor het milieubeleid vastgesteld, waarvoor met voorrang moet worden gestreefd naar het verminderen van de risico's daarvan voor mens en milieu. De meeste Nederlandse prioritaire stoffen zijn afkomstig van internationale (prioritaire) stoffenlijsten.

In het kader van vergunningverlening en handhaving kunnen stoffen aan de orde komen die als zeer zorgwekkend bestempeld zijn. In de vergunningverlening worden de emissies van deze stoffen getoetst. Afhankelijk van de stof zijn er brongerichte eisen zoals die voortvloeien uit het activiteiten besluit en/of effectgerichte beleidsmatig normen zoals die zijn afgeleid door het RIVM¹.

Uitvoering

1. Bij beoordeling van bedrijfsituaties in het kader van vergunningverlening verlangen we van bedrijven dat zij voldoen aan ons BBT-beleid.
2. Indien er voor stof een effectgerichte kwaliteitsnorm is geformuleerd in nationale en/of Europese regelgeving toetsen we tevens op luchtkwaliteit.
3. De effecttoetsing wordt locatie- en situatie specifiek uitgevoerd:
 - o Normen geven aan boven welke dosering of concentratie van een stof nadelige effecten kunnen optreden. Er zijn verschillende normen voor mens en milieu in verschillende situaties. De norm kan daarbij afhankelijk zijn van de te toetsen omgeving/habitat.
 - o Bij de bepaling van de luchtkwaliteit worden de andere lokale bronnen en de heersende luchtkwaliteit betrokken.

¹ Zie <http://rivm.nl/rvs/normen>.

Geluid

Gezoneerde industrieterreinen

Toelichting

Gemeenten zijn aangewezen als beheerder van de geluidruimte binnen de volgens Wet geluidhinder gezoneerde industrieterreinen. Gemeenten zijn eveneens bevoegd tot het vaststellen het bestemmingsplan waarmee de begrenzing van het industrieterrein, de zone - alsmede woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen in de zone - worden vastgelegd. De provincie verleent voor bepaalde categorieën bedrijven, waar zij bevoegd gezag voor is, de omgevingsvergunningen. Er kunnen spanningsvelden ontstaan indien de vestigingsmogelijkheden niet worden gedragen door de aanwezige geluidruimte. Voor het beschikbaar blijven van de toegewezen geluidruimte van een zone is het bij de beoordeling van aanvragen voor een omgevings-vergunning van belang dat bedrijven niet meer geluidruimte aanvragen dan voor de desbetreffende kavel is gereserveerd in de zone en hiervoor zelf de nodige inspanningen verrichten.

Het goed verdelen van de geluidruimte kan deels worden geregeld met het opstellen van zonebeheerplannen door gemeenten. In de Wet is een strikte weigeringsgrond nog niet verankerd als niet wordt voldaan aan de doelstellingen van het zonebeheerplan. Om probleemsituaties te voorkomen wordt niet meer geluidruimte gegeven dan strikt noodzakelijk.

Voor het strategische beleid wordt verwezen naar paragraaf 4.1.2 van het Milieuplan.

Uitvoering

Wij willen er aan bijdragen dat de gezoneerde industrieterreinen zodanig worden ingericht en beheerd, dat de industrie zich qua geluidruimte kan blijven ontwikkelen zoals voorzien is voor het specifieke industrieterrein.

1. Binnen de bevoegdheden van de vergunningverlening wordt niet meer geluidruimte vergund dan strikt noodzakelijk is.
2. Bij de beoordeling van geluid van inrichtingen op gezoneerde industrieterreinen wordt uitgegaan van een strikte toetsing aan ons BBT-beleid.
3. Wij gaan in overleg met de gemeente indien er op een industrieterrein een knelpunt is ten aanzien van de te vergunnen geluidruimte.
4. Binnen de Eemsdelta moet de opgetelde geluidbelasting per windpark -ongeacht het aantal inrichtingen- voldoen aan de norm van 47 dB. Wanneer er meerdere initiatiefnemers zijn binnen een windpark dan is ons streven één gezamenlijke aanvraag in behandeling te nemen.
5. Binnen de Eemsdelta geldt voor L_{CUM} een grens van 65 dB op de gevels van woningen. Dit komt overeen met een blootstellingsniveau van maximaal GES 5.

Bedrijven buiten gezoneerde industrieterreinen

Toelichting

Voor inrichtingen buiten gezoneerde industrieterreinen gelden de kaders van de Wet geluidhinder niet. Wanneer een gemeente nog geen beleid heeft vastgesteld, wordt bij vergunningverlening geadviseerd om voor industrielawaai de adviezen uit de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening als toetsingskader te hanteren. Deze handreiking biedt op diverse punten een beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag, waarbij bestaande rechten van een bedrijf een rol kunnen spelen. Voor nieuwe situaties is deze beoordelingsruimte beperkt.

Voor bedrijven die onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen, gelden de geluidsgrenswaarden zoals genoemd in hoofdstuk 2 van dit Besluit. Echter gaat het hier om bedrijven waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is.

Voor wat betreft geluidseisen in vergunningen speelt dat geluidsnormen weliswaar bij de aanvraag een goed toetscriterium kunnen zijn, maar dat handhaving op deze geluidsgrenswaarden in de praktijk niet altijd makkelijk is. Dit speelt vooral bij inrichtingen met een discontinue bedrijfssituatie en wisselende activiteiten. De 'Handleiding meten en rekenen industrielawaai' schrijft namelijk voor dat een geluidsbelasting dient te zijn gebaseerd op een representatieve bedrijfssituatie, waarbij de voor de geluidproductie relevante omstandigheden kenmerkend zijn voor een bedrijfsvoering bij volledige capaciteit in de te beschouwen etmaalperiode die vaker dan 12 dagen per jaar plaats vindt. In praktijk wordt bij dit soort bedrijven alleen gehandhaafd op de geluidsvoorschriften waarin beperkingen voor maximale geluidsniveaus zijn opgenomen. De hinder die bij dit soort bedrijven wordt ondervonden gaat in meeste gevallen over deze maximale geluidsniveaus en niet over een gemiddelde geluidsbelasting in de desbetreffende etmaalperiode.

Ook andere factoren (stoorgeluid, wisselende weersomstandigheden, specifieke kenmerken van de geluidsbronnen) kunnen het toezicht bemoeilijken. Door het hanteren van middelvoorschriften waarin het vastleggen van bepalende aspecten voor het geluid in de vergunning (zoals aantallen transporten, bronvermogens van bepalende bronnen, transportroutes, plaatsen waar werkzaamheden mogen worden verricht, werktijden), kan een duidelijke mogelijkheid bieden voor beperking van de geluidhinder en het toezicht hierop.

Voor het strategische beleid wordt verwezen naar subparagraaf 4.1.2 van het Milieuplan.

Uitvoering

1. De ontheffing van de grenswaarde voor maximale geluidsniveaus (van 60 dB(A)) in de nachtperiode wordt niet toegepast voor nieuwe initiatieven/ontwikkelingen. Met betrekking tot nieuwe vergunningen voor bestaande situaties gaan wij ervan uit dat de bedrijven zich inspannen om de maximale geluidsniveaus in de nachtperiode lager dan 60 dB(A) te laten zijn.
2. Uitgangspunt voor de normstelling voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau is de richtwaarde c.q. het referentieniveau van het omgevingsgeluid (indien laatste hoger is dan de richtwaarde). Hogere niveaus worden niet zonder meer vergund. Een besluit om hogere waarden te vergunnen, kan slechts worden vergund indien de aanvrager voldoende onderbouwing geeft. Uit de onderbouwing moet blijken dat de aangevraagde niveaus noodzakelijk zijn, dat de mogelijkheden van een lagere geluidsbelasting uitputtend zijn onderzocht en dat verdere reductie van het geluid niet kan worden gevegd.
3. Bij het stellen van voorschriften wordt vooral bij bedrijven met een discontinue geluidsuitstraling, gestreefd naar het vastleggen in de vergunning van voor die geluidsuitstraling bepalende bedrijfsaspecten (zoals aantallen transporten, bronvermogens van bepalende bronnen, transportroutes, plaatsen waar werkzaamheden mogen worden verricht, werktijden).
4. Binnen de Eemdelta moet de opgetelde geluidbelasting per windpark - ongeacht het aantal inrichtingen - voldoen aan de norm van 47 dB. Wanneer er meerdere initiatiefnemers zijn binnen een windpark dan is ons streven één gezamenlijke aanvraag in behandeling te nemen.
5. Binnen de Eemdelta geldt een L cum van 65 dB op de gevels van woningen. Dit is een blootstellingsniveau van maximaal GES 5.

Laagfrequent geluid (LFG)

Toelichting

Onder laagfrequent geluid (LFG) worden over het algemeen geluiden met frequenties van ca. 20 tot 100 (en soms maximaal 160) Herz (= trillingen per seconde) verstaan. Hoewel dit van persoon tot persoon verschilt, is het menselijk oor minder gevoelig voor LFG dan voor frequenties in het gebied van de spraak. Dit betekent dat LFG relatief sterk moet zijn, wil het hoorbaar zijn. Verschil met 'normaal' geluid is echter dat LFG eerder tot hinder zal leiden, zodra dit hoorbaar is.

De richting van waaruit LFG komt is, door de grote golflengte, over het algemeen niet waar te nemen. Dit maakt dat bronnen over het algemeen moeilijk op te sporen zijn, en als de bron niet kan worden opgespoord, door derden moeilijk is vast te stellen of sprake is van een verhoogde gevoeligheid of van lichaamseigen LFG.

In principe veroorzaakt elke bron die breedbandig geluid voortbrengt ook laagfrequent geluid. Bronnen kunnen van natuurlijke aard zijn (wind, branding, onweer), maar in de meeste gevallen zijn het

bronnen van technische aard, zoals vliegtuigen, treinen, transformatoren, dieselmotoren, compressoren, trilzeven en pompen. Ook bronnen in de nabije omgeving kunnen de oorzaak van waargenomen LFG zijn, zoals wasmachines, koelkasten, adapters en verwarmingspompen. Lage frequenties worden minder gedempt dan hoge, naarmate de afstand tot een bron groter wordt. Hierdoor blijven op grote afstand van een bron alleen lage frequenties over. Naarmate de afstand tot de bron groter is, zal in het algemeen sprake moeten zijn van bronnen met een grotere massa en energetisch vermogen, voordat er aanleiding is om rekening te houden met mogelijke verspreiding van LFG (door de lucht) in een mate die hinder zou kunnen veroorzaken.

Voor het strategische beleid wordt verwezen naar subparagraaf 4.1.2 van het Milieuplan.

Uitvoering

In zo vroeg mogelijk stadium van het vooroverleg wordt gekeken of er bronnen binnen de inrichting zijn die mogelijk LFG-hinder kunnen veroorzaken. Het moet dan gaan om grote bronnen met een (relatief) groot energetisch vermogen, en relevante niveaus in de lage frequentiebanden. Wanneer dit het geval is kunnen de lineaire geluidsvermogens worden getoetst, waarvoor zo nodig aan de aanvrager om een opgave van de bronvermogens in tertsbanden wordt gevraagd.

Indien er aanleiding is aan te nemen dat sprake is van een voor LFG relevante bron, dient, met toepassing van BBT, aandacht te worden geschonken aan de uitvoering van de bron door minder LFG-veroorzakende alternatieven aan te laten vragen en hieromtrent (zo nodig) eisen in de vergunning op te nemen, zoals brongerichte maatregelen.

Geur

Toelichting

De nationale wet- en regelgeving betreffende geurhinder geeft beleidsruimte voor het lokaal bevoegd gezag bij vergunningverlening. Het aantal inrichtingen dat een vergunning vraagt waarbij geurproblematiek aan de orde is, neemt toe en bovendien bestaat er zware industrie met een (lange) geschiedenis van geuroverlast.

Voor het strategische beleid wordt verwezen naar subparagraaf 4.1.3 van het Milieuplan.

Uitvoering

Om onze ambitie en bovengenoemde strategie te kunnen waarmaken, hebben wij een toetsingskader voor vergunningverlening opgesteld: het Geurhinderbeleid industriële geurbronnen. Dit beleid is opgenomen in het Milieuplan. De uitvoering van de VTH-taken volgt het hierin opgenomen beleid. Hiermee bieden wij ook duidelijkheid in normering voor het bedrijfsleven en daarmee ook voor de voorwaarden die wij in vergunningen opnemen.

Een bedrijf moet daarbij voldoen aan ons BBT-beleid om daarmee een zo hoog mogelijk beschermingsniveau te garanderen. In paragraaf 5.2 van het Milieuplan hebben we dit vastgelegd. Van de geurimiterende bedrijven binnen de Eemsdelta worden meer inspanningen verwacht om te voldoen aan de individuele norm van $0,25 \text{ OU}_{\text{E}}/\text{m}^3$.

Afval

Toelichting

Continuïteit van afvalstoffeninrichtingen is van belang in verband met:

- a. de continuïteit van de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen;
- b. zuinig ruimtegebruik. Na een faillissement van een afvalbedrijf kan het voorkomen dat het betreffend perceel door achterblijvend afval lang niet voor andere doeleinden kan worden gebruikt;
- c. financiële risico's voor het bevoegd gezag.

Als een bedrijf failliet gaat bestaat er een risico dat de provincie opdraait voor de kosten van opruimen van afval. De kans dat de provincie de kosten moet dragen is groot. De kans dat bedrijven failliet raken is niet groot, maar komt in een enkel geval voor. Faillissementen bij afvalbedrijven kunnen diverse oorzaken hebben. Dat kan variëren van onjuiste inschattingen van verwerkingsprocessen en marktontwikkelingen tot een doelgerichte criminele bedrijfsvoering.

Sinds het rijk in 2009 het Besluit Financiële Zekerheid (FZ) heeft ingetrokken is er geen mogelijkheid meer tot het eenzijdig opleggen van een verplichting tot zekerheidsstelling door het bevoegde gezag. Er is geen volwaardige vervanging voor het Besluit FZ in het leven te roepen en het bevoegd gezag kan het risico dan ook niet voorkomen. Wel zijn er aanscherpingen in het toepassen van VTH-instrumentarium mogelijk om het financiële risico enigszins te verminderen. Het risico kan (ten aanzien van nieuw te vestigen bedrijven) wel worden voorkomen door aanpassingen op gemeentelijk niveau, het gaat om aanpassing van de bestemmingplannen en beperking van vestigingsmogelijkheden voor afvalbedrijven. De gemeenten zijn voor een groot aantal afvalbedrijven het bevoegde gezag en dus hebben zij ook belang in het treffen van maatregelen om financiële risico's te voorkomen.

Voor het strategische beleid wordt verwezen naar subparagraaf 4.1.4 van het Milieuplan.

Uitvoering

1. Bij vergunningverlening gaan we kritische wijze om met de aan te vragen opslaghoeveelheid van afvalstoffen. Deze grenzen, met een redelijke afweging van bedrijfsbelangen, stellen wij zo laag vast.
2. Bij vergunningverlening hanteren we voor de opslag van afvalstoffen een termijn van maximaal 1 jaar en voor de opslag van voor nuttige toepassing van afvalstoffen een termijn van maximaal 3 jaar.
3. Bij aanvragen voor vergunningen voor afvalstoffeninrichtingen vragen wij op grond van art. 4.7.c Mor gegevens over de wijze van financiering, om daarmee de continuïteit van de inrichting te beoordelen.
4. Afvalbedrijven worden verplicht structureel te monitoren op hun financiële situatie en de hieraan verbonden risico's en op basis van risicopatronen maatregelen te nemen.
5. De Wet Bibob bij aanwijzingen/verdenkingen van criminele praktijken wordt ook bij in werking zijnde bedrijven toegepast en bij veranderingen van vergunningen in vergunningen die ouder zijn dan 3 jaar.
6. Bij de periodiek uit te voeren actualiseringstoetsen voeren wij tevens een beoordeling uit in het kader van de Wet Bibob.
7. We vragen bij vergunningverlening garanties over continuïteit van de afvalbedrijven om te voorkomen dat er stagnaties in de doorvoer en verwerking van afvalstromen ontstaan.

Mengen van gevaarlijke stoffen

De wet- en regelgeving op het gebied van afvalstoffen is uitputtend geregeld, behalve het mengen van gevaarlijke afvalstoffen. Op dit punt dienen wij als provincie de afweging bij de vergunningverlening te maken. Onze gedragslijn is: het mengen van gevaarlijke afvalstoffen is niet toegestaan, tenzij dat expliciet en gespecificeerd is vastgelegd in de omgevingsvergunning. Het vergunnen van menghandelingen vraagt maatwerk per vergunning, op grond van een aanvraag waarin expliciet is beschreven welke afvalstoffen met welk doel worden gemengd. Er dient in ieder geval zeker te worden gesteld dat het mengen geen nadelige consequenties heeft voor het milieu en de volksgezondheid. Wij gaan om die reden uiterst terughoudend om met het toestaan van menghandelingen in de omgevingsvergunning.

Omgevingsveiligheid

Toelichting

Wij zijn het bevoegd gezag voor bedrijven (BRZO² en BEVI³) waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. De gegevens over de bedrijven op de risicokaart hebben wij ingevoerd in het RRGs-datasysteem, waardoor iedere burger via internet kan nagaan welke risicobronnen in zijn omgeving aanwezig kunnen zijn. Aan de hand van de risicokaart hebben wij de risicocontour en daarmee het ruimtebeslag bepaald. Bij de BRZO-bedrijven hebben wij vastgesteld dat zij beschikken over een preventiebeleid zware ongevallen en een veiligheidsbeheersysteem toepassen. In ons bedrijvenbestand zijn geen saneringssituaties aanwezig. Wij willen dit zo houden.

Voor het strategische beleid wordt verwezen naar subparagraaf 4.1.6 van het Milieuplan.

Uitvoering

Het veiligheidsbeheersysteem van risicovolle bedrijven wordt gereguleerd via rechtstreekse landelijke wet- en regelgeving. De veiligheidsmaatregelen en -voorzieningen van bedrijven voor het beperken van het risico voor de omgeving leggen wij vast in vergunningvoorschriften.

1. Geen saneringssituaties accepteren
2. Streven naar bedrijfsituaties zonder overschrijding van de oriënterende waarde voor het groepsrisico. Dit streven geldt niet voor de bovenregionale industrieterreinen, mits die overschrijding wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van personeel van omliggende industriële bedrijven.
3. De IPO werkstandaard externe veiligheid en milieuvergunningen hanteren.
4. Veiligheidsmaatregelen voorschrijven volgens de beste beschikbare techniek. Op dit punt kiezen wij liever voor een voorschrift te veel dan een veiligheidsmaatregel te weinig.
5. Veiligheidsmaatregelen gedetailleerd vastleggen in onze omgevingsvergunningen. Hiervoor vindt afstemming plaats de BRZO-toezichthouders, de deskundigen externe veiligheid en de medewerkers van de afdeling Risicobeheersing van de Veiligheidsregio.
6. Calamiteitenbestrijdingsmaatregelen vastleggen in de vergunningvoorschriften.
7. In onze actualisatiecyclus prioriteit geven aan de risicovolle bedrijven.
8. Op de risicokaart actuele risico-informatie tonen.
9. Inherente veiligheid stimuleren en de locatiekeuze beïnvloeden opdat de beschikbare risicoruimte optimaal wordt gebruikt.
10. BEVI-bedrijven stimuleren tot de implementatie van organisatorische voorzieningen voor het uitvoeren van de risicovolle activiteit en het omgaan met de veiligheidsvoorzieningen.
11. Deelnemen aan programma Veiligheid Oosterhorn.
12. Binnen de Eemdelta mag de kans dat een bedrijf een ongeval krijgt met een gevaarlijke stof door de nabijheid van een windturbine met niet meer dan 10 % toenemen. Indien blijkt dat de toename meer dan 10% is, moet het bedrijf nader onderzoek uitvoeren naar de gevolgen. Dit geldt voor bestaande en nieuwe situaties.

