

Beleidsregel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2016 provincie Groningen

DEEL 1. Inleiding

Voor u ligt de beleidsregel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2016 provincie Groningen. Het college van Gedeputeerde Staten is bevoegd gezag in het kader van de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). Dit betekent dat wij omgevingsvergunningen verlenen