² Besluit externe veiligheid inrichtingen

³ Besluit risico zware ongevallen

Duisternis

Toelichting

Verlichting kan hinder veroorzaken door directe lichtinstraling (in een lamp kijken). Daarnaast kan verlichting verstorend werken doordat het op grote afstand zichtbaar is (bijvoorbeeld verlichte ligboxstallen) of door uitstraling naar boven (weerkaatsing licht, minder sterren zichtbaar). Ook kan verlichting het gedrag van dieren negatief beïnvloeden (bijvoorbeeld de vogeltrek).

In het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving is directe instraling geregeld.

Lichthinder door directe instraling komt meestal voor bij inrichtingen waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, zoals verlichte sportvelden, glastuinbouwbedrijven, ligboxstallen en (reclame)verlichting van inrichtingen vlakbij woningen. Ook bij provinciale inrichtingen in de buurt van woningen kan sprake zijn van directe lichtinstraling.

Voor lichthinder bestaan brongerichte voorschriften die voorschrijven dat directe lichtinstraling in woningen niet toegestaan is. Daarnaast gelden voor glastuinbouwbedrijven specifieke regels die voorschrijven dat gevels en bovenzijde van kassen waarin assimilatiebelichting wordt toegepast, moeten zijn afgeschermd. Effectgericht beleid voor indirecte lichtinstraling bestaat in Nederland niet. Er zijn ook geen toetsingswaarden of wettelijke normen voor licht. Er zijn wel uniforme meetmethode voor lichtsterkte (lux) en lichthelderheid (luminantie). Door het ontbreken van een toetsingskader of wettelijke normen kan het meten van licht echter alleen een indicatie geven van de mate van hinder.

Voor het strategische beleid wordt verwezen naar subparagraaf 4.1.7 van het Milieuplan.

Uitvoering

1. Er mag in ieder geval geen sprake zijn van directe lichtstraling.
2. Nieuwe bedrijven mogen de donkerte niet (verder) verstoren. Als uit het vooroverleg blijkt dat bij een nieuwe activiteit sprake kan zijn van significante (indirecte) lichtuitstraling, vereisen we een verlichtingsplan bij de vergunningaanvraag. In dit verlichtingsplan moet zijn aangegeven welke BBT maatregelen zijn getroffen om (indirecte) lichtemissie zoveel mogelijk te beperken en eventuele gevolgen voor dieren te beperken.
3. Bij bestaande situaties met significante indirecte lichtuitstraling wordt bij actualiseren van de vergunning een verlichtingsplan voorgeschreven.

BIJLAGE 2:

**Toezicht- en handhavingstrategie
van de provincie Groningen**

**Deze bijlage maakt deel uit van het Milieuplan 2017-2020
provincie Groningen**

Toezicht- & handhavingstrategie WABO in de provincie Groningen



**TOEZICHT- & HANDHAVINGSTRATEGIE WABO
IN DE PROVINCIE GRONINGEN**

8 juni 2016

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en reikwijdte	4
2.	Doelstelling en uitgangspunten	6
3.	Strategie	7
3.1	Nalevingstrategie	7
3.1.1	De 'Tafel van elf'	7
3.1.2	De naleving- en handavingspiramide	8
3.2	Preventiestrategie	9
3.3	Toezichtstrategie	9
3.3.1	De te programmeren activiteiten	9
3.3.2	Uitgangspunten bij de uitvoering van het toezicht	9
3.3.3	Handhaven van eigen bedrijfsvoering	11
3.4	Sanctiestrategie	11
4.	Gedogen	14
5.	Instrumenten	16
6.	Samenwerking & Regie	19
6.1	Overleggen	19
6.2	Uitwisselen van documenten	20
6.3	Rol van de provincie	20
6.4	Meervoudige bevoegdheden	20
	Bijlage 1: Begrippenlijst soorten toezichtbezoeken	22
	Bijlage 2: Uitwerking sanctiestrategie	24
	Bijlage 3: Toelichting op verschillende gedoogsituaties	31

I. Inleiding en reikwijdte

In verband met de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) is in 2009 de toenmalige Handhavingstrategie geactualiseerd. Inmiddels zijn er wederom nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en de uitvoering van toezicht en handhavingstaken.

Ondersteund door het landelijke Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) namen het Interprovinciaal overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie (OM) eind 2012 het initiatief om met alle betrokken overheden een landelijke handhavingstrategie op te stellen (LHS). Deze LHS is op 4 juni 2014 vastgesteld door de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen, het Ministerie van Infrastructuur & Milieu en het Openbaar Ministerie.

Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 is de eindversie van de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) door het IPO en het OM aangeboden aan staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur & Milieu. Daarbij spraken alle betrokken partijen zich uit voor implementatie van de LHS. Dit houdt in dat alle betrokken bevoegde overheden de LHS vaststellen als eigen strategie of hun eigen strategie compleet in lijn brengen met de LHS.

In 2015 hebben alle betrokken handhavingpartners in de provincie Groningen tijdens een VTH-dag hier overleg over gevoerd. Daar is ambtelijk afgesproken dat de Handhavingstrategie & Werkwijze 2009 zal worden geactualiseerd en dat de LHS daarin wordt opgenomen. Tijdens het Bestuurlijk VTH-overleg Groningen-Drenthe van 5 oktober 2015 is akkoord gegeven op deze aanpak.

Een projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, Omgevingsdienst Groningen (ODG) en de provincie hebben de teksten opgesteld en de implementatie van deze strategie verder voorbereid.

Voor u ligt het resultaat: de Toezicht- & Handhavingstrategie WABO Groningen (2016). Een strategie die ertoe moet bijdragen dat de bevoegde overheden bij de uitvoering van VTH-taken zodanig eenduidig, rechtvaardig en transparant optreden dat het rechtsgevoel in de maatschappij wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.



Figuur 1:
De te beschermen omgeving

Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** zijn de doelstelling en uitgangspunten beschreven.

Hoofdstuk 3 bevat de feitelijke beschrijving van de strategie. Daarin wordt ingegaan op de onderdelen van de nalevingstrategie: preventiestrategie, toezichtstrategie (voor zover niet door de bevoegde gezagen afzonderlijk is vastgesteld) en sanctiestrategie.

In **hoofdstuk 4** staan de kaders voor het gedogen en het partieel handhaven en gedogen beschreven.

Hoofdstuk 5 behandelt de bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, privaatrechtelijke en overige handhavingsinstrumenten.

In **hoofdstuk 6** staan de overlegstructuur en de informatie-uitwisseling beschreven en de rol van de provincie daarin. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de situaties beschreven waarin meerdere bevoegde gezagen gelijktijdig of na elkaar bevoegd gezag zijn.

2. Doelstelling en uitgangspunten

Het is niet alleen de wens, maar ook de wettelijke plicht van alle betrokken instanties om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een 'gelijk speelveld' voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt (zogenaamde normadressaten). En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig eenduidig, rechtvaardig en transparant optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. Overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie treden bij de uitvoering van toezicht en handhavingstaken in vergelijkbare zaken dus zoveel mogelijk op eenzelfde manier op.

Naleving

Het voldoen aan wettelijke voorschriften.

Preventie

Het inzetten van instrumenten om spontane naleving te bevorderen

Toezicht

Het controleren of aan de voorschriften wordt voldaan door het uitvoeren van fysieke of administratieve controles

Handhaving

Na constatering van een overtreding het inzetten van sanctie-instrumenten om de overtreding ongedaan te maken, herhaling van de overtreding te voorkomen en/of de overtreding te bestraffen.

Voor de uitvoering van toezicht en handhaving gaan we uit van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties met een beginselplicht tot handhaven, die passend interveniëren bij iedere bevinding. Dat wil zeggen dat zij afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor hetzij alleen bestuursrechtelijk, dan wel bestuurs- en strafrechtelijk tegelijk, of alleen strafrechtelijk optreden. In vergelijkbare situaties zullen zij vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.

Overigens blijft de burger als eigenaar of gebruiker primair zelf verantwoordelijk voor het naleven van de voorschriften. De voorschriften in het omgevingsrecht voor bouwen, gebruik, milieu en ruimte zijn immers rechtstreeks werkend. Daarnaast kunnen voorschriften zijn opgenomen in een vergunning. Het niet voldoen aan deze voorschriften is een overtreding. Het bevoegde gezag bevordert de naleving van de voorschriften door toezicht op basis van bestuurlijk vastgestelde prioriteiten en handhaaft zo nodig op basis van deze strategie.

3. Strategie

Dit hoofdstuk beschrijft de nalevingstrategie bij de uitvoering van handhaving van het omgevingsrecht door de overheden in Groningen. Het toepassen van een bewuste strategie bij de uitvoering van de handhaving leidt tot meer effectiviteit, meer naleving met dezelfde energie. Als onderdelen van de nalevingstrategie zijn te onderscheiden de preventiestrategie (gericht op het bevorderen van spontane naleving), de toezichtstrategie (de wijze van uitvoeren van het toezicht) en de sanctiestrategie (het optreden bij een overtreding). In de volgende paragrafen wordt eerst ingegaan op de basis van de nalevingstrategie en worden vervolgens de verschillende strategieën toegelicht.

3.1 Nalevingstrategie

Het effectief bevorderen van naleving van wet- en regelgeving begint bij een bewuste keuze van de instrumenten om die naleving te beïnvloeden. In Groningen gebruiken de bestuursorganen hierbij twee methodieken, de 'Tafel van elf' en de nalevings- en handhavingspiramiden. Deze methoden zijn hieronder toegelicht. De methodieken vullen elkaar aan en worden samen betrokken bij het opstellen van lokaal handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma's.

3.1.1 De 'Tafel van elf'

De 'Tafel van elf' is een opsomming van elf factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. De 'Tafel van elf' is een hulpmiddel bij het programmeren en monitoren van de handavingsinspanningen.

De elf factoren voor naleving zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handavingsdimensies (zie tabel 1).

Tabel 1: De dimensies van de Tafel van elf

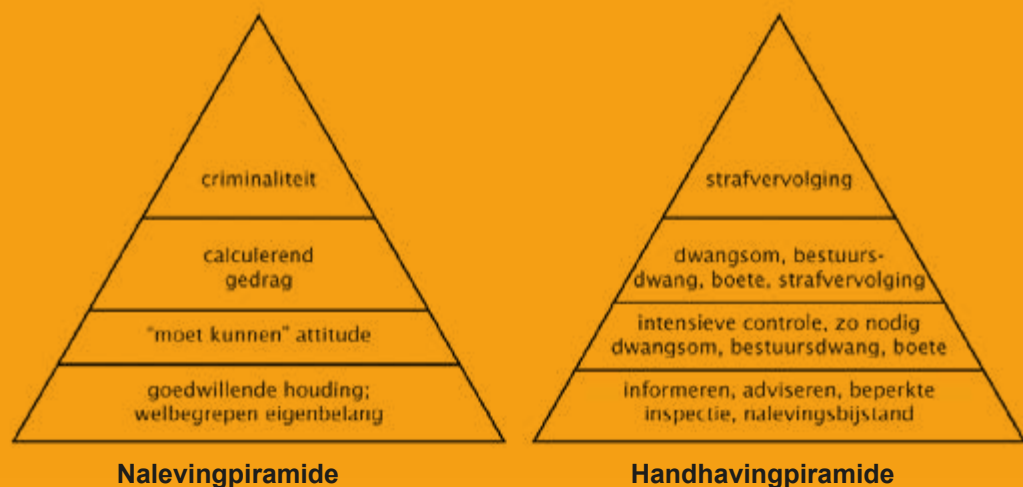
DE DIMENSIES VOOR SPONTANE NALEVING		DE HANDAVINGSDIMENSIES	
1	Kennis van de regels (bekendheid en duidelijkheid)	6	Meldingskans
2	Kosten en baten	7	Controlekans
3	Mate van acceptatie	8	Detectiekans
4	Normgetrouwheid doelgroep	9	Selectiviteit van toezicht
5	Maatschappelijke controle	10	Sanctie kans
		11	Sanctie ernst

In de provincie Groningen benoemen we in de uitvoeringsprogramma's van gemeenten, waterschappen en de provincie de kenmerken van de doelgroepen op basis van de 'Tafel van elf'.

3.1.2 De naleving- en handhavingspiramide

De commissie Mans beschrijft in het rapport 'De tijd is rijp' een naleving- en een handhavingspiramide. De gedachte achter deze piramiden is van belang bij het opstellen van een uitvoeringsprogramma en bij het optreden volgens een stappenplan (de sanctiestrategie). Hieronder de piramiden en vervolgens een toelichting op het belang van de piramiden voor het uitvoeringsprogramma en de sanctiestrategie.

Figuur 2: Naleving en handhavingspiramide (p. 24-26 van 'De tijd is rijp')
De piramiden en het uitvoeringsprogramma



De grootste doelgroep, de 'goedwillenden', vormt de basis van de nalevingpiramide (1 hierboven). Voor deze doelgroep is het passend om voorlichtende activiteiten in het uitvoeringsprogramma op te nemen, activiteiten te plannen om de doelgroep te helpen de regels na te leven en beperkte controles te plannen. Voor de doelgroep met de overtuiging 'een overtreding moet kunnen' (2 hierboven) en de doelgroep met de overtuiging 'naleven kost te veel, ik doe het wel als ze langskomen' (3 hierboven) stelt de commissie Mans voor intensieve controles in het uitvoeringsprogramma op te nemen met een strikt stappenplan. Voor de kleine doelgroep die bewust (meerdere) regels overtreedt (criminaliteit, 4 hierboven) past het om doelgericht intensieve projecten te plannen. Intensieve samenwerking met en goede ondersteuning van de strafrechtelijke organisatie (signalering, gezamenlijk optrekken) is daarbij vereist voor een geloofwaardige en eenduidige overheid.

De piramiden en de sanctiestrategie

In de sanctiestrategie worden de nalevingpiramide en de handhavingpiramide met elkaar verbonden tot een concrete aanpak van bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk sanctioneren: een passende interventie op iedere constatering van een overtreding.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de overtreding en de overtreder, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedige beëindiging van de overtreding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de overtreder tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

In paragraaf 3.3 wordt dit nader uitgewerkt.

3.2 Preventiestrategie

De preventiestrategie omvat instrumenten om de spontane naleving van wettelijke regels te bevorderen. Inzet van deze instrumenten zal het meeste effect hebben bij “goedwillenden”, maar vormt wel een essentieel onderdeel van de nalevingstrategie. De inzet van deze instrumenten wordt geborgd in een beleidsplan en uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.

Hieronder zijn voorbeelden opgenomen:

- Voorlichting, als (naleving van) de norm nog niet helder is voor de gehele doelgroep of individueel.
- Stimuleren van zelfcontrole/ zelfregulering. Een voorbeeld zijn ‘zelfcontrolelijsten’. De doelgroep wordt gevraagd om aan de hand van een toegestuurde lijst zelf te controleren of aan de voorschriften wordt voldaan en de ingevulde lijsten te retourneren of via internet in te vullen. De groep die serieus reageert, is in principe ‘goedwillend’ en kan worden beloond door bijvoorbeeld een lagere toezichtfrequentie en/of steekproefgewijze controles. Dit kan een verdere verbetering van de naleving stimuleren. Een controle bij een goedwillende ondernemer met toepassing van een strikt stappenplan kan uitmonden in frustratie van de ondernemer. Dezelfde ondernemer voorzien van een checklist die hij zelf kan invullen en retourneren, assisteren bij vragen van zijn kant en belonen door het verminderen van de controlefrequentie vergroot het draagvlak voor het naleven van de regels zonder de genoemde frustratie.
- Financiële instrumenten, bijvoorbeeld subsidies, eventueel voor compliance in een branche of gebied.
- Publiciteit over nalevingsgedrag en de inzet van sanctie-instrumenten. Actieve openbaarmaking van sanctiebeschikkingen behoort bij bedrijven ook tot de mogelijkheden.

3.3 Toezichtstrategie

3.3.1 De te programmeren activiteiten

In het uitvoeringsprogramma wordt bepaald op welke objecten, gebieden en thema’s de controles door toezichthouders zich richten gedurende de looptijd van het programma. Het uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de handhaving.

Het uitvoeringsprogramma wordt opgesteld op basis van risicogestuurd toezicht. Dit houdt in dat bij de voorbereiding van het programma een analyse wordt gemaakt (uitgesplitst naar regelgeving en doelgroepen) van:

1. De potentiële effecten van overtredingen
2. De kans dat een effect daadwerkelijk optreedt
3. Het gemiddelde naleefgedrag binnen een doelgroep
4. Het individuele naleefgedrag (bij regelgeving waarbij periodieke controles plaatsvinden bij dezelfde ondernemer/burger)
5. De typering van een doelgroep (zie de nalevingpiramide)

Daarnaast worden in de voorbereiding van het programma betrokken:

6. De evaluatie van de uitvoering van de toezichtactiviteiten in de voorgaande periode
7. De bestuurlijk vastgestelde nalevingsdoelstellingen en/of omgevingsdoelstellingen

3.3.2 Uitgangspunten bij de uitvoering van het toezicht

In deze paragraaf zijn de gezamenlijke uitgangspunten benoemd voor het omgevingstoezicht in de provincie Groningen. Een aantal onderdelen, zoals controlefrequenties en werkprocessen, stellen de afzonderlijke bestuursorganen zelf vast.

Voor een uniforme effectieve en efficiënte uitvoering van het omgevingstoezicht in Groningen zijn algemene uitgangspunten van belang, een uniform gebruik van begrippen over de vorm van toezicht en een aantal minimum criteria of servicenormen.

De algemene uitgangspunten zijn opgetekend in tabel 2. In bijlage I is een begrippenlijst opgenomen voor de verschillende vormen van toezicht.

Tabel 2: Algemene uitgangspunten omgevingstoezicht in Groningen

UITGANGSPUNT	TOELICHTING
Onderscheid naleving-ondersteuning en controle	Voor efficiënte en effectieve handhaving van de Wabo is nalevingondersteuning, zoals voorlichten en het verstrekken van zelfcontrolelijsten, essentieel. Voor de handhaver en voor de gecontroleerde is het daarbij van belang dat op elk moment duidelijk is of het contact nalevingondersteuning of controle betreft.
Toepassen landelijke 'state of the art' instrumenten	Bij 'state of the art instrumenten' gaat het over vernieuwende vormen van toezicht waarmee, met een effectievere inzet van overheidsmiddelen, een beter nalevingsniveau wordt gerealiseerd. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan: 1. Toezichtsprotocollen. Het voordeel van landelijk ontwikkelde toezichtsprotocollen is dat daarbij veelal al een risicoanalyse op voorschriftniveau of op niveau van groepen van samenhangende voorschriften heeft plaatsgevonden. 2. Digitale checklisten. Digitale checklisten maken het mogelijk eenduidig vast te leggen wat gecontroleerd is, en welke overtredingen zijn geconstateerd. Hierdoor kunnen ook makkelijk gegevens gegeneerd worden over naleefgedrag op voorschriftniveau en per doelgroep. 3. Zelfcontrolelijsten. In plaats van het uitvoeren van fysieke controles ter plaatse, kan (aan met name ondernemers) ook gevraagd worden om aan de hand van zelfcontrolelijsten te controleren of hun activiteiten in overeenstemming met de regels worden uitgevoerd. De digitale checklisten kunnen ook gebruikt worden (als basis voor) deze zelfcontrolelijsten. Bij objecten waarvan de zelfcontrolelijsten tijdig worden teruggestuurd worden alleen steekproefsgewijs nog controles ter plaatse uitgevoerd. 4. "Antwoordkaarten" bij overtredingen. Hierbij wordt al tijdens de controle, op papier of digitaal, aan de overtreder een overzicht verstrekt van de geconstateerde overtredingen met de afgesproken termijn om de overtreding te beëindigen. De overtreder stuurt binnen de afgesproken termijn een bericht ('antwoordkaart') dat de overtreding is beëindigd. Bij objecten waarvan de antwoordkaarten tijdig zijn teruggestuurd worden alleen steekproefsgewijs hercontroles ter plaatse uitgevoerd.
Controles in beginsel niet aankondigen	Controlebezoeken worden in beginsel niet aangekondigd. Er kunnen omstandigheden zijn waarbij aankondiging wel wenselijk is, bijvoorbeeld in situaties dat de medewerking van de betrokkene noodzakelijk is om een goede inspectie uit te kunnen voeren. Bij reguliere controlebezoeken, waarbij een uitgebreide inspectie gepland is, kunnen ook efficiency-overwegingen een rol spelen om een controle aan te kondigen.
Verslaglegging	Verslaglegging vindt plaats op 'zaakniveau' met als doel een goede afhandeling en documentatie van de betreffende zaak. Verslaglegging vindt ook plaats op 'doelgroepniveau' voor een evaluatie per doelgroep in de toekomst.

Ook gelden in Groningen twee servicenormen met minimum criteria (zie tabel 3).

Tabel 3: De servicenormen

SERVICENORM	MINIMUM CRITERIUM
Maximale termijn waarop een burger of bedrijf een schriftelijk bericht krijgt over de resultaten van het toezichtsbezoek	4 weken
Maximale termijn na het verlopen van een eventuele hersteltermijn voor het uitvoeren van een nacontrole	4 weken

3.3.3 Handhaven van eigen bedrijfsvoering

In verband met de voorbeeldfunctie van de overheid is transparantie noodzakelijk. Voor eigen bedrijven en bouwprojecten wordt in ieder geval een toezichtprogramma opgesteld. Van elk bezoek wordt een rapport van bevindingen opgemaakt. Een overheidsorgaan als overtreder is géén omstandigheid die kan leiden tot het afzien van handhaving.

Van een overheidsorgaan moet worden verwacht dat deze overtreding van voorschriften voorkomt. Indien dan toch bij inspectie een overtreding wordt vastgesteld, dient de overtreding na signalering door een toezichthouder zo snel mogelijk ongedaan gemaakt te worden.

Er worden geen bestuursrechtelijke handhavingsbeschikkingen aan het eigen bestuursorgaan opgelegd. Dergelijke maatregelen liggen niet voor de hand. In plaats daarvan wordt, mede vanwege de voorbeeldfunctie van de overheid, eerder overgegaan tot het inzetten van strafrechtelijke sanctiemiddelen.

3.4 Sanctiestrategie

Deze paragraaf beschrijft de sanctiestrategie ofwel de op elkaar afgestemde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen na het vaststellen van een overtreding. Deze sanctiestrategie is een uitwerking van de landelijke handhavingstrategie (LHS).

De LHS heeft tot doel om eenduidigheid te brengen in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere constatering van een overtreding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de sanctiestrategie weergegeven. In bijlage 2 is een gedetailleerde uitwerking opgenomen.

De kern van de sanctiestrategie wordt gevormd door een matrix waarin, afhankelijk van

- de (mogelijke) gevolgen van een overtreding en
- het gedrag van de overtreder (zie de nalevingspiramide in paragraaf 3.1.2),

de meest geëigende interventies na een constatering van een overtreding in hoofdlijnen als volgt worden weergegeven:

Figuur 3: Interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar				
	Van belang				
	Beperkt				
	Vrijwel nihil				
		A	B	C	D
		Goedwillend:	Moet kunnen:	Calculerend:	Bewust structureel/ crimineel
		• Onbedoeld • Proactief	• Onverschillig	• Bewust belemmerend en/of risiconemend	• Fraude • Opleiding • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

LEGENDA

-  Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
-  Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
-  Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke instrumenten worden zwaarder ingezet naarmate de (mogelijke) gevolgen van de overtreding ernstiger zijn en/of het gedrag van de overtreder meer calculerend of zelfs crimineel is.

De toepassing van de sanctiestrategie betekent dat de beoordeling van de (mogelijke) gevolgen van de overtreding en de typering van de overtreder op een objectieve, voor iedereen te controleren, wijze moeten worden vastgelegd door de handhaver.

In de praktijk zal het overgrote deel van de overtredingen in één van de lichte segmenten gepositioneerd worden, waarvoor een standaard bestuursrechtelijke aanpak wordt vastgelegd. Bij een beperkt aantal overtredingen gaat het om overtredingen in de middensegmenten; overtredingen in de zware segmenten komen in de praktijk weinig voor.

In bijlage 2 wordt een nadere uitwerking gegeven van de wijze van beoordeling van de (mogelijke) gevolgen van de overtreding en de typering van de overtreder. Daarin wordt ook de wijze van afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht nader bepaald. Tot slot wordt de bestuursrechtelijke aanpak geconcretiseerd in specifieke stappenplannen per segment.

4. Gedogen

Dit hoofdstuk beschrijft het kader voor het gedogen van overtredingen van het omgevingsrecht. Hierbij is rekening gehouden met het landelijke beleidskader gedogen en de huidige stand van zaken in de jurisprudentie. Het landelijke beleidskader is sinds de vaststelling daarvan niet gewijzigd. Jurisprudentie die nadien is ontstaan heeft eveneens niet tot wijzigingen in het beleidskader geleid.

De LHS is het uitgangspunt voor de aanpassing van de Toezicht- & Handhavingstrategie Wabo Groningen 2016. De LHS en de Toezicht- & Handhavingstrategie Groningen Wabo 2016 zijn beide gestoeld op de beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat iedere tijdens toezicht gedane bevinding met een passende interventie moet worden beantwoord. Er kunnen echter omstandigheden zijn waarbij van (bestuursrechtelijke) handhaving kan/moet worden afgezien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM onverlet.

Van handhaven afzien kan alleen op basis van de gedoogstrategie, waarbij het landelijke kader zoals vastgelegd in de nota 'Gedogen in Nederland' (1996) moet worden gevolgd.

Gedogen houdt in dat een bevoegd bestuursorgaan niet handhavend tegen een overtreding optreedt. Er wordt een onderscheid gemaakt in 'actief' en 'passief' gedogen. Als een bestuursorgaan na een (zorgvuldige) belangenafweging een overtreding van een voorschrift gedooft dan is sprake van actief gedogen. Komt het gedogen voort uit het onvermogen of de onwil tot handhaven (de regelgeving is slecht uitvoerbaar, de handhavende instantie is slecht geëquipeerd, te weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet (passief) gedogen.

Het niet verbeuren van een last onder dwangsom is ook passief gedogen (zelfs het niet innen is gedogen vb. ABRvS 27-2-2001, 200005782/I). Passief gedogen is onaanvaardbaar. Het bestuursorgaan dat op de hoogte is van een illegale situatie kan zich niet hullen in stilzwijgen. Dat betekent dat het hier beschreven beleid uitsluitend gaat over actief gedogen.

Wanneer is (actief) gedogen aanvaardbaar?

Volgens vaste jurisprudentie zijn bestuursorganen in beginsel - behoudens bijzondere omstandigheden - verplicht om handhavend op te treden. In de jurisprudentie worden als bijzondere omstandigheden genoemd:

- a. overgangssituaties (1 concreet zicht op legalisatie, 2 bedrijfsverplaatsingen en 3 experimenten en andere tijdelijke overtredingen, zie ook c)
- b. overmachtsituaties
- c. situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.

Een toelichting op deze situaties is opgenomen in bijlage 3.

Gedoogbeschikking (normering)

Een gedoogbeschikking (expliciet/ schriftelijk) wordt, bij voorkeur op schriftelijk gemotiveerd verzoek, genomen na een zorgvuldige kenbare belangenafweging. De eventueel daaraan verbonden voorwaarden moeten worden gecontroleerd. De werkingssfeer van de gedoogbeschikking moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en tijd en de gedoogbeschikking respecteert zoveel mogelijk de belangen van bedrijven en andere derde belanghebbenden. Ernstige schuld bij de verzoeker kan reden zijn tot het weigeren van een gedoogbeschikking. Er moeten goede redenen zijn om een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen. In datzelfde licht zal ook de enkele tegemoetkoming aan de aanvrager onvoldoende reden zijn. Het belang voor het gedogen moet immers zwaarder wegen dan het belang van stringente handhaving.

Afstemming met de handhavingspartners

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen te betrekken. Omdat gedoogbesluiten geen bestuurlijke handhaving toelaten, is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Het gedoogbesluit laat de strafrechtelijke handhaving namelijk ongemoeid. Het bestuur kan pas weer handhavend optreden na het intrekken van de gedoogbeschikking.

Partieel (gedeeltelijk) handhaven/ partieel (gedeeltelijk) gedogen?

Partieel handhaven is hetzelfde als partieel gedogen. Artikel 5.2. Awb geeft een wettelijke grondslag voor de gedeeltelijke handhaving in uitzonderingssituaties. Een dergelijk besluit is feitelijk niets meer dan twee aspecten in één brief. Bijvoorbeeld, in een last onder dwangsom wordt opgenomen dat de overtreding dient te worden beëindigd, doch dat geen bedragen zullen worden verbeurd indien de vergunninghouder zich houdt aan de in de last omschreven voorschriften. Het voordeel van deze constructie wordt gezien in het feit dat de voorschriften bij een (partiële) last onder dwangsom - in tegenstelling tot de gedoogbeschikking - rechtstreeks handhaafbaar zijn. Bij een gedoogbeschikking dient volgens jurisprudentie bij de overtreding van de voorwaarden eerst de gedoogbeschikking (gedeeltelijk) te worden ingetrokken alvorens tot handhaving kan worden overgegaan (deze besluiten kunnen natuurlijk in één brief worden genomen). Feitelijk wordt echter onder de noemer van een partiële last onder dwangsom ter zake van de overtreding een gedoogbeschikking met voorwaarden genomen.

Voor het gedeelte dat gedoogd wordt, dient er sprake te zijn van een bijzondere omstandigheid zoals bij de 'reguliere' gedoogbeschikking. Met andere woorden het toetsingskader van het gedoog gedeelte van de partiële handhavingbeschikking is identiek aan dat van de gedoogbeschikking; namelijk passend binnen het gedoogkader. De regel blijft dus dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig beëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding, tenzij er sprake is van 'bijzondere omstandigheden'.



Figuur 4:
Gedogen, een afweging van belangen

5. Instrumenten

Ter bevordering van het naleven van het omgevingsrecht zijn bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, privaatrechtelijke en overige instrumenten beschikbaar. Alle instrumenten zijn bedoeld om naleving van het omgevingsrecht op lange termijn te bevorderen. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn daarnaast primair gericht op het herstellen van de onwenselijke situatie die is ontstaan met het overtreden van een voorschrift. Strafrechtelijke instrumenten zijn ook gericht op genoegdoening aan de maatschappij na verontwaardiging over het overtreden. De privaatrechtelijke instrumenten hebben het vergroten van het draagvlak tot naleven als neven doel. Een overzicht van de handhavinginstrumenten is opgenomen in tabel 6.

Tabel 4: Overzicht handhavinginstrumenten

Bestuursrecht herstellend

INSTRUMENT	OMSCHRIJVING
Aanspreken/informeren	Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de overtreder naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende overtreder die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.
Controlebrief	De overtreder ontvangt naar aanleiding van een inspectie een controlerapport/ brief/ email waarin de geconstateerde overtredingen zijn vastgelegd en welke afspraken er zijn gemaakt over het treffen van maatregelen of voorzieningen om na te leven en binnen welke termijn dat moet gebeuren.
Bestuurlijke waarschuwing	Bestuurlijk waarschuwen betekent dat de overtreder naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. Verder bevat de brief het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen indien een overtreding niet binnen de aangegeven termijn wordt beëindigd plus de termijn om zienswijzen bekend te maken
Bestuurlijk gesprek	Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de overtreder in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.
Verscherpt toezicht	Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de overtreder.
Last onder dwangsom (LOD)	Een 'Last onder dwangsom' is een geldbedrag dat moet worden betaald wanneer de in de beschikking gegeven last, om na een bepaalde datum aan zekere verplichtingen te voldoen, niet is uitgevoerd. Doel daarvan is de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of herhaling te voorkomen. De hoogte van het geldbedrag in de last onder dwangsom is gerelateerd aan het economisch voordeel dat ontstaat door het niet-naleven van betreffende voorschriften. Daarnaast mag er een prikkelende werking uitgaan. Het is noodzakelijk de hoogte van het geldbedrag en de termijn te motiveren! Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen onderscheiden: Controlebrief; → indien niet tijdig hersteld: Bestuurlijke waarschuwing; → indien niet tijdig hersteld: Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn Na afloop van de hersteltermijn volgen hercontroles en indien de overtreding voortduurt (of herhaald wordt) verbeuring van dwangsommen. Het is mogelijk, afhankelijk van de positionering in de interventiematrix, de eerste en eventueel ook de tweede stap over te slaan. In dat laatste geval kan de overtreder, voorafgaand aan de oplegging van de beschikking zonodig mondeling gevraagd worden een zienswijze te geven.

INSTRUMENT	OMSCHRIJVING
Last onder bestuursdwang (LOB)	Een last onder bestuursdwang is feitelijk handelend optreden tegen dat wat in strijd is (wordt gedaan, gehouden of nagelaten) met het omgevingsrecht. Als de overtreder de overtreding niet binnen een gestelde termijn beëindigt of de schade herstelt, kan het bestuursorgaan dit - zonder tussenkomst van de rechter - zelf doen op kosten van de overtreder. Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. In het algemeen worden de volgende stappen onderscheiden: 1. Controlebrief; → indien niet tijdig hersteld: 2. Bestuurlijke waarschuwing; → indien niet tijdig hersteld: 3. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het aankondigen van bestuursdwang met een hersteltermijn. Na afloop van de hersteltermijn volgt een hercontrole. Indien de overtreding voortduurt, wordt de bestuursdwang uitgevoerd. Het is mogelijk, afhankelijk van de positionering in de interventiematrix, de eerste en eventueel ook de tweede stap over te slaan. In dat laatste geval kan de overtreder, voorafgaand aan de oplegging van de beschikking zonodig mondeling gevraagd worden een zienswijze te geven. In spoedeisende situaties is het ook mogelijk de sanctiebeschikking op te leggen zonder hersteltermijn of zelfs de bestuursdwang uit te voeren zonder dat de beschikking vooraf op schrift is gesteld.
Tijdelijk stilleggen	Tijdelijk stilleggen is een 'spoedeisende last onder bestuursdwang'. Bij het tijdelijk stilleggen hoeven, gezien de spoedeisende aard van de maatregel, de 'bijzondere omstandigheden' minder uitvoerig meegewogen te worden. Het tijdelijk stilleggen kan worden opgelegd als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de activiteiten zonder vergunning uitgevoerd worden, los van de mogelijkheden tot legalisatie met een beperkte toets aan het evenredigheidsbeginsel.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete	Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door de handhavinginstantie zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de overtreder tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.
Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning	Als de overtreder houder is van een vergunning of ontheffing, dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de overtreder niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.
Exploitatie-verbod, sluiting	Voor niet vergunningplichtige overtreders bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

INSTRUMENT

OMSCHRIJVING

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm)	De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combi-bon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet. De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuld-vraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.
Proces verbaal	Bij het constateren van een overtreding kan een buitengewoon opsporings-ambtenaar of de politie proces verbaal opmaken. Het is aan de officier van justitie om te bepalen hoe de zaak zal worden afgedaan. Dat kan zijn met een schikkingsvoorstel, een dagvaarding of een (voorwaardelijk) sepot.
Voorlopige maatregel	Als onmiddellijk ingrijpen nodig is kan de officier van justitie of de rechter bij economische delicten een voorlopige maatregel opleggen. De voorlopige maatregel kan zijn (1) het onthouden van bepaalde handelingen of (2) zorgen dat bepaalde voorwerpen, die vatbaar zijn voor inbeslagname, opgeslagen en bewaard worden.

Overig

Subsidie	Met inzet van subsidie kan voor doelgroepen op projectbasis nalevingondersteuning plaatsvinden. De subsidie kan bijvoorbeeld worden gebruikt om zelfcontroles door de branche uit te laten voeren of andere gezamenlijke investeringen.
Mediation	Mediation is een alternatieve wijze van geschillenbeslechting om conflicten te voorkomen of op te lossen door het inzetten van een onafhankelijke derde (de mediator). Randvoorwaarden bij mediation zijn vrijwilligheid, vertrouwelijkheid, beslotenheid en onderhandelingsruimte. Niet de formeel-juridische standpunten van partijen, maar de onderliggende belangen die partijen verdeeld houden, spelen een rol. Het op deze wijze oplossen van het conflict kan tot een groter draagvlak leiden.

6. Samenwerking & Regie

In dit hoofdstuk zijn afspraken weergegeven over het samenwerken en de regie bij omgevingstoezicht- en handhaving in Groningen.

6.1 Overleggen

Om goed te kunnen samenwerken is een overlegstructuur noodzakelijk. In paragraaf 5.2 van de Wabo is vastgelegd dat VTH-werkzaamheden op provinciale schaal op elkaar afgestemd moeten worden en dat daarvoor één of meer overlegorganen moeten worden ingesteld. In de Provincie Groningen is daar samen met de Provincie Drenthe uitvoering aan gegeven door het instellen van een Bestuurlijk Strategisch VTH-overleg. In onderstaande tabel 5 zijn ook de overige overlegsgremia genoemd, met daarbij de belangrijkste kenmerken per overleg. Alle genoemde overleggen worden 'Wabo-breed' georganiseerd.



Figuur 5: Beter resultaat door samenwerken

Tabel 5: Afstemmingsoverleggen

NAAM	DOEL	VERANTWOORDELIJK	AFSPRAKEN
Bestuurlijk Strategisch VTH-overleg	Beleidsmatige afstemming	Provincie	- De provincie organiseert twee keer per jaar een bestuurlijk overleg, ter afstemming en besluitvorming. - Deelnemers zijn bestuurders van overheden en organisaties / instanties met een wettelijke VTH-taak. - Directeuren van omgevingsdiensten schuiven aan als adviseurs.
Ambtelijk vooroverleg	Beleidsmatige afstemming	Provincie	De provincie organiseert minimaal twee keer per jaar een ambtelijk overleg ter voorbereiding op het bestuurlijk strategisch VTH-overleg.
Casusoverleg Noord-Nederland	Operationele afstemming bestuursrecht/ strafrecht /OM	Provincie	- Het Casusoverleg organiseren. - Het Casusoverleg vindt minimaal 5 keer per jaar plaats. - Vaste deelnemers zijn Politie, OM, 3 noordelijke provincies en de betreffende omgevingsdiensten. - Waterschappen nemen deel afhankelijk van de agenda.
Regie-overleg	Afstemming noordelijke provincies	Provincies Groningen, Friesland en Drenthe	De provincie Groningen organiseert minimaal zes keer per jaar (en verder naar behoefte) een regie-overleg ter afstemming met de 3 noordelijke provincies.
Bestuurlijk BOA-overleg groene ketenpartners	Operationele / beleidsmatige afstemming	Provincies Groningen, Friesland en Drenthe	De Provincie Groningen organiseert drie keer per jaar een afstemmingsoverleg met de groene ketenpartners in de drie noordelijke provincies.

6.2 Uitwisselen van documenten

Voor een goede samenwerking is naast regelmatig overleg met andere handhavings-partners ook de uitwisseling van documenten noodzakelijk. De betreffende afspraken daarover zullen worden gemaakt naar aanleiding van deze strategie. Dat betreft in elk geval afspraken over het toezenden van handhavingsbrieven / -beschikkingen aan het OM en de politie.

Inspectieview Milieu

De omgevingsdiensten, de politie en het Openbaar Ministerie zijn op grond van Art. 5.8 van de Wabo verplicht informatie uit te wisselen die noodzakelijk is voor een goede en afgestemde uitoefening van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Daarvoor is de internetapplicatie Inspectieview Milieu ontwikkeld, waar deze instanties hun informatie op kunnen invoeren en uitlezen.

6.3 Rol van de provincie

De verantwoordelijkheid voor (en de bereidheid tot) samenwerking ligt bij elke handhavingsinstantie. De Provincie Groningen (Gedeputeerde Staten) heeft volgens artikel 5.9 van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) de coördinerende taak om binnen de provincie te zorgen voor

- programmatisch handhaven,
- kwaliteit en doelmatigheid van de VTH-taken en
- één of meer functionerende VTH-overlegorganen.

Coördineren

Voor het uitvoeren van deze coördinerende taken onderneemt de provincie de volgende activiteiten:

- Het instellen en organiseren van een bestuurlijk strategisch VTH-overleg (inclusief ambtelijke voorbereiding en secretariaat) in samenwerking met de provincie Drenthe. De Groningse gedeputeerde neemt in 2016-2017 het voorzitterschap voor haar rekening.
- Het organiseren en (ambtelijk) voorzitten van de Casusoverleggen met het OM en de Politie.
- Het afstemmen en in overleg voorbereiden van de implementatie van de Landelijke Handhavingstrategie, zoals in dit document verwerkt.
- Het afstemmen en in overleg voorbereiden van de implementatie van de Modelverordening Kwaliteit (IPO/VNG).

Controleren

De provincie voert de wettelijke taak van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) uit op de gemeenten en de waterschappen. De beoordeling van de uitvoering van Wabo VTH-taken geschiedt volgens de Wet Revitalisering Generiek Toezicht sober en op afstand. Er wordt uitgegaan van het principe dat de Gemeenteraad toeziet op de uitvoering van de gemeentelijke taken; de zogenaamde Horizontale Verantwoording. Daarvan wordt door de gemeente verslag gedaan in een hoofdstuk IBT bij de Jaarrekening en de Begroting. De beoordelingscriteria die door de gemeente (en dus ook in tweede instantie door de provincie) worden gehanteerd zijn vastgelegd in een door gemeenten en provincie gezamenlijk vastgesteld document 'Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht'.

6.4 Meervoudige bevoegdheden

In sommige situaties zijn bevoegde gezagen gelijktijdig of na elkaar bevoegd gezag. De Wabo gaat uit van een 'I-loket' benadering, zowel bij vergunningverlening als ook bij handhaving. Onder die integrale aanpak vallen de Wabo (en de wetten en besluiten die daaronder vallen zoals de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Woningwet), de Waterwet en de natuurwetgeving (de Natuurbeschermingswet, Flora en Faunawet en Boswet, later de Wet natuurbescherming).

Voorbeelden van overtredingen en situaties waar een integrale benadering is vereist:

1. Een bedrijf is illegaal gevestigd in een leegstaand pand en loost afvalwater op een naastgelegen water;
2. Asbestverwijdering, sloop van een bouwwerk en ketentoezicht;
3. Verwijderen van afvalwater bij grondwatersanering (buiten een inrichting).

Ad 1

In dit voorbeeld gaat het om overtredingen van de Wet milieubeheer (Activiteitenbesluit), het bestemmingsplan, de Woningwet (Bouwbesluit) en de Waterwet. In dit voorbeeld is samenwerking en coördinatie nodig. Betrokken zijn

- de gemeente (bevoegd gezag voor de Wet milieubeheer, de Wet RO en de Woningwet)
- het waterschap (bevoegd gezag voor de Waterwet) en
- de Omgevingsdienst Groningen is betrokken als het bedrijf een zogenaamde "basistaak" betreft.

Ad 2

In dit voorbeeld gaat het om overtredingen van de Woningwet (asbestverwijdering en slopen van een bouwwerk), de Flora en Faunawet (beschermde uilensoort in het bouwwerk), de Wet milieubeheer (vervoeren van afvalstoffen en inzamelen in strijd met de voorschriften van de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit). Bevoegd gezag zijn de gemeente en het Rijk (FF wet). Daarnaast is de Omgevingsdienst Groningen betrokken (basistaak ketentoezicht).

Ad 3

In dit voorbeeld gaat het om overtredingen van de Wet bodembescherming en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Bevoegd gezag zijn de provincie (bodemsaneringen) en de gemeente (lozen op de riolering). De omgevingsdienst voert het toezicht uit op saneringen.

In bovenstaande voorbeelden is sprake van meervoudig bevoegd gezag. Coördinatie en samenwerking is vereist (Wabo, hoofdstuk 5). Indien er sprake is van een hoger bevoegd gezag dan ligt de coördinatie bij dat bevoegd gezag. Daarvan is sprake in voorbeeld drie, de provincie is in dat geval het hoogste bevoegde gezag. In de andere voorbeelden is er geen sprake van een hiërarchisch hoger bevoegd gezag en zullen gemeente en waterschap afspraken moeten maken over de samenwerking en coördinatie. De coördinatie kan onderdeel uitmaken van de opdracht aan de omgevingsdienst.

Daarnaast is in bovenstaande voorbeelden ook sprake van strafrechtelijke aanpak conform de LHS en de afspraken die gemaakt zijn voor het toepassen van bestuursrecht en strafrecht in een zaak.

Bijlage I: Begrippenlijst soorten toezichtbezoeken

Regulier toezicht (i.p.v. routinematig)

Regulier toezicht is de uitvoering van toezicht met een bepaalde regelmaat dat vastgelegd is in een (jaar)programma. Het is gericht op inzet van personeel en materieel die als basis dient van de uit te voeren controlebezoeken bij de verschillende vergunninghouders, meldingsplichtigen en dergelijke.

Oplevercontrole

Eerste toezichtbezoek na afronding van vergunning of melding procedure en eventueel na afronding van bouwwerkzaamheden. Tijdens een oplevercontrole hebben het controleren van de gewijzigde voorzieningen, bijbehorende keuringsrapporten en onderzoeksverplichtingen prioriteit en meer nog het verifiëren van de kennis hierover. Het is bij een oplevercontrolebelangrijk om voorlichting te geven.

Ad hoc toezicht

Ad hoc toezicht is toezicht waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden direct de nodige aandacht aan geschonken moet worden. Meestal als gevolg van klachten, meldingen, weersomstandigheden, calamiteiten en dergelijke.

Projectmatig

Projectmatig toezicht is toezicht dat plaatsvindt in het kader van een bepaald thema. Een project kent een start met planning en een afgebakend einde. Een project kan betrekking hebben op een categorie gebouwen, inrichtingen of vergunninghouders, bepaalde wetgeving of activiteiten. Het kan ingegeven zijn door regionale dan wel nationale initiatieven.

Diepgaand toezicht

Nat reguliere toezicht kan verdieping wenselijk zijn. Verdieping betekent toezicht naar achterliggende technische problemen die tot afwijkende situaties leiden, naar organisatorische oorzaken (procedures en werkinstructies) en financiële/administratieve aspecten.

Integrale aanpak

Het toezicht op naleving van de regelgeving voor de fysieke leefomgeving wordt daarbij uitgevoerd door één toezichthouder of een toezichtteam. De werkvelden bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, milieu en APV (dat laatste voor zover de regels betrekking hebben op inrichtingen, werken en woningen) worden geïntegreerd. Het integrale toezicht vervangt geheel of gedeeltelijk het reguliere toezicht per werkveld.

De diepgang van het integrale toezicht is gelijk aan de diepgang bij regulier toezicht. In aanvulling op het integrale toezicht blijft, net als bij de reguliere taak, toezicht door specialisten nodig, bijvoorbeeld voor de controle van constructies of milieutechnische voorzieningen.

Toezicht bij bedrijven met milieuzorgsysteem

Een milieuzorgsysteem is binnen een bedrijf een georganiseerde aanpak van zo goed mogelijk met het milieu omgaan, volgens bepaalde normen. Een gecertificeerd milieuzorgsysteem is geen milieuregelgeving. Het bedrijf heeft zich nog steeds te houden aan een milieuvergunning en/of algemene regels. De (commerciële NEN-ISO) regels zijn geen vervanging van overheidsregels. Een milieuzorgsysteem wordt meestal door bedrijven ingevoerd om efficiënter met schaarse middelen om te gaan en dus feitelijk goedkoper te kunnen werken.

Een onderdeel van een milieuzorgsysteem is de beheersing van milieu-effecten, de continue verbetering van de milieuprestatie en het leren van fouten. Bij een goed milieuzorgsysteem is de borging van de naleving van de voorschriften geregeld. Een goed functionerend systeem kan meer en betere milieu-informatie genereren, waarvan de toezichthouder gebruik van kan maken.

Een toezichthouder moet in staat zijn een milieuzorgsysteem (op onderdelen) te beoordelen. Als een bedrijf in compliance is kan dit leiden tot systeemtoezicht.

Systeemtoezicht

De overheid stelt door vergunningen en direct werkende regelgeving een groot aantal milieu- en veiligheidseisen aan bedrijven. De bedrijven zijn verantwoordelijk voor het voldoen aan deze eisen en hebben hun eigen systemen om de naleving te borgen. De systemen van bedrijven zijn over het algemeen gebaseerd op een risicobeoordeling om de kans op een incident zoveel mogelijk te verkleinen. Compliance is een onderdeel van deze systemen. De overheid houdt toezicht op de naleving en zal waar nodig handhavend optreden. Door bij het toezicht gebruik te maken van het milieu/compliance managementsysteem van een bedrijf kan het overheidstoezicht efficiënter worden uitgevoerd terwijl bedrijven tegelijkertijd worden gestimuleerd de naleving te verbeteren. Het controleren volgens systeemtoezicht vertaalt zich in audits.

Audit

Een audit is een systematische en onafhankelijke beoordeling van een systeem (bijvoorbeeld een milieuzorgsysteem of een veiligheidsbeheerssysteem). Audits gaan na (1) of de praktijk klopt met de vastgestelde regelingen; (2) of de vastgestelde regelingen doeltreffend zijn; (3) of processen beheerst worden; en (4) welke verbetermogelijkheden er zijn. Bij een milieuzorgsysteem dat gecertificeerd is volgens de ISO 14001 of EMAS hoort een controle met behulp van interne en externe audits. Maar, ook voor andere gedocumenteerde systemen is auditing een verplicht onderdeel om het systeem draaiende te houden en de zwakten erin op te sporen.

QuickScan

Vaak is een snelle analyse op een bepaald terrein een goede manier om daar grip op te krijgen. Een goed instrument is de quickscan. Een quickscan is een korte diagnose op hoofdlijnen en resulteert in een oplossingsrichting (visie).

Administratief toezicht

Administratief toezicht is het beoordelen van de administraties / registraties van bedrijven. Over het algemeen heeft een dergelijk onderzoek betrekking op: (1) de productadministratie; (2) de procesadministratie; (3) de financiële administratie; of (4) de relatie tussen de hierboven genoemde administraties.

Administratief toezicht omvat bijvoorbeeld het beoordelen van de administratieve organisatie en de interne controle van bedrijven in relatie tot voorschriften in de vergunningen en de regelgeving.

Ketentoezicht

Over het algemeen geldt dat bij iedere activiteit maar voornamelijk als het gaat om afval, asbest, grond en illegale activiteiten een complexe keten van actoren betrokken is. Zo is er sprake van initiatiefnemers, ontdoeners, aannemers, transporteurs, intermediairs, toepassers en eindverwerkers. Iedere actor (schakel) heeft zijn eigen regels, vergunningen of ontheffingen. Het blijkt dat toezicht en handhaving gericht op al deze individuele schakels niet voldoende is om structurele overtreders op te sporen.

Ketentoezicht is een andere manier van toezicht houden. Een eerste stap bij ketentoezicht is het analyseren van de keten, wie speelt welke rol en wat zijn processtappen.

Bijlage 2: Uitwerking sanctiestrategie

In deze bijlage is de sanctiestrategie (zie paragraaf 3.4) uitgewerkt. Het uitgangspunt is de Landelijke Handhaving Strategie (LHS).

Op dit moment zijn veel bevoegde gezagen bezig met de implementatie van de LHS. In het basisdocument van de LHS is vastgelegd dat de toepassing van de LHS gemonitord en geëvalueerd zal worden. Alle partijen die met de LHS werken kunnen hiervoor voorstellen doen.

In de onderstaande tekst is grotendeels de tekst van het basisdocument van de LHS overgenomen. Ten opzichte van de basistekst zijn wijzigingen en aanvullingen aangebracht die dienen ter verduidelijking van de LHS, om interpretatieverschillen te voorkomen en de werkbaarheid met de LHS in de praktijk te verbeteren. In de tekst is het woord “normadressaat” dat de LHS gebruikt vervangen door de meer gebruikelijke term “overtreder”.

De basis voor de sanctiestrategie is de interventiematrix.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar				
	Van belang				
	Beperkt				
	Vrijwel nihil				
		A	B	C	D
		Goedwillend:	Moet kunnen:	Calculerend:	Bewust structureel/ crimineel
		• Onbedoeld • Proactief	• Onverschillig	• Bewust belemmerend en/of risiconemend	• Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Figuur 6: Interventiematrix

LEGENDA



Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.



Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').



Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Stap I Positionering overtreding in de interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de interventiematrix hij de overtreding positioneert door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de overtreder.

Ad. I

De gevolgen van de overtreding beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Daarbij gelden de volgende nadere criteria voor de termen “vrijwel nihil”, “beperkt”, “van belang” en “aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar”:

1. de gevolgen van de overtreding worden gekarakteriseerd als “vrijwel nihil” als er naar het oordeel van de handhaver geen hercontrole binnen afzienbare tijd noodzakelijk is om te bepalen of de overtreding ongedaan is gemaakt;
2. de gevolgen van de overtredingen worden gekarakteriseerd als “beperkt” als naar het oordeel van de handhaver het reguliere bestuursrechtelijke stappenplan kan worden gevolgd om de overtreding te (doen) beëindigen;
3. de gevolgen van de overtreding worden aangemerkt als van belang als de overtreding naar het oordeel van de handhaver binnen enkele weken moet zijn beëindigd; zo nodig wordt bestuursdwang toegepast indien de overtreding niet door de overtreder wordt beëindigd;
4. de gevolgen van de overtreding worden aangemerkt als “aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar” als naar het oordeel van de handhaver onmiddellijk of binnen enkele dagen bestuursdwang moet worden toegepast om te overtreding te beëindigen indien de overtreding niet door de overtreder is beëindigd.

Bij de beoordeling welke actie het meest wenselijk is, kan gebruik gemaakt worden van de onderstaande methode van risicobeoordeling, waarbij de ernst van de mogelijke gevolgen van een overtreding wordt afgezet tegen de kans dat die gevolgen binnen afzienbare tijd daadwerkelijk zullen optreden. (zie het schema hieronder)

Tabel 6: Methode risicobeoordeling

Kans op het daadwerkelijk optreden van de gevolgen	Waarschijnlijk	Gemiddeld risico	Hoog risico	Extreem risico
	Onwaarschijnlijk	Laag risico	Gemiddeld risico	Hoog risico
	Hoogst onwaarschijnlijk	Onbetekenend risico	Laag risico	Gemiddeld risico
		Nauwelijks schadelijk	Schadelijk	Extreem schadelijk
		Mogelijke gevolgen van de overtreding		

Een bijzondere situatie is het (tijdelijk) stilleggen van een activiteit die plaatsvindt zonder of in afwijking van een verleende vergunning, om te voorkomen dat voorzetting van de activiteit leidt tot verdere afwijking van de legale situatie. Denk bijvoorbeeld aan een bouwstop. De stillegging vindt plaats zodat eerst beoordeeld kan worden of de situatie vergunbaar is. Zo'n situatie wordt ook aangemerkt als onomkeerbaar.

Ad. 2

De handhaver typeert de overtreder als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de overtreder kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Aan de indeling in een bepaalde typering dienen duidelijke en concrete feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen waaruit blijkt dat het gedrag van de overtreder als structureel gekenmerkt kan worden. Een willekeurige andere handhaver zou tot dezelfde objectieve typering op basis van dezelfde feiten en omstandigheden moeten komen. Daarbij gaat het om feitelijke gedragingen van de overtreder met betrekking tot het naleven van voorschriften bij eerdere controles, de mate van medewerking van de overtreder tijdens de controle, het aantal constatering tijdens de controle of concrete mededelingen van de overtreder over het al dan niet bereid zijn tot beëindiging van een overtreding. De mening van een overtreder over nut en noodzaak van voorschriften en/of controles is een subjectief element dat niet in de typering wordt betrokken.

Bij overtreders waar geen toezicht- en handhavingshistorie van bekend is (nieuwe ondernemers die voor het eerst gecontroleerd worden; burgers waar geen eerdere overtredingen van bekend zijn) is typering A het vertrekpunt tenzij tijdens de controle duidelijk is gebleken dat de overtreder structureel tot een andere typering behoort.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder eenduidig te typeren, bijvoorbeeld doordat er zowel positieve als minder positieve aspecten zijn, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt vervolgens of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. De mogelijkheid van legalisatie en overmacht zijn voorbeelden van verzachtende argumenten. Recidive is een voorbeeld van een verzwarend argument.

Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Er wordt afgeweken van de LHS in die gevallen waarin gelijktijdig met een horizontale verplaatsing ook een verplaatsing naar boven, respectievelijk naar beneden is voorzien. In de LHS wordt die verplaatsing niet gemotiveerd. Een verzachtend of verzwarend argument maakt nog niet dat de aard van de gevolgen van de overtreding wijzigt (wat een verplaatsing naar beneden of naar boven zou inhouden).

Opgemerkt wordt dat recidive (vastgesteld tijdens deze controle) niet wordt aangemerkt als verzwarend argument, indien recidive (vastgesteld tijdens eerdere controles) al heeft meegespeeld in de typering van de overtreder. Ook eventuele andere aspecten die meegewogen zijn in de typering van de overtreder worden niet als verzwarend argument gebruikt.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze handhavingstrategie. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

Stap 2 Verzwarende omstandigheden

De handhaver bepaalt vervolgens of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Deze stap leidt niet tot een andere positionering in de interventiematrix (die is in stap 1 al vastgesteld) maar is alleen van invloed op de keuze om al dan niet strafrecht toe te passen binnen het vastgestelde segment. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. De (schadelijke) gevolgen van een overtreding kunnen niet ongedaan gemaakt worden, waardoor bestuursrechtelijk optreden (gericht op beëindiging van de overtreding en wegnemen van de gevolgen) niet opportuun is. Dit aspect is een aanvulling op de aspecten die genoemd zijn de in LHS.
3. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De overtreder is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
4. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
5. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
6. Medewerking van deskundige derden. De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
7. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
8. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

Stap 3 Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook

zinnig zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavingsinstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Door deze algemene afspraken zal het in veel situaties niet nodig zijn daadwerkelijk fysiek overleg te voeren. Er vindt dan, indien uit de algemene afspraken mogelijk toepassing van strafrecht volgt, conform die afspraken een overdracht van het dossier plaats. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad.

Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Stap 4 Optreden met de interventiematrix

De sanctiestrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.

In de interventiematrix zijn zowel de (bestuursrechtelijke) interventies gericht op herstel en naleving als de (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) interventies gericht op bestraffing opgenomen. In Hoofdstuk 5 staan de interventies toegelicht.

De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

In de interventiematrix is bij het bestuursrechtelijke herstellende spoor ervoor gekozen om de in de provincie Groningen gebruikelijke terminologie van handhaving in 1, 2, of 3 stappen te hanteren voor last onder bestuursdwang (LOB) en last onder dwangsom (LOD). De beschrijving van deze stappen in Hoofdstuk 5 is hierop afgestemd. Hiermee wordt een eenduidige toepassing van deze instrumenten bevorderd. Uit de matrix volgt dat in de bovenste segmenten de ernst van de gevolgen van de overtreding leidend zijn voor het bestuursrechtelijke herstellende spoor; in de onderste segmenten is de typering van de overtreder leidend.

Het bestuurlijk gesprek wordt in de provincie Groningen slechts bij uitzondering toegepast. Het bestuurlijk gesprek is daarbij geen “extra stap” in het bestuursrechtelijk herstellende spoor, maar kan plaatsvinden binnen de hersteltermijn die al in één van de stappen formeel is gegeven.

Verscherpt toezicht is een bestuursrechtelijke maatregel die genomen kan worden om meer inzicht te krijgen in het patroon van de overtreding(en).

Waar in deze matrix 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM.

Figuur 7: Interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
		Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 1 stap Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 1 stap Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 1 stap Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 1 stap Verscherpt toezicht
	3 Van belang	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
		Bestuursrecht herstellend LOB,LOD in 2 stappen	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 2 stappen Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD, in 2 stappen Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 2 stappen Verscherpt toezicht
	2 Beperkt		Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
				Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend LOB,LOD in 3 stappen Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB,LOD in 3 stappen Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 2 stappen Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 2 stappen Verscherpt toezicht
	1 Vrijwel nihil			Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
				Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend LOB,LOD in 3 stappen	Bestuursrecht herstellend LOB,LOD in 2 stappen
	A	B	C	D	
	Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risiconemend	Bewust en structureel/ crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen	
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, en zet de volgende stap in de interventie. Dat kan ook zijn het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf aanpassen, bijvoorbeeld door het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunnings-situatie, et cetera.

Stap 5 Vastlegging

De doorlopen stappen, waaronder de motivering voor de beoordeling van de gevolgen van de overtreding en de motivering voor de typering van de overtreder, en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheids-beginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 3: Toelichting op verschillende gedoogsituaties

Wanneer is (actief) gedogen aanvaardbaar?

Volgens vaste jurisprudentie zijn bestuursorganen in beginsel - behoudens bijzondere omstandigheden - verplicht om handhavend op te treden. In de jurisprudentie worden als bijzondere omstandigheden genoemd:

- a. overgangssituaties (1 concreet zicht op legalisatie, 2 bedrijfsverplaatsingen en 3 experimenten (en andere tijdelijke overtredingen, zie ook d)
- b. overmacht situaties
- c. situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.

ad a.1 concreet zicht op legalisatie; Wanneer er een ontvankelijke vergunningaanvraag of een melding is ingediend en het niet onwaarschijnlijk (marginale toetsing) is dat deze zal worden verleend respectievelijk geaccepteerd, is handhaving niet meer op zijn plaats. De vergunningsaanvraag hoeft dus niet compleet te zijn. Vanzelfsprekend dient een belangenafweging te worden gemaakt.

ad a.2 bedrijfsverplaatsing en a.3 experimenten; Indien een illegale situatie op korte termijn zal worden opgelost doordat een bedrijf wordt verplaatst kan gedogen bij niet nijpende situaties een uitkomst bieden. Bij experimenten kan gedogen ook te rechtvaardigen zijn. Experimenten die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het milieu, bijvoorbeeld een nieuwe techniek om geuroverlast te voorkomen, kunnen gedoogwaardig zijn. Dit is wat anders dan concreet zicht op legalisatie, omdat niet zeker is of tot vergunningverlening kan worden overgegaan.

Overgangssituaties:

Bij overgangssituaties gaat het om situaties, waarin het bevoegd gezag vooruitlopend op legalisatie gedooft. Bijvoorbeeld als ze binnen afzienbare termijn de omgevingsvergunning kan verlenen. Gedogen kan dan alleen, wanneer het verlenen van de vergunning de overtreding direct ongedaan maakt. De overtreder hoeft niet eerst nog een feitelijke aanpassing doen, om aan vergunning te voldoen. De nieuwe vergunning moet toezien op de feitelijk geconstateerde situatie. Dit komt terug in ABRvS, 200807263/1, 6 november 2008 (Scherpenzeel), ABRvS, 200805185/1, 15 augustus 2008 (Etten-Leur) en ABRvS, 200805217/1, 27 augustus 2008 (Groesbeek).

ad b. overmacht situaties; Indien sprake van een 'overmacht achtige' situatie is een overtreding in beginsel gedoogwaardig. Dit geldt natuurlijk niet in het geval dat de overtreder zichzelf in die overmachtssituatie heeft gebracht (culpa in causa). Indien er een rechtvaardigingsgrond (bijvoorbeeld overmacht - noodtoestand (de juiste keuze uit twee kwaden)) bestaat mag geen bestuurlijke sanctie worden opgelegd (art. 5.5 Awb).

ad c. handhavend optreden is onevenredig; De belangen bij niet-handhaving kunnen zo zwaarwegend zijn dat gedooft dient te worden. De met handhaving te dienen belangen staan niet meer in evenredige verhouding met het handhavend optreden. Ook kan het zo zijn dat de overtreding zo licht is dat handhaving niet (langer) evenredig is. Als voorbeelden kunnen dienen: overtreding van (zeer) geringe of incidentele aard, een aanmerkelijk maatschappelijk belang of wanneer het te beschermen belang beter gediend is bij gedogen dan bij het ongedaan maken van de overtreding.

Onevenredigheid:

Ook onevenredigheid kan een reden voor gedogen zijn. Wanneer handhaven zo onevenredig is in verhouding tot het milieubelang, kan het bevoegd gezag ervan afzien. Dit hangt sterk af van de omstandigheden van het geval. Zie bijvoorbeeld ABRvS, 200805947/1, 2 september 2008 (Minister van VROM) en ABRvS, 200502074/1, 18 januari 2006 (Utrecht)

BIJLAGE 3:

**Geurhinderbeleid
industriële geurbronnen**

**Deze bijlage maakt deel uit van het Milieuplan 2017-2020
provincie Groningen**

Gelet op hoofdstuk 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en overwegende dat Gedeputeerde Staten de aanvaardbare geurbelasting vast dienen te stellen bij het beschikken op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo, dan wel bij het wijzigen van voorschriften, verbonden aan zodanige vergunning, of het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 2.7a, vierde lid, Activiteitenbesluit milieubeheer, zijn de onderstaande regels (met toelichting) opgenomen.

In hoofdstuk 1 staan de generieke regels omschreven, waaraan bedrijven dienen te voldoen. Naast dit generieke deel zijn in hoofdstuk 2 specifieke regels voor de Eemsdelta omschreven als een uitwerking van dit specifieke gebiedsgericht milieubeleid, conform de Structuurvisie Eemsmond–Delfzijl waaraan de bedrijven in de Eemsdelta dienen te voldoen.

In hoofdstuk 3 worden de artikelen toegelicht en daar wordt tevens aangegeven welke (beleids-) keuzen zijn gemaakt.

Hoofdstuk 1 Uitvoeringsbeleid industriële geurbronnen

In dit hoofdstuk worden de elf artikelen van het uitvoeringsbeleid industriële geurbronnen beschreven. In de eerste plaats wordt er bij de toepassing van het beleid van uitgegaan, dat een inrichting, conform de uitgangspunten voor vergunningverlening, de beste beschikbare technieken (BBT) inzet om geuremissies te beperken. Het toetsingskader, dat in dit hoofdstuk is beschreven, bevat de normen, waaraan een inrichting daarnaast moet voldoen.

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit geurhinderbeleid, als onderdeel van het Milieuplan 2017–2020 wordt verstaan onder:

Aanvaardbaar geurhinderniveau:	uitkomst van het afwegingsproces als bedoeld in artikel 2.7a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer
Bedrijventerrein:	bedrijventerreinen zoals gedefinieerd in artikel 2.16, lid b van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2016
Beste Beschikbare Technieken (BBT):	bij het bestrijden van geurhinder moeten de Beste Beschikbare Technieken worden toegepast om een hoog beschermingsniveau te bereiken in overeenstemming met artikel 5.3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Het begrip hoog beschermingsniveau uit het Bor is voor geurhinder gelijkgesteld aan het aanvaardbaar hinderniveau. De uitkomst van de BBT-afweging voor een individueel bedrijf kan strenger of minder streng zijn dan de BBT uit BREF's of andere BBT-documenten
Bron:	een installatie, productie-eenheid of op- en/of overslagfaciliteit of een activiteit in een inrichting waarin geur ontstaat of waarbij geur vrijkomt uit een industriële bron
Buitengebied:	gebied zoals gedefinieerd als buitengebied op kaart 1, van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2016
Ernstige geurhinder:	ernstige geurhinder is gebaseerd op de vraag naar de persoonlijke beleving van de geïnterviewde over de lokale (geur-)hindersituatie uit het telefonisch

	leefsituatieonderzoek (TLO) in welke mate mensen een bepaalde bron in de woonomgeving als hinderlijk ervaren op basis van een 10-puntsschaal van 0 (niet gehinderd) tot 10 (extreem gehinderd). Mensen die 8, 9 of 10 antwoorden zijn ernstig gehinderd. De vragenlijst die daarvoor wordt gebruikt is gebaseerd op de vragen uit de richtlijn ISO/TS 15666 (2003) voor geluidshinder
Europese geureenheid:	Eng.: European odour unit of Europese odour unit, grootheid voor geurconcentratie. Eenheid is ou_E/m^3 . Eén Europese odour unit is de hoeveelheid geurstoffen die, bij verdamping in één kubieke meter neutraal gas onder standaardcondities, een fysiologische respons oproept bij een panel (detectiegrens) gelijk aan de respons die optreedt bij verdamping van 123 pg n-butanol (CAS-Nr. 71-36-3) in één kubieke meter lucht onder standaard condities (concentratie is $0,040 \mu\text{mol/mol}$)
Geurbelasting (geurimmissie):	de geurbelasting wordt gewoonlijk uitgedrukt in Europese odour units per kubieke meter lucht bij een bepaalde percentielwaarde (ou_E/m^3 als x-percentiel van de uurgemiddelde concentratie). De x-percentielwaarde vertegenwoordigt de tijdsfractie, waarvoor geldt dat gedurende deze tijdsfractie de geurconcentratie beneden deze aangegeven waarde blijft of gelijk is aan deze waarde
Geuremissie:	hoeveelheid geur die per tijdseenheid wordt geëmitteerd uitgedrukt in Europese odour units; de geuremissie is gelijk aan de geur concentratie in de geëmitteerde luchtstroom vermenigvuldigd met het debiet van de luchtstroom (bij 20°C , 1013 hPa, nat).
Handleiding Geur:	bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau van industrie en bedrijven (niet veehouderijen) van 28 juni 2012 (Agentschap NL)
Hedonisch gewogen geurbelasting:	geurbelasting, gecumuleerd voor alle geurbronnen van een bedrijf, gewogen op basis van de geurconcentratie waarbij een zekere hedonische waarde wordt bereikt
Hedonische waarde (H):	maat voor de (on)aangenaamheid van een geur uitgedrukt op een schaal van $H = -4$ (uiterst onaangenaam) tot $H = +4$ (uiterst aangenaam)
Hinder:	gevoel van ongenoegen, dat optreedt wanneer een milieufactor wordt waargenomen, of als de waarneming iemands gedrag of activiteiten negatief beïnvloedt, of als door de waarneming iemand vermoedt dat deze milieufactor een negatieve invloed heeft
Percentiel:	tijdsfractie van het jaar dat een bepaalde geurconcentratie niet wordt overschreden
Planologische status:	de uit het bestemmingsplan of de beheersverordening voortvloeiende bestemming van een gebied
Saneringssituatie:	situatie waarbij als gevolg van de bestaande activiteit de geldende geurnormering conform de artikelen 7, 9 en 10 wordt overschreden
Stedelijk gebied	gebied dat geen deel uitmaakt van het op kaart 1 aangeduid

	buitengebied van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2016 en geen bedrijventerrein is
Vergunning:	vergunning op grond van de Wabo
Verspreidingsmodel:	rekenwijze in overeenstemming met artikel 75 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, met inachtneming van artikel. 66, onder e en f van deze Regeling

Artikel 2 Uitvoering landelijk geurbeleid

Gedeputeerde Staten voeren bij vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de inzet van bevoegdheden ten aanzien van ruimtelijke plannen in het kader van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke Ordening het landelijk geurbeleid uit, bestaande uit enerzijds het voorkómen van nieuwe geurhinder en anderzijds het reduceren van situaties met bestaande (ernstige) geurhinder. Daarbij is het uitgangspunt dat ernstige geurhinder in het geheel niet meer mag voorkomen.

Artikel 3 Uitzonderingen

Dit geurhinderbeleid is niet van toepassing op situaties waarop algemeen bindende afspraken, regels en richtlijnen van toepassing zijn ten aanzien van de geuremissie:

- Wet geurhinder en veehouderij.
- Bedrijven waarvoor in het kader van de milieuwetgeving de gemeente het bevoegd gezag is.
- Uitputtende bedrijfstakgerichte afspraken ten aanzien van geuremissie en maatregelen in het Activiteitenbesluit.
- Convenant Integratie Milieu en Ruimtelijke ordening (IMR) Suikerindustrie (2013).

Voor het gebied Eemsdelta, conform de plankaart nr. 1 van hoofdstuk 2, gelden de geurwaarden conform het hoofdstuk 2.

Artikel 4 Geurgevoelige objecten

Een geurgevoelig object is een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt, waarbij onder «gebouw, bestemd voor menselijk wonen of menselijk verblijf» wordt verstaan: gebouw dat op grond van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van die wet daaronder mede begrepen, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van die wet, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van laatstgenoemde wet mag worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf.

Artikel 5 Onderscheid bestaande en nieuwe situaties

Gedeputeerde Staten maken bij de uitoefening van haar bevoegdheid onderscheidt tussen bestaande en nieuwe situaties.

De provincie Groningen beschouwt als **nieuwe situatie**:

- vergunningaanvragen van nieuwe bedrijven;
- vergunningaanvraag van bij bestaande bedrijven waarbij toename van de geuremissie optreedt;
- toetsing van ruimtelijke plannen voor nieuwe ontwikkelingen.

De provincie Groningen beschouwt als **bestaande situatie**:

- vergunningaanvraag van bestaande bedrijven waarbij geen toename van de geuremissie optreedt;

- toetsing van situaties rond bestaande bedrijven met een saneringsdoelstelling t.a.v. bestaande geurhinder;
- toetsing van ruimtelijke plannen voor bestaande situaties.

Artikel 6 Onderscheid hoog en laag beschermingsniveau van geurgevoelige objecten

Gedeputeerde Staten onderscheiden geurgevoelige objecten met een hoog beschermingsniveau en geurgevoelige objecten met een laag beschermingsniveau;

- Geurgevoelige objecten met een hoog beschermingsniveau zijn geurgevoelige objecten in stedelijk gebied;
- Geurgevoelige objecten met een laag beschermingsniveau zijn geurgevoelige objecten in het buitengebied alsmede bedrijventerreinen.

Artikel 7 Toetsingscriteria

Gedeputeerde Staten beoordelen bij de toetsing van geurhinder de volgende aspecten:

- de uurgemiddelde concentratie van de geur;
- onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties;
- de mate van hinderlijkheid van de geur (hedonische waarde);
- onderscheid tussen hoog en laag beschermingsniveau van geurgevoelige objecten;
- de (mogelijke) tijdsduur van de geurbelasting;
- omvang van de bestaande geurbelasting conform artikel 9 van dit beleid.

Geurconcentratie:

A-waarde voor geurgevoelige objecten met een hoog beschermingsniveau:

- in nieuwe situaties: de concentratie, die behoort bij een hedonische waarde van –0,5
- in bestaande situaties: de concentratie, die behoort bij een hedonische waarde van –1

B-waarde voor geurgevoelige objecten met een laag beschermingsniveau:

- in nieuwe situaties: de concentratie, die behoort bij een hedonische waarde van –1
- in bestaande situaties: de concentratie, die behoort bij een hedonische waarde van –2

C-waarde (maximum belasting geurgevoelige objecten):

- in nieuwe situaties: de concentratie, die behoort bij een hedonische waarde van –2
- in bestaande situaties: de concentratie, die behoort bij een hedonische waarde van –3

Indien gegevens bij een hedonische waarde van –2 of –3 ontbreken, dient als toetswaarde de daar onderliggende waarde (respectievelijk –1 of –2) te worden gehanteerd of dient de ontbrekende waarde door middel van extrapolatie te worden berekend.

In die gevallen waar geen gegevens over de hedonische waarde beschikbaar zijn, dient te worden uitgegaan van een toetsingswaarde van 0,5 ou_E/m³.

Beschermingsniveau:

- geurgevoelige objecten met een hoog beschermingsniveau moeten voldoen aan de A-waarde;
- geurgevoelige objecten met een laag beschermingsniveau moeten voldoen aan de B-waarde;
- afwijken van de A- of B- waarde kan alleen op basis van verblijftijden en emissietijdstippen, dit ter beoordeling van het bevoegd gezag.

Percentielwaarde:

De geurbelasting wordt in Nederland berekend met het Nieuw Nationaal Model. De toetsing vindt standaard plaats aan de 98-percentielconcentratie; er wordt tevens getoetst aan de 99,5- en 99,9-percentielconcentraties. De geurconcentraties, die daar als toetsingswaarden bij horen, zijn de voor de

situatie afgeleide A-, B- of C-toetsingswaarde, of de vangnet-waarde van 0,5 ou_E/m³, van de 98-percentielconcentratie, verhoogd met de volgende factoren:

- 99,5-percentielwaarde: factor 2
- 99,9-percentielwaarde: factor 4

Elk van de genoemde percentielen kan maatgevend zijn voor de beoordeling van de situatie.

Artikel 8 Eisen aan de mate van zekerheid dat geurhinder wordt voorkomen

Gedeputeerde Staten willen bij de toetsing van de geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten in nieuwe situaties een hoge mate van zekerheid dat geurhinder ook daadwerkelijk wordt voorkomen. Voor nieuwe bronnen dient daarom, indien kengetallen gebruikt zijn bij het beschrijven van de verwachte emissie, bij de toetsing van de geurbelasting de bronsterkte met een factor twee (de standaard onzekerheid van geurmetingen volgens NTA9065) te worden verhoogd.

Artikel 9 Cumulatie van geurbronnen

Gedeputeerde Staten hanteren ten aanzien van de cumulatie van geurbronnen de volgende uitgangspunten:

- De cumulatie beperkt zich tot de bronnen binnen de werkingssfeer van dit beleid; kortom alleen voor industrie en bedrijven.
- Een bedrijf draagt uitsluitend aan cumulatie bij, indien de individuele geurbelasting bij geurgevoelige objecten groter is dan 0,25 ou_E/m³ als 98 percentiel van de uurgemiddelde concentratie, of de overeenkomstige concentratie behorende bij de 99,5- en 99,9-percentiel (in overeenstemming met artikel 7, onder tijdsduur).
- Daar waar de bestaande geurbelasting niet bekend is én niet als knelpunt wordt ervaren, is een beschrijving van de cumulatie als gevolg van de nieuwe bron met de bestaande geurbelasting niet nodig.
- De werkwijze voor het in beeld brengen van de gecumuleerde geurbelasting is gelijk aan die voor een individueel bedrijf.
- De beschrijving van de cumulatieve geursituatie wordt als extra aspect betrokken bij de individuele beoordeling van de geursituatie conform artikel 7 van dit beleid.
- De cumulatieve geurbelasting kent geen eigen toetsingskader. De beoordeling van het lokaal cumulatief aanvaardbaar hinderniveau is altijd maatwerk.

Artikel 10 Vaststelling aanvaardbaar hinderniveau bestaande activiteiten

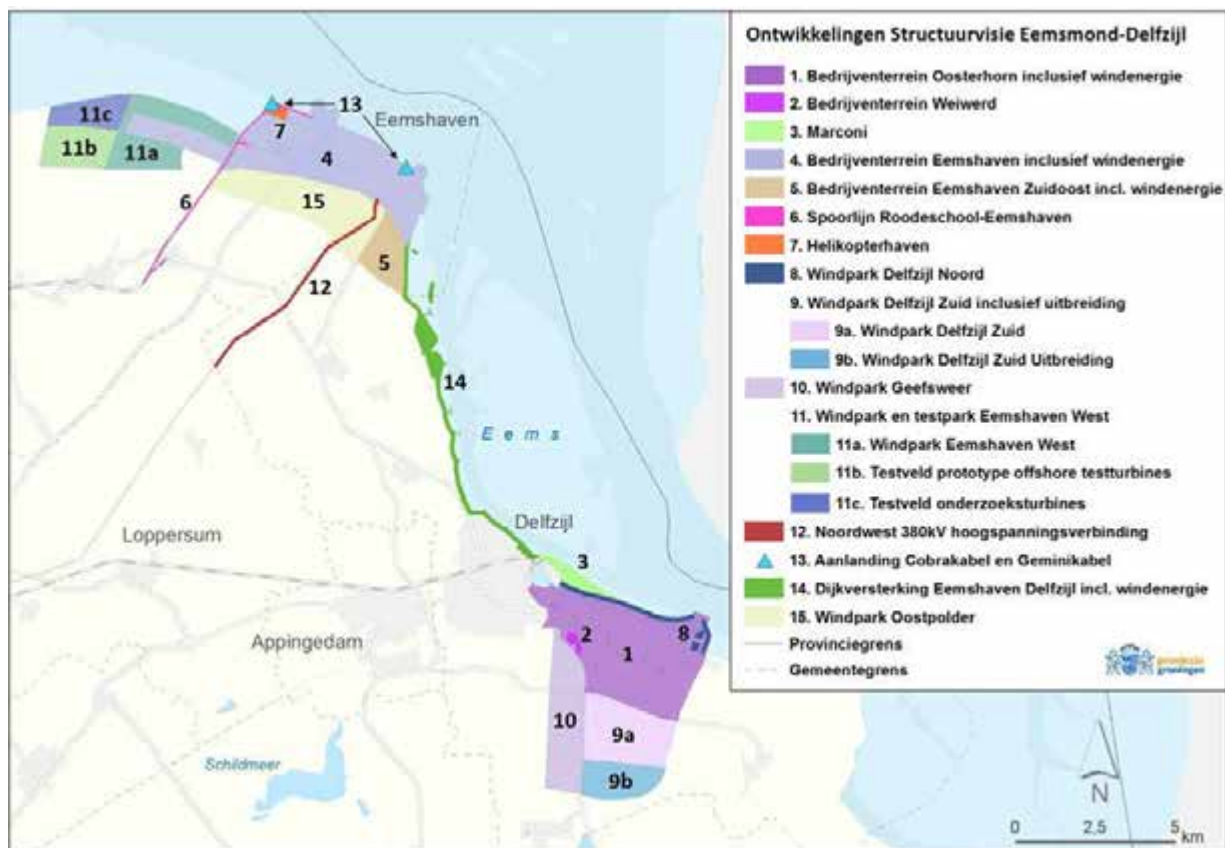
1. Gedeputeerde Staten stellen het aanvaardbaar geurhinderniveau vast op de A- waarde of B- waarde voor respectievelijk geurgevoelige objecten met een hoog of laag beschermingsniveau, of zoveel lager als met toepassing van BBT haalbaar is.
2. Gedeputeerde Staten kunnen gemotiveerd afwijken naar boven tot ten hoogste de B- waarde of C- waarde voor respectievelijk geurgevoelige objecten met een hoog of laag beschermingsniveau, indien de tijdstippen van de emissie en het gebruik van het gevoelige object niet gelijktijdig plaatsvindt.

Artikel 11 Vaststelling aanvaardbaar hinderniveau in saneringssituaties

1. In het geval van een saneringssituatie nemen Gedeputeerde Staten op, dat de aanvrager binnen een aangegeven termijn een saneringsplan dient op te stellen. Dit saneringsplan moet in overleg met Gedeputeerde Staten worden ingevuld en het traject beschrijven, waarbij maatwerk het uitgangspunt is, waarmee de saneringssituatie zal worden opgeheven.
2. Het saneringsplan moet erop gericht zijn de geurbelasting bij geurgevoelige objecten in de omgeving onder toepassing van ten minste het BBT-principe te reduceren tot ten minste de gestelde norm conform deze bijlage geurhinderbeleid industriële geurbronnen.

3. Gedeputeerde Staten leggen de haalbaar geachte geurbelasting, zijnde één van de uitkomsten van het saneringsplan, in de vergunning vast als aanvaardbaar hinderniveau.
4. In geval van een overschrijding van de gestelde norm conform deze bijlage geurhinderbeleid industriële geurbronnen nemen Gedeputeerde Staten in de vergunningsvoorschriften op, dat de aanvrager verplicht is zich doorlopend in te spannen om te gaan voldoen aan de gestelde norm.

Hoofdstuk 2 Aanvullend beleidskader geur Eemsdelta



Kaart 1 De 15 ontwikkelingen

Artikel 2.1

Bedrijven kunnen geur uitstoten die als hinderlijk wordt ervaren en/of nadelig voor de gezondheid is. Dat geldt voor geur afkomstig van een individueel bedrijf, maar ook voor de cumulatie van geur van verschillende bedrijven. In de Eemsdelta is het met name de industrie die geur uitstoot.

Artikel 2.1.1 Wet- en regelgeving

De wet- of regelgeving voor geur kent geen algemene normen. Het Nederlandse geurbeleid is opgenomen in artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit en in de "Handleiding Geur: bepalen van aanvaardbaar hinderniveau van industrie en bedrijven (niet veehouderijen)". De overheden mogen op grond van deze regelgeving de normen voor het aanvaardbare hinderniveau zelf bepalen. Op de site van Infomil is een verdere uitleg te vinden; volg hiervoor de link:

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/ner/geur-0/handleiding-geur/afdeling-2-3/>

Inmiddels is het strategisch geurbeleid opgenomen in de Omgevingsvisie. Wij streven naar 30% minder geurklachten en volledig voorkomen van ernstige vormen van geurhinder. Per 13-12-2016 is het operationele deel van het milieubeleid, inclusief de omgang met de geuremissies door industriële geurbronnen waarvoor wij bevoegd gezag zijn, opgenomen in het Milieuplan provincie Groningen 2017-2020.

Eisen voor industriële geuremissies hebben wij gekoppeld aan de effecten op de milieugezondheid. Afhankelijk van de sterkte, duur en aard van de aanwezige geur, ondervindt een bepaald percentage mensen (ernstige) geurhinder in geurgevoelige bebouwing. Dit percentage zegt iets over de milieugezondheidskwaliteit en dat drukken we uit in een kwalitatieve GES-score die afhankelijk is van de hinderlijkheid van de geur (hedonische waarde).

Er zijn provinciale normen voor individuele bedrijven ter plaatse van de geurgevoelige objecten (niet zijnde eigen bedrijfswoningen). Het effect van een individueel bedrijf op bewoners in de omgeving moet voldoen aan GES-1 in het bebouwde gebied en GES-3 in het buitengebied. Als er sprake is van een bestaande saneringssituatie dan wordt voor het bebouwd gebied een (individuele) norm aangehouden van GES-3. GES-3 ten gevolge van geur betekent maximaal 12% geurgehinderden en 3% ernstig gehinderden.

De geurnorm voor individuele bedrijven houdt rekening met de concentratie en de hinderlijkheid van de geur. Het beschermingsniveau is dusdanig dat de kans op geurhinder verwaarloosbaar is, echter sluit de beleidsregel niet uit dat de immissie op woningen groter is dan $0,25 \text{ ou}_E/\text{m}^3$. Het Milieuplan stelt verder dat cumulatie bij de beoordeling wordt betrokken als de geurbelasting bij gevoelige objecten groter is dan $0,25 \text{ ou}_E/\text{m}^3$. Dit betekent dat onder het huidige beleid een cumulatief effect qua geurbelasting niet uit te sluiten is.

Geuremissies – en concentraties kennen in de praktijk relatief grote meetonzekerheden. Dit is van belang bij situaties waarin weliswaar een hogere waarde dan de vergunde norm wordt gemeten, maar dit vanwege de onzekerheidsmarge (een meetonzekerheid van een factor 2) niet als overschrijding van de norm wordt vastgesteld. Hiermee houden wij rekening in ons toezicht- en handhavingsbeleid.

Artikel 2.1.2 Huidige en referentiesituatie

De huidige situatie en de referentiesituatie zijn in beeld gebracht. In de referentiesituatie worden de autonome ontwikkelingen ten opzichte van de huidige situatie verwerkt. De referentiesituatie is vervolgens het startpunt voor de effectbeoordeling van de nieuwe ontwikkelingen.

De huidige en referentiesituatie voor de Eemshaven is GES-1.

De situatie voor Oosterhorn is ingewikkelder. De huidige situatie voor Oosterhorn is op dit moment GES-6. De daarmee gepaard gaande overlast wordt vooral veroorzaakt door het bedrijf ESD. Voor dit bedrijf is sprake van een saneringssituatie. Wij willen de geurbelasting terugbrengen naar een waarde van GES-3 rond Oosterhorn (Farmsum/ Borgsweer). Er zijn meer bedrijven op Oosterhorn die geur emitteren en meetellen in de referentiesituatie. In het MER-onderzoek zijn ook deze bedrijven in beeld gebracht. Bij het bepalen van de referentiesituatie is rekening gehouden met: ESD en de saneringsopgave, de overige geur-uitstotende bedrijven, het verdwijnen van North Refinery en de aanpassing van de vergunning van de RWZI Delfzijl. De genoemde maatregelen vallen onder "autonome ontwikkelingen" en worden via het vergunningenspoor uitgevoerd.

Rekening houdend met al deze aspecten is uit onderzoek gebleken dat de referentiesituatie voor Oosterhorn GES-3+60% bedraagt, namelijk GES-3 voor ESD en + 60% voor de overige bestaande

bedrijven. Dit betekent dat wij in de referentiesituatie uitgaan van een concentratie die 1,6 keer hoger is dan de maximale concentratie die hoort bij de bandbreedte van GES-3.

Dit referentieniveau is waarschijnlijk een overschatting van de geursituatie in 2035, omdat het voorbij gaat aan (1) de voortschrijdende technologie die bij natuurlijke investeringsmomenten wordt geïmplementeerd, (2) nieuwe beste beschikbare technieken(BBT) en (3) de revisie van vergunningen tussen 2017-2035, waarbij opnieuw en kritisch wordt gekeken naar geuremissies en maatregelen.

Artikel 2.1.3 Aanvullend beleidskader geur

Uitgangspunt van het geurbeleid in de ontwerp-Structuurvisie is dat de geurbelasting rondom Oosterhorn niet meer bedraagt dan GES-3 + 60% en rondom de Eemshaven niet meer dan GES-1. In het nieuwe beleid introduceren wij een strengere norm voor individuele bedrijven, zijnde 0,25 ou_E/m³ op geurgevoelige bestemmingen. Deze norm geldt voor nieuwe bedrijven en voor activiteiten bij bestaande bedrijven die nog niet zijn vergund dan wel begrensd. Bij een norm van 0,25 ou_E/m³ is de sterkte van de uitstoot zo klein dat er geen toename van de geurbelasting is en dus geen sprake van een toename van de cumulatie.

De norm beschermt omwonenden én biedt alle ruimte voor de vestiging van nieuwe en uitbreiding van bestaande van geurrelevante bedrijven en voor een transitie naar circulaire economie. Wij hebben met voorbeeldberekeningen geverifieerd dat de norm mogelijk maakt dat (geurrelevante) bedrijven zich kunnen vestigen die vallen onder circulaire economie. Wel geldt het principe, hoe dicht bij de woningen, hoe groter de kans dat er meer geur reducerende maatregelen moeten worden getroffen. Dit beleid is gangbaar in andere delen van ons land.

Geuremissies – en concentraties kennen in de praktijk relatief grote meetonzekerheden. Dit is van belang bij situaties waarin weliswaar een hogere waarde dan de vergunde norm wordt gemeten, maar dit vanwege de onzekerheidsmarge (een meetonzekerheid van een factor 2) niet als overschrijding van de norm wordt vastgesteld. Daarnaast vragen wij van bedrijven een maximale inspanning om realistische gegevens te overleggen bij vergunningaanvragen. Bij twijfel over het bereiken van de norm van 0,25 ou_E/m³ schrijven wij maatregelen voor of bouwen we vooraf in dat deze maatregelen indien noodzakelijk naderhand kunnen worden afgedwongen.

Hoofdstuk 3 Toelichting

De provincie Groningen is een uniek stukje Nederland, waar natuur, een prettige woonomgeving en economische (industriële) bedrijvigheid allemaal hun plek moeten kunnen vinden. De provincie Groningen vindt het uitermate belangrijk, dat haar burgers in een gezonde en prettige leefomgeving kunnen wonen en werken. Daarvoor is het van belang dat de overheid er naar streeft om een duidelijk kader te scheppen naar alle betrokkenen, zodat zowel bewoners als bedrijven weten waar ze aan toe zijn als het gaat om het *voorkomen* van (mogelijke) overlastsituaties.

Bij het opstellen van het geurhinderbeleid zijn keuzes gemaakt. Deze worden in dit hoofdstuk nader toegelicht. Deze keuzes betreffen twee soorten van uitgangspunten:

1. Aansluiting bij bestaande afspraken op landelijk niveau, bestaande definities, bestaande meet- en rekentechnieken en bestaande afspraken tussen provincies. In detail betreft dat de volgende aspecten:
 - a. Bedrijven passen de beste beschikbare technieken toe (BBT-principe) ter minimalisatie van hun geurbelasting voor de omgeving.

- b. Voor de vaststelling van de mate van hinder die dan resteert volgen we de hindersystematiek uit de "Handleiding geur: bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau voor bedrijven" (Agentschap NL).
 - c. In het Activiteitenbesluit opgenomen aanvaardbaar hinderniveaus gaan voor eigen beleid.
 - d. De Wet geurhinder en veehouderij gaat voor eigen beleid.
 - e. We volgen voor de verspreidingsberekeningen de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.
 - f. Voor de bepaling van een geurgevoelig object volgen we de definitie uit het Activiteitenbesluit milieubeheer.
2. Eigen invulling van een toetsingskader voor het aanvaardbaar hinderniveau. Deze eigen invulling, inclusief gemaakte keuzes, is als volgt:
- a. De normstelling voor het aanvaardbaar hinderniveau bestaat uit een geurconcentratie in combinatie met een tijdsfactor. Voor de geurconcentratie wordt gebruik gemaakt van een hedonische waarde¹, voor de tijdsfactor van een percentielwaarde².
 - b. De normstelling maakt onderscheid in geurgevoelige objecten met een hoog en laag beschermingsniveau,
 - c. Het hoge beschermingsniveau is gebaseerd op de geurconcentratie bij een hedonische waarde $H=-0,5$ en $H=-1$ voor respectievelijk nieuwe en bestaande situatie,
 - d. Het beschermingsniveau voor geurgevoelige objecten met een laag beschermingsniveau is gebaseerd op de geurconcentratie bij een hedonische waarde $H=-1$ en $H=-2$ voor respectievelijk nieuwe en bestaande situaties,
 - e. Indien de concentratie voor de hedonische waarde $H=-0,5$ niet via een meting is vastgesteld wordt die waarde berekend met de volgende formule conform NVN2818:2005³ $C_{H=-0,5} = \frac{C_{H=-1}^{1,5}}{\sqrt{C_{H=-2}}}$: zijnde de beschreven lineaire regressie voor de logaritmische rechte door de meetpunten voor $H=-1$ en $H=-2$.
 - g. Indien de concentratie voor de hedonische waarde $H=-3$ niet via een meting is vastgesteld wordt die berekend met de volgende formule conform NVN2818:2005: $C_{H=-3} = \frac{C_{H=-2}^2}{C_{H=-1}}$ zijnde de beschreven lineaire regressie voor de logaritmische rechte door de meetpunten voor $H=-1$ en $H=-2$.
 - h. Er wordt een vangnet gehanteerd voor die gevallen waarin de hedonische waarde van een geur niet bekend is. Dit vangnet is de standaard norm van $0,5 \text{ ouE/m}^3$.
 - i. Er mag alleen van de norm worden afgeweken indien de emissietijdstippen en verblijftijden in de geurgevoelige objecten niet gelijktijdig plaatsvinden,
 - j. De geurbelasting wordt getoetst aan de geurconcentratie die 98% van de tijd overschreden wordt (= 98-percentiel). Daarnaast omvat de toetsing vanwege mogelijke piekmissies ook de 99,5- en 99,9-percentiel waarden. De relatief hoogste waarde van enig percentiel geldt als maatgevend,
 - k. De status van een nieuwe situatie kan na realisatie niet worden veranderd in een bestaande situatie. Voor bestaande situaties is er, afhankelijk van de hinder, ruimte voor maatwerk,

¹ De hedonische waarde beschrijft de aard van de geur, en beoordeelt de mate waarin een geur (-type) in staat is hinder te veroorzaken. Een geurpanel scoort daarvoor bij welke geurconcentratie een geur een bepaalde aangenaamheid heeft.

² Percentielwaarde is een voor luchtkwaliteit algemeen gehanteerd begrip dat het percentage van de tijd op jaarbasis aanduidt dat een bepaalde (geur-)concentratie niet wordt overschreden.

³ Nederlandse voornorm NVN2818 (nl), "Geurkwaliteit – Sensorische bepaling van de hedonische waarde van een geur met een olfactometer", NEN, oktober 2005.

- l. De onzekerheid in de resultaten van een geuronderzoek mag niet worden afgewenteld op de omgeving,
- m. Er kan lokaal sprake zijn van cumulatie van verschillende bronnen; als dat zo is zal er per situatie een afweging worden gemaakt hoe het aanvaardbaar hinderniveau wordt bepaald, dit geldt nu met name voor de Eemsdelta conform het hoofdstuk 2.
- n. Voor de definitie van een bedrijventerrein sluiten we aan bij de definitie volgens de Omgevingsverordening Groningen,
- o. We volgen voor het onderscheid tussen geurgevoelige objecten met een hoog en laag beschermingsniveau de gebiedsindeling conform de Omgevingsverordening Groningen voor respectievelijk stedelijk gebied en buitengebied inclusief bedrijventerreinen.
- p. Voor de geur-, geluid-, en planologische situatie rond de suikerindustrie is in 2013 een convenant opgesteld. Dit IMR-kader (Integratie Milieu en Ruimte) heeft en houdt ook na de voorgenomen actualisering een aparte status.
- q. Voor het plangebied van de beoogde Structuurvisie Delfzijl-Eemshaven (zie plankaart behorende bij de Structuurvisie) geldt het aanvullend beleidskader geur zoals is opgenomen in de Structuurvisie zoals deze wordt vastgesteld door Provinciale Staten in het tweede kwartaal 2017. De huidige tekst van de concept Structuurvisie zoals deze tegelijkertijd is voorgelegd met het Milieuplan aan Gedeputeerde Staten, is integraal toegevoegd in hoofdstuk 2. Tot de vaststelling in Provinciale Staten geldt de tekst zoals is opgenomen in hoofdstuk 2, indien deze teksten met de vastgestelde Structuurvisie veranderen zullen deze veranderingen alsnog in dit geurhinderbeleid worden aangepast.

In dit hoofdstuk wordt hieronder een toelichting gegeven op de *artikelen* van het geurhinderbeleid industriële geurbronnen zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk 1.

Begripsbepalingen (artikel 1)

In artikel 1 is van de gehanteerde begrippen de definitie opgenomen.

Onder andere worden de begrippen 'bestaande' en 'nieuwe' situaties toegepast om invulling te geven aan het beleidsdoel "terugdringen van bestaande hinder" en "voorkomen van nieuwe hinder".

De definitie "Beste beschikbare technieken, BBT" is in de Wabo overgenomen van de Wet milieubeheer. De definitie voor BBT wordt in dit beleid conform de bestaande regelgeving gehanteerd.

In de Wabo wordt gedefinieerd, dat voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu de meest doeltreffende technieken om de emissies te voorkomen, of indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en voor diegene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn. Onder technieken wordt mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld.

Het begrip hoog beschermingsniveau uit de Wabo is voor geurhinder gelijk gesteld aan het aanvaardbaar hinderniveau. Voor de wijze van vaststelling van het aanvaardbaar hinderniveau wordt aangesloten bij de Handleiding (agentschap NL).

Indien de activiteit wel geurrelevant is dient de aanvraag te worden vergezeld van een geurrapport waarin een BBT-toets is opgenomen.

De term aanvaardbaar hinderniveau wordt in deze nota gelijk gesteld aan de oude term acceptabel hinderniveau. De term aanvaardbaar hinderniveau is afkomstig van de nieuwe Handleiding Geur: bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau voor bedrijven", (Agentschap NL, tegenwoordig RVO.nl geheten).

Uitvoering landelijk geurbeleid (artikel 2)

Het uiteindelijke doel van geurbeleid is het terugdringen van het aantal geurklachten en het voorkomen van nieuwe hinder. Hoewel deze uitgangspunten op landelijk niveau zijn geformuleerd, zijn daar geen algemeen geldende normen voor industriële geurbronnen aan verbonden. De uitwerking van de taken is uitdrukkelijk bij de lokale overheid neergelegd bij de uitvoering van de wettelijke taken. Voor de lokale overheden heeft dit betrekking op de uitvoering van de wettelijke taken op gebied van vergunningverlening, handhaving en ruimtelijke ordening.

Ruimtelijk ordening:

In de Wet ruimtelijk ordening (verder: Wro) staat dat gemeenten ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingsplannen vaststellen. Wat een goede ruimtelijke ordening is, staat niet letterlijk omschreven in de wet noch in het Besluit ruimtelijke ordening. Wel hebben zowel de inhoudelijke als de procedurele vereisten allemaal te maken met een goede ruimtelijke ordening. Hierbij heeft men te maken met de verdeling van de ruimte voor verschillende functies. Daarbij worden keuzes gemaakt omdat ruimte schaars is. Met dat doel worden alle ruimtelijk relevante aspecten op een rij gezet (geordend) en belangen afgewogen. Want belangen kunnen tegenstrijdig zijn. Deze belangenafweging is de ruimtelijke ordening. Bij een goede belangenafweging moet altijd duidelijk zijn waar welke functie is, en waarom die functie nodig is (nut en noodzaak) en nu juist op die plek is gelegen.

Met andere woorden, er moet altijd duidelijkheid zijn met betrekking tot de vragen "Wat waar en waarom daar". Deze antwoorden moeten te vinden zijn in de toelichting bij een ruimtelijk plan zoals het bestemmingsplan.

Door de invoering van de Wro in 2008 heeft de provincie meer invloed gekregen op de ruimtelijk ontwikkelingen. Uitgangspunt voor de wetgever is: "decentraal wat kan, centraal wat moet". Ook de provinciale instrumenten waarmee de ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gestuurd zijn veranderd. Naast het vastleggen van het provinciaal ruimtelijk beleid in de Omgevingsvisie is het provinciaal belang vastgelegd in de Omgevingsverordening. De onderwerpen die in de verordening zijn geregeld zijn bindend voor de gemeente. Een gemeente heeft niet de bevoegdheid om daarvan af te wijken. Andere instrumenten uit de Wro betreffen de mogelijkheid om een inpassingsplan op te stellen voor een gebied, de reactieve aanwijzing en de proactieve aanwijzing.

Voorliggende beleidsregels zijn bedoeld om de geur die veroorzaakt wordt door inrichtingen te beoordelen op aanvaardbaarheid voor de omgeving (toetsingskader ten aanzien van een aanvraag voor een omgevingsvergunning). Dezelfde regels worden ook gebruikt om ook de planologische aanvaardbaarheid van geurgevoelige bestemmingen te beoordelen in situaties waarin dergelijke bestemmingen gerealiseerd worden in de buurt van inrichtingen. Nieuw te plannen objecten worden dus beoordeeld op hun aanvaardbaarheid in verband met omliggende bedrijven. Dit wordt de zogenaamde omgekeerde werking genoemd.

Vergunningverlening:

De regelgeving rond industriële emissies is volop in beweging. Een belangrijke recente ontwikkeling is dat steeds meer geur veroorzakende bedrijven onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit komen. Het Activiteitenbesluit geeft voor diverse activiteiten voorschriften voor luchtemissies en geur. Het hangt af van het type bedrijf, 'inrichting', welke van deze voorschriften van toepassing zijn. Het Activiteitenbesluit onderscheidt drie typen inrichtingen: A, B en C. Daarnaast zijn er de IPPC-bedrijven. In bijlage 1, onder B of C van het Bor wordt aangegeven of voor een inrichting een vergunningplicht geldt. De uitzondering dat inrichtingen met een IPPC-installatie niet onder het Activiteitenbesluit vallen, is met ingang van 1 januari 2013 vervallen.

Op type C inrichtingen, die vergunning plichtig zijn, kunnen bepaalde artikelen uit het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. Dit betekent dat bepaalde voorschriften uit het Activiteitenbesluit en de bijbehorende Ministeriële regeling een rechtstreekse werking hebben en niet

in de vergunning mogen worden opgenomen. De voorschriften die in deze vergunning zijn opgenomen, zijn die voorschriften voor aspecten en activiteiten die niet zijn geregeld in het Activiteitenbesluit en de bijbehorende Ministeriële regeling.

Per type bedrijf worden verschillende procedures gevolgd:

Type A: geen meldingsplicht;

Type B: meldingsplicht;

Type C: vergunningsplicht;

IPPC-bedrijf: vergunningsplicht.

In de Handleiding Geur (Agentschap NL) is het proces beschreven hoe het bevoegd gezag het aanvaardbaar hinderniveau kan bepalen. Hiertoe zijn in de handleiding diverse stappenplannen geschreven. Daar waar in de stappenplannen het bevoegd gezag het aanvaardbaar hinderniveau bepaald, wordt het voorliggende geurhinderbeleid gebruikt als toetsingskader.

In geval van een vergunning plichtige activiteit dient een bedrijf een gemotiveerde aanvraag om een vergunning in bij de overheid.

Een vergunning bestaat over het algemeen uit drie gedeelten:

Het besluit dat de vergunning onder voorschriften verleend wordt;

De considerans waarin het bevoegd gezag zijn besluit motiveert;

De vergunningvoorschriften.

In de considerans van een vergunning moet worden gemotiveerd welke overwegingen ten aanzien van de aanvraag hebben geleid tot het besluit. In de considerans moet dan ook een toelichting worden gegeven ten aanzien van de geurbelasting. Hieruit volgt welke belasting nog aanvaardbaar wordt geacht en hoe de (eigen) beleidsregels zijn toegepast.

De Wabo verplicht een bedrijf om de Beste Beschikbare Technieken (BBT) toe te passen en zo een hoog beschermingsniveau van het milieu te garanderen. Het bedrijf is dus verplicht om BBT-maatregelen toe te passen die emissies van stoffen tot BBT-niveau terugbrengen. Met het toepassen van deze BBT-maatregelen wordt ook een deel van de geurhinder weggenomen, maar mogelijk is dit niet voldoende om tot een aanvaardbaar niveau te komen. De Handleiding Geur (28 juni 2012) geeft het bevoegd gezag daarmee de ruimte om aanvullende maatregelen te eisen specifiek gericht op geur om wel tot een aanvaardbaar hinderniveau te komen. De Handleiding Geur (28 juni 2012) stelt de uitkomst van dit totale afwegingsproces gelijk aan BBT zoals gedefinieerd in de Wabo.

De vergunningvoorschriften zijn te beschouwen als voorwaarden waaronder een vergunning wordt verleend. Er zijn verschillende typen vergunningvoorschriften te onderscheiden:

Doelvoorschriften – deze geven aan welk doel behaald moet worden

Middelvoorschriften – deze geven aan welke maatregelen getroffen moeten worden

Onderzoeks- / Meetvoorschriften – deze geven aan welke onderzoeksverplichtingen zijn geformuleerd.

In het milieudeel van de omgevingsvergunning is dus gereguleerd in welke mate een bedrijf het milieu of de omgeving mag belasten.

Uitzonderingen (artikel 3)

Het Groningse geurhinderbeleid richt zich op geur afkomstig van *industriële bronnen*. Dit geldt niet voor alle industriële bronnen. Voor de volgende uitzonderingen is het geurbeleid niet van toepassing.

Activiteitenbesluit

Vanaf 1 januari 2013 hebben al onze inrichtingen te maken met het Activiteitenbesluit (zowel type A, B als C-inrichtingen, hier vallen tevens de IPPC-inrichtingen onder) Dit kunnen zowel normen als

maatregelen zijn. De methode van vaststelling van het aanvaardbaar hinderniveau is voor het Activiteitenbesluit opgenomen in de Handleiding Geur: bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau voor industrie en bedrijven" (Agentschap NL, tegenwoordig RVO.nl geheten). Daar waar in het Activiteitenbesluit de geursituatie uitputtend is geregeld en daarmee voorziet in het vaststellen van het aanvaardbaar geurhinderniveau zijn de voorliggende beleidsregel niet van toepassing. Daar waar het Activiteitenbesluit onderdelen niet uitputtend heeft geregeld mag (daar waar vermeld in het Besluit) maatwerk worden toegepast. Dit geldt ook voor bepaalde onderwerpen ten aanzien van geur.

Gemeentelijk bevoegd gezag

Bedrijven waarvoor de gemeente volledig Wabo- bevoegd zijn: bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op een aanvraag voor alle onderdelen van de Wabo (bouwen, slopen, milieu etc.). Een gemeente is net als de provincie autonoom bevoegd tot het stellen van normen voor inrichtingen waarvoor ze het bevoegd gezag in het kader van de Wabo is.

De provincie is voor een aantal bedrijven deelbevoegd voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. Hiervoor wordt door de provincie een Verklaring van geen bedenkingen (vvgb) afgegeven aan de gemeente. De gemeente is verplicht om de vvgb en daarbij opgenomen voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden. De gemeente is voor die bedrijven bevoegd voor de gehele omgevingsvergunning. De provincie gebruikt voor deze deelbevoegdheid voorliggend geurbeleid om het aanvaardbaar hinderniveau vast te stellen.

Convenant Integratie Milieu en Ruimtelijke ordening (IMR)

In het convenant Integratie Milieu en Ruimtelijke ordening (IMR) Suikerindustrie 2013 zijn tussen de Suikerindustrie, gemeente Groningen en provincie Groningen afspraken vastgelegd. Deze afspraken zijn gebaseerd op de acceptatie van een bepaalde mate van geurbelasting. Om dit te bereiken hebben de beide suikerfabrieken⁴ maatregelen doorgevoerd. Deze afspraken gelden boven deze beleidsregel.

Wet geurhinder en veehouderij

De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) vormt sinds 1 januari 2007 het toetsingskader voor de milieuvergunning (nu: omgevingsvergunning onder de Wabo), als het gaat om geurhinder vanwege dierenverblijven van veehouderijen. De Wgv geeft normen voor de geurbelasting die een veehouderij mag veroorzaken op een geurgevoelig object (bijvoorbeeld een woning).

Eemsdelta

Mede naar aanleiding van de gebiedsgericht beleidsuitwerking zoals is geformuleerd in de Omgevingsvisie en Milieuplan is voor de Eemsdelta specifiek gekeken naar de cumulatie van geur van bedrijven waarvoor de provincie en nu ook de gemeenten bevoegd gezag zijn. Om verdere geurhinder te beperken zijn daarom in de structuurvisie Eemsmond-Delfzijl specifieke gebiedsgerichte uitwerkingen opgenomen over geur die nu zijn overgenomen in dit geurhinderbeleid industriële geurbronnen in hoofdstuk 2. Voor de bedrijven in dit gebied gelden daarom de geurnormen zoals die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. De methodieken, begripsbepalingen en dergelijke blijven toepasbaar voor de Eemsdelta.

Geurgevoelige objecten (artikel 4)

De definitie van geurgevoelige objecten uit het activiteitenbesluit is overgenomen om aan te sluiten bij de huidige geldende definitie.

Eigen bedrijfswoningen worden niet beschouwd als een geurgevoelig object, conform de Omgevingsvisie.

⁴ inmiddels is de vestiging in Groningen gesloten.

Onderscheid bestaande en nieuwe situaties (artikel 5)

De bestaande situatie is de situatie zoals die juridisch gezien is op het moment van vaststelling van de beleidsregel VTH waarin de geurbeleidsregel was opgenomen in 2013. Nieuwe situaties betreffen dus situaties die *na* deze datum ontstaan.

Er is sprake van een saneringssituatie als in een bestaande situatie (op het moment van inwerkingtreding van het geurbeleid) de norm wordt overschreden.

Onderscheid hoog en laag beschermingsniveau (artikel 6)

In de beleidsregel wordt voor de bepaling of geurgevoelige objecten een hoog of laag beschermingsniveau krijgen aangesloten bij de definities van stedelijk gebied, buitengebied en bedrijventerreinen volgens de Omgevingsverordening provincie Groningen 2016. Objecten van een hoog beschermingsniveau bevinden zich in het stedelijk gebied en objecten met een laag beschermingsniveau in het buitengebied en bedrijventerreinen.

Stedelijk gebied omvat echter ook bedrijfsterreinen. Het is een algemeen aanvaard principe om bedrijfsterreinen geen hoog beschermingsniveau te bieden. Daarom krijgen objecten op bedrijfsterreinen ook een laag beschermingsniveau. Bedrijfsterreinen waarop dit van toepassing is worden gedefinieerd in artikel 2.16, lid b van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2016. In die gevallen waar de geurbelasting provinciegrensoverschrijdend is zal op een vergelijkbare wijze geurgevoelige objecten worden geïdentificeerd, e.e.a. ter beoordeling van Gedeputeerde Staten.

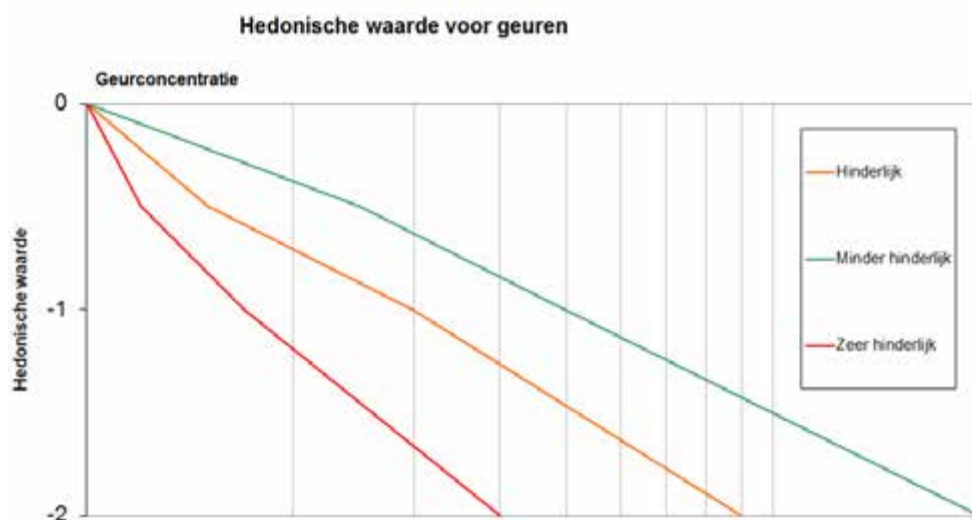
Toetsingscriteria (artikel 7)

Voor de beoordeling van de geursituatie worden 5 aspecten getoetst:

- de mogelijke tijdsduur van de geurhinder;
- de uurgemiddelde concentratie van de geur;
- de (mogelijke) hinderlijkheid van de geur (hedonische waarde);
- onderscheid tussen hoog en laag beschermingsniveau van de geurgevoelige objecten;
- onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties.

In de Handleiding Geur (juni 2012) en de bijzondere regelingen wordt voor het bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau gebruik gemaakt van de hedonische waarde (aangenaamheid) van een geur. Wij hebben voor de normen ook de hedonische waarde van een geur als basis gekozen. De hedonische waarde geeft de waardering van de aard van de geur, uitgedrukt in een referentieschaal volgens de Nederlandse Voornorm 2818. Deze norm loopt van $H = -4$ (uiterst onaangenaam) naar $H = +4$ (uiterst aangenaam).

De hedonische waarde van een bepaalde geur is afhankelijk van de concentratie. Bij een concentratie van 1 ge/m^3 ($= 0,5 \text{ ouE/m}^3$) is een geur nauwelijks te ruiken en wordt elke geur als neutraal (hedonische waarde 0) ervaren. Bij hogere concentraties zal voor onaangename geuren de hedonische waarde afnemen (negatieve waarden). De ligging en verloop van de hedonische waarde als functie van de concentratie is per geur(stof) specifiek.



Voor een aantal typen geuren is in bovenstaande figuur de hedonische waarde als functie van de geurconcentratie weergegeven. De lijnen zijn hier als voorbeeld weergegeven om de onderlinge relaties tussen de waardering van de geuren en de vertaling naar de geurnormering te duiden. De bovenste lijn representeert een geur die als “Minder Hinderlijk” wordt ervaren ten opzichte van de middelste lijn “Hinderlijk” en de onderste lijn “Zeet Hinderlijk”. In het voorliggende geurhinderbeleid wordt de concentratie bij een zekere hedonische waarde gebruikt als geurconcentratie-eis. Een geur die de lijn “Zeet Hinderlijk” volgt krijgt volgens de systematiek van ons beleid een lagere, en dus strengere, concentratie-eis dan geuren die de lijn “Hinderlijk” of “Minder Hinderlijk” volgen.

Voor de geurbelasting wordt, met in acht neming van het bovenstaande, door de provincie Groningen het in de onderstaande tabel weergegeven toetsingskader gehanteerd voor te beschermen objecten.

Norm	98-percentielconcentratie behorende bij een hedonische waarde geldend voor:	
	Bestaande situaties	Nieuwe situaties
(A) Objecten met een hoog beschermingsniveau	-1	-0,5
(B) Objecten met een laag beschermingsniveau	-2	-1
(C) maximum belasting geurgevoelige objecten	-3	-2

Bescherming van objecten:

- objecten met een hoog beschermingsniveau moeten voldoen aan de A-waarde;
- objecten met een laag beschermingsniveau moeten voldoen aan de B-waarde;
- hierbij kan bij objecten van een hoog, resp. laag beschermingsniveau gemotiveerd worden afgeweken tot de B-waarde resp. C-waarde;
- afwijken van de A- of B-waarde kan alleen op basis van verblijftijden en emissietijdstippen⁵, dit ter beoordeling van het bevoegd gezag.

Overschrijding C-waarde:

In die situatie waar geen hedonische waarde bekend is hanteren wij een geurnorm van 1 ge/m³ (hedonische waarde H= 0) als 98-percentiel. Dit komt overeen met een waarde van 0,5 OU_E/m³ als 98-percentiel.

⁵ Voorbeeld: bij een bron met een continue emissie naast een dagschool zal de feitelijke belasting overdag kleiner zijn dan de berekende geurbelasting (die immers voor de hele dag geldt).

De indeling van de normen in de dosismaat **hedonisch gewogen geurbelasting** sluit aan bij de milieugezondheidsmaat van het toetsingskader van Gezondheids effect screening (GES) uit het document: Gezondheidsscreening – Gezondheid en milieu in de ruimtelijke planvorming, juni 2012, door GGD Nederland in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport.

Daar waar de emissie uit meerdere geurtypen (met verschillende hedonische waarden) bestaat wordt een naar de concentratie behorende bij de hedonische waarde gewogen emissie gehanteerd. Zie voor een rekenvoorbeeld de bijlage.

De beleving van hinder wordt vooral veroorzaakt door geurpieken. Naast de gebruikelijke 98–percentielconcentratie (de concentratie die gedurende 98% van de tijd overschreden wordt) dient ook getoetst te worden aan de concentraties bij hogere percentielen, te weten de 99,5– en 99,9–percentiel. Voor discontinue en hoge bronnen zijn deze hogere percentielen relevant.

Voor de hogere percentielen hanteren we ten opzichte van de 98–percentielconcentratie voor de normstelling voor de 99,5– en de 99,9–percentielconcentratie resp. een verhoging met respectievelijk een factor 2 en 4.

Hiermee wordt aangesloten bij de in Nederland gangbare methode om geurpieken te normeren.

Voor bestaande situaties is de bovenstaande normering gedefinieerd. Het beleid is dusdanig ingericht dat voor bestaande situaties een hoge mate van maatwerk kan worden toegepast. Dit houdt in de praktijk in, dat in die situaties waar de norm wordt overschreden, samen met het bedrijf gekeken zal worden of en op welke manier een saneringstraject moet worden ingezet teneinde de geuremissie in de omgeving tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Hierbij is maatwerk het uitgangspunt en deze norm. In de onderbouwing staat de historie van de situatie, de beleving van de geur en de mate van toepassing van maatregelen centraal.

Onnauwkeurigheid van de geurgetallen (artikel 8)

Dat geurmetingen relatief onnauwkeurig zijn is inherent aan de wijze van meten. Een geurmeting heeft voor zowel de bepaling van de concentratie als de hedonische waarde zijn eigen onnauwkeurigheid. Er zijn ook fouten van systematische aard zoals de identificatie van een bron, de berekening van een bronsterkte op basis van bronparameters zoals luchtsnelheden en de mate van variatie in emissiesterke in de tijd.

Als de bron sterk fluctueert, moet inzicht verkregen worden in de mate van fluctuatie.

Mede daarom zal, bij nieuwe bronnen, voor de schatting van de geurbelasting voor omwonenden, gebruik gemaakt moeten worden van kengetallen. Immers, de bron is er nog niet en dus is een geurmeting onmogelijk. Geurmetingen op zich, maar zeker ook kengetallen, zijn minder nauwkeurig. Als na realisatie van de nieuwe bron(nen) een controlemeting wordt uitgevoerd, dan zal de meetfout conform de landelijke afspraken uit de NTA (Nederlandse Technische Afspraak 9065), ten gunste van het bedrijf gerekend mogen worden. De standaard meetfout is gesteld op een factor twee. Dat betekent dat een twee keer hogere emissie dan geprognosticeerd nog geen overschrijding van de vergunningvoorschriften is.

In nieuwe situaties heeft het voorkomen van overlast een hoge prioriteit; om die reden wordt de onnauwkeurigheid ten tijde van vergunningverlening ten gunste van de omgeving uitgelegd. Om te zorgen dat de omgeving na realisatie van de installaties niet geconfronteerd wordt met een grotere geurbelasting dan verwacht, wordt een twee keer zo strenge toetsing toegepast. In de aanvraag moet dan worden aangetoond dat de activiteit met een dubbele geurvracht aan de gestelde normering kan voldoen.

De onzekerheden bij een geuronderzoek voor een nieuw initiatief mogen niet ten koste van gevoelige bestemming gaan.

Cumulatie van geurbronnen (artikel 9)

Het is mogelijk dat meerdere geurbronnen de omgeving gezamenlijk beïnvloeden. In de Wabo is in art 2.14 opgenomen dat het bevoegd gezag in de besluitvorming de bestaande toestand van het milieu betreft voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken. Daaruit volgt dat bij cumulatie van geurbronnen de heersende geurbelasting bij een besluit over een nieuw initiatief de heersende geurbelasting dient te worden betrokken.

In dat kader moet worden opgemerkt dat de verplichting "rekening houden met" de middelste vorm is in de reeks – "in acht nemen" – "rekening houden met" – "betrekken bij".

Geurimpact is lokaal; geurcumulatie is dat dus ook. In het kader van dit beleid wordt alleen de cumulatie van de bedrijven betrokken. Er kunnen echter meer lokale bronnen zijn zoals open haarden, riolering, etc. Deze worden niet samen met de bedrijfsgeuren beoordeeld.

Voor inzicht in de omvang van de cumulatie wordt gebruik gemaakt van modelberekeningen. In den lande bestaat geen vaste methodiek om cumulatie te beschrijven. Wij kiezen ervoor om, net als bij de individuele geurbelasting van één bedrijf, de geuren hedonisch te wegen alvorens de cumulatieve geurbelasting te bepalen. Afhankelijk van de specifieke situatie zal de wijze van rekenen aan cumulatie bepaald dienen te worden (maatwerk). Wij sluiten aan bij de werkwijze zoals die is beschreven in NTA9065.

Voor de toetsing van de cumulatieve situatie hebben we geen vast toetsingskader. De uitkomst van de berekening wordt gebruikt als extra informatie voor het vaststellen van het lokaal aanvaardbaar hinderniveau en kan zonodig aanleiding geven tot extra (geur)maatregelen.

We hanteren de volgende uitgangspunten voor de cumulatie van geur:

- De bijdrage aan cumulatie is verwaarloosbaar indien de individuele geurbelasting van het te beoordelen bedrijf bij geurgevoelige objecten lager is dan $0,25 \text{ ouE/m}^3$;
- Daar waar de bestaande geurbelasting niet bekend is, én niet als knelpunt wordt ervaren, is cumulatie van het effect van de nieuwe bron met de bestaande geurbelasting niet nodig.

Vaststelling aanvaardbaar hinderniveau (artikel 10 en 11)

Een bedrijf geeft in de aanvraag inzicht in de geursituatie als gevolg van de activiteit, welke emissiebeperkende maatregelen het aanvraagt en welke effecten daarvan mogen worden verwacht. Voor de geursituatie is het van belang of de geuremissie relevant is. Uit een vooronderzoek moet blijken of de activiteiten geurrelevant zijn. Activiteiten zijn niet geurrelevant indien er zonder maatregelen geen geur buiten de inrichting waarneembaar is. Een geurrelevant bedrijf dient bij de vergunningaanvraag een geuronderzoek te voegen waarin is aangetoond dat wordt voldaan aan de normen van artikel 7.

In bestaande situaties waarin geen klachten zijn wordt bij een revisie van de vergunning opnieuw overwogen of een geuronderzoek moet worden verricht als ware het een nieuwe vergunningaanvraag. In bestaande situaties waar klachten zijn wordt een onderzoek opgestart om te onderzoeken of er sprake is van een saneringssituatie. In beginsel zijn de potentiële saneringssituaties bij de provincie Groningen bekend.

Van een saneringssituatie is sprake als in een bestaande situatie (op het moment van inwerkingtreding van de beleidsregel) de norm wordt overschreden.

Bij een bestaande situatie kan nog onderscheid gemaakt worden tussen gerealiseerde en niet gerealiseerde situaties (meestal gevoelige objecten, maar in principe ook bronnen).

Op zich is dat geen vanzelfsprekende keuze. Immers, een "nieuwe situatie" is na verloop van tijd "bestaand". Het is echter niet logisch om na enige tijd een soepelere norm te hanteren. Het

onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties is ingegeven door het doel van geurbeleid, namelijk dat er geen nieuwe hinder mag ontstaan. Een norm voor een bestaande situatie kan dan alleen nog maar een betekenis hebben bij saneringssituaties.

In een saneringssituatie worden de volgende acties ondernomen:

bestemming bron(nen)	gerealiseerd	niet gerealiseerd
Gerealiseerd	saneren, norm geldt als te bereiken saneringsniveau; mate en tempo afhankelijk van omstandigheden (klachten)	nader onderzoek naar verdergaande emissiereductie of formaliseren van bestaande situatie bij bedrijf
niet gerealiseerd	nader onderzoek naar verdergaande emissiereductie bij realisatie bestemming	nader onderzoek naar verdergaande emissiereductie bij realisatie van bron of bestemming; formaliseren van bestaande situatie bij bedrijf

Hierbij moet opgemerkt worden dat situaties waarbij de bronnen nog niet gerealiseerd zijn zich niet vaak zullen voordoen. Over het algemeen worden bronnen, nadat de vergunning verleend is, ook daadwerkelijk gerealiseerd. Op grond van artikel 2.33, tweede lid Wabo kan het bevoegd gezag kiezen om de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken indien drie jaar lang geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

Voor bestemmingen geldt dat er nog wel eens enige tijd ligt tussen het vaststellen van het bestemmingsplan en de feitelijke realisatie.

De meest voorkomende situaties zijn waarschijnlijk die situaties waarin bronnen en bestemming al zijn gerealiseerd. Deze zijn in ieder geval, als er sprake is van klachten, duidelijk te herkennen.

Het doel van geurbeleid is dat saneringssituaties zich in de toekomst niet meer voor zullen doen.

Rekenvoorbeeld

Het geurbeleid is geënt op de dimensieloze eenheid hedonische gewogen geurbelasting.

De vaststelling van de hedonisch gewogen geurbelasting wordt hieronder beschreven en in een rekenvoorbeeld toegepast.

Een bedrijf vraagt een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu aan met 3 verschillende activiteiten. Voor het rekenvoorbeeld gaan we uit van een bestaand bedrijf nabij aaneengesloten woningen. Dit zijn woningen met een hoog beschermingsniveau. Volgens de beleidsregel zou de geurbelasting dan ten hoogst gelijk mogen zijn aan de $H = -1$ contour. De drie emissiepunten hebben verschillende emissiesterkten en tevens verschillende hedonische waarden. Voor de bepaling van hedonisch gecorrigeerde geurbelasting wordt per bron de hedonische waarde betrokken zoals in de onderstaande tabel.

Bron	Geuremissie	$H = -0,5$	$H = -1$	$H = -2$
[–]	ou_E/h	ou_E/m^3	ou_E/m^3	ou_E/m^3
1	$100 * 106$	[onbekend]	1	[onbekend]
2	$800 * 106$	2	8	30
3	$50 * 106$	[onbekend]	[onbekend]	[onbekend]

Deze geurbelasting wordt omgerekend naar de hedonisch gewogen geuremissie door de geurbelasting te delen door de concentratie behorende bij de hedonische waarde. Indien de concentratie bij een bepaalde hedonische waarden onbekend is, dan dient de concentratie bij een hogere hedonische

waarde genomen te worden; als er geen hedonische waarden bekend zijn dan dient een concentratie van 0,5 ouE/m³ genomen te worden.

In de praktijk wordt de geuremissie gecorrigeerd met de geurconcentratie behorende bij de hedonische waarde; deze hedonisch gewogen geuremissie wordt in het verspreidingsmodel (NNM) ingevoerd.

Bron	[–]	Hedonisch gewogen geuremissie [m ³ /h]		
		H=–0,5	H=–1	H=–2
1		200 * 106	100 * 106	100 * 106
2		400 * 106	100 * 106	26,7 * 106
3		100 * 106	100 * 106	100 * 106

De uitkomst van de berekening is dan een dimensieloos getal.

Voor het geurbeleid weegt bij de hedonische waarde H=–1 een bron 1 even zwaar als een minder hinderlijke bron met een hogere emissie (bron 2) en een bron met een lagere emissie maar onbekende hedonische waarde (bron 3).

Vervolgens wordt voor de geurvracht, gecorrigeerd voor de geurconcentratie bij hedonische waarde H=–1 een verspreidingsberekening uitgevoerd. Het resultaat van de berekening zijn contouren die hedonische gewogen geurbelasting weergegeven. Bij de contourwaarde van 1 als 98–percentiel wordt de betreffende hedonische gewogen waarde (toetsingswaarde) aangetroffen. Op deze wijze kan ook de toetsingswaarde 2 (als 99,5–percentiel) en 4 (als 99,9–percentiel) worden bepaald.

Op deze wijze weegt de hinderlijkheid van de bron en de verspreiding van de geur van die bron mee in de bepaling van de omvang van de geurcontour en dus de toetsing van de hinderlijkheid van de geurbelasting.

In hoofdstuk 2 is het geurbeleid opgenomen zoals is verwoord in de Structuurvisie Eemsmond–Delfzijl. Nieuwe activiteiten zullen door de genoemde normen niet kunnen leiden tot extra hinder en het zal ook niet bijdragen aan cumulatie van geur. Bijzonder van deze passage is dat ook rekening wordt gehouden met de bedrijven die onder bevoegd gezag van de gemeenten vallen. Voor cumulatie is hiermee een nadere invulling gegeven die de Omgevingsvisie, het Milieuplan en het generieke geurhinderbeleid ons biedt.

De gemeenten Delfzijl en Eemsmond nemen het geurbeleid in een milieubeleidsregel over zodat inrichtingen waarvoor zij het bevoegd gezag zijn, ook aan de genoemde norm moeten voldoen. Het geurbeleid wordt ook vertaald in het vestigingsbeleid van GSP om te bewerkstelligen dat geuruitstotende bedrijven zodanig worden geplaatst dat hierdoor geen knelpunten ontstaan bij de verdere uitgifte.

De doorwerking wordt niet alleen via het spoor van de structuurvisie en samenwerkingsovereenkomst opgepakt. Ook via de zogenaamde “aandeelhoudersstrategie N.V. GSP” is GSP gevraagd om gronduitgiftebeleid op te stellen, waaruit blijkt dat optimaal invulling gegeven kan worden aan de realisatie van de aandeelhoudersdoelstellingen, rekening houdend met beperkende randvoorwaarden zoals milieunormen.

BIJLAGE 4:

Lijst met gebruikte afkortingen

**Deze bijlage maakt deel uit van het Milieuplan 2017-2020
provincie Groningen**

Afkorting

AMvB
BBE
BBT
Bibob
BOA
Bor
BREF
BRIKS
BRZO
Bsbm
CJIB
CO₂
dB
DROW
EU
GES
GGD
GPP
GSP
IBT
IMB
ILenT
IPO
IPPC
ITP
L_{Amax}

L_{Ar,Lt}
L_{cum}
L_{den}

LAP
LAT RB
LFG
LML
LTO
LTS
LVS
LWVC
MER
MIT
MKB
NAM
NCG
NH₃
NMG
NMVOS
NOA
NOx
NSG
NSL
NVWA
NWP2
ODG

Uitleg

Algemene Maatregel van Bestuur
BioBased Economy
Beste Beschikbare Techniek
Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Buitengewoon Opsporingsambtenaar
Besluit Omgevingsrecht
BBT referentie document
Bouwen, Reclame, In-/uitritten, Kappen en Slopen
Besluit Risico's Zware Ongevallen
Bestuurlijke strafbeschikking milieu
Centraal Justitieel Incassobureau
Koolstofdioxide
Decibel
Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling en Waterbeheer
Europese Unie
Gezondheid Effect Scores
Gemeentelijke Gezondheidsdienst
Geluid Productie Plafonds
Groningen Seaports
Inter Bestuurlijk Toezicht
Integraal Milieu Beleidsplan provincie Groningen 2013-2016
Inspectie Leefomgeving en Transport
Interprovinciaal Overleg
Integrated Pollution Prevention and Control
Integraal Toezichtsprofiel
Het A- gewogen, maximale geluidniveau dat een geluidmeter aangeeft.
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau
Langtijdgemiddelde cumulatieniveau
Logaritisch gemiddelde van de dag-, avond- en nachtwaarde, waarbij gebruik wordt gemaakt van een 'energetische' middeling.
Landelijk Afvalbeheerplan
Landelijke Aanpak Toezicht Risicovolle Bedrijven
Laag Frequent Geluid
Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit
Land- en Tuinbouworganisatie
Landelijke Toezicht Strategie
Landelijke Vergunning Strategie
Landelijke Werkgroep Vuurwerk Coördinatoren
Milieu Effect Rapportage
Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
Midden- en kleinbedrijf
Nederlands Aardolie Maatschappij BV
Nationaal Coördinator Groningen
Ammoniak
Natuur en Milieufederatie Groningen
Niet-methaan-vluchtige organische stoffen
Noordelijk Overleg Afvaltransporten
Afkorting voor alle combinaties van stikstof-zuurverbindingen
Nederlandse Stichting Geluidshinder
Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
Nationaal Waterplan
Omgevingsdienst Groningen

PAS	Programmatistische Aanpak Stikstof
Pm	Fijn stof
PVC	Polyvinylchloride
RBML	Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens
RCW	Regiecollege Waddengebied
RIE-4	Richtlijn Industriële Emissies categorie 4 bedrijven
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RO	Ruimtelijke Ordening
SBE	Samenwerkende Bedrijven Eemsmond
SO ₂	Zwavedioxide
STRONG	Structuurvisie Ondergrond
SWUNG	Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeheer
VANG	Van Afval naar Grondstof
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wg	Wet geluidhinder
WHVBZ	Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden
Wm	Wet milieubeheer
ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen

BIJLAGE 5:

Lijst van genoemde documenten

**Deze bijlage maakt deel uit van het Milieuplan 2017-2020
provincie Groningen**

Gebruikte bronnen van de provincie Groningen

Provincie Groningen (2008 - 2015). Burgerjaarverslagen provincie Groningen

Provincie Groningen (2012). Ecologie en Economie in balans in de Eemsdelta, 2012

Provincie Groningen (2012). Ecologie en Economie in balans in de Eemsdelta, emissiejaarverslag 2012

Provincie Groningen (2012). Provinciaal Lichtmastenplan 2013 - 2015, programma Energie 11-12-2012

Provincie Groningen (2013). Beleidsregel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2013-2016 provincie Groningen

Provincie Groningen (2013). Draaiboek Smogregeling, 6-2013

Provincie Groningen (2014). Provinciale strategie gezondheid en milieu 2014 - 2016, 11-2014

Provincie Groningen (2014). Integraal Milieu Beleidsplan 2013-2016 Provincie Groningen, 8-4-2014

Provincie Groningen (2014). Meerjarenprogramma Bodem & Ondergrond 2015 - 2019, 18-11-2014

Provincie Groningen (2015). Beleidsregel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2016, 15-12-2015

Provincie Groningen (2015). Visie op de Ondergrond, naar een duurzaam gebruik, 27-1-2015

Provincie Groningen (2015). Vol vertrouwen, Collegeakkoord provincie Groningen 2015 - 2019, 23-4-2015

Provincie Groningen (2016). De opgaven centraal, 25-2-2016

Provincie Groningen (2016). Groningen@Work, programma Economie & Arbeidsmarkt 2016-2019

Provincie Groningen (2016). Omgevingsverordening provincie Groningen 2016 - 2020, 1-6-2016

Provincie Groningen (2016). Omgevingsvisie provincie Groningen 2016 - 2020, 1-6-2016

Provincie Groningen (2016). Programma lokale omgevingsveiligheid 2016, 29-3-2016

Provincie Groningen (2016). Toezicht- en handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen, Versie 1.3, 8-6-2016

Provincie Groningen (2016). Vol ambitie op weg naar transitie, programma Energietransitie 2016 - 2019, 16-4-2016

Provincie Groningen (2016-2017). (Ontwerp-)Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl 13-12-2016

Wet en regelgeving

Activiteitenbesluit milieubeheer, geldend vanaf 1-1-2016, id.nr. BWBR0022762

Besluit financiële zekerheid, 8 februari 2003 en vervallen op 9-11-2009

Besluit omgevingsrecht, vanaf 1-1-2016

Besluit VTH, Wijzigingsbesluit besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) 1-1-2016

Handhavingsdocument Vuurwerk 2008, LOM Den Haag, 1-12-2008

Mijnbouwwet, geldend van 1-5-2016

Omgevingswet, 23-3-2016,

Ontgrondingenwet, geldend van 1-7-2016

Ontwerp omgevingsbesluit, 1-7-2016

Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving, 1-7-2016

Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving, 1-7-2016

Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, 1-7-2016

Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen, 18-7-2016

Programma aanpak stikstof 2015-2021, 15 december 2015, Publicatie-nr. 89224

Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten (art. 257ba, tweede lid, Sv), geldend van 1-1-2016

Smogregeling 2010, 31 mei 2010 Staatscourant nr. 8386

Strong, ontwerp Structuurvisie voor de ondergrond, Ministerie van I en M, 11-11-2016

Waterwet, geldend van 1-7-2016

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, geldend van 1-7-2016

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, geldend van 1-7-2016

Wet bodembescherming, geldend van 14-4-2016

Wet geluidhinder, geldend van 14-4-2016

Wet luchtkwaliteit, geldend van 1-8-2009

Wet natuurbescherming, 16-12-2015

Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML), 1-11-2009

Wet VTH, wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), geldend van 1-4-2016

Wijziging van de Regeling bodemkwaliteit, 13-4-2016

Informatie afkomstig van derden

Bedrijven en Milieuzonering VNG-publicatie, 2009

BREF's, Best available techniques REference documents, <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

Chemiecluster op stoom, Actieplan chemiecluster Eemsdelta, Werkgroep versterking chemiecluster Eemsdelta, 3-2014

Convenant Bodem en ondergrond 2015 - 2020, 17-3-2015

Convenant storende lichtemissie melkveestallen Groningen en Friesland, april 2015

Kwaliteitscriteria LAT Risicobeheersing bedrijven, www.BRZOplus.nl, 22/10/2012

Landelijk Afvalbeheerplan 2, 2009-2021, 3-12-2014

Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017 – 2021 (concept) versie 2-11-2016, kenmerk 16140933

Monitoringsrapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 9-11-2016, RIVM Rapport 2016-0138, <https://www.nsl-monitoring.nl>

Noordelijke Rekenkamer (2016). Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving

NSG-richtlijn laagfrequent geluid, NSG, 4-1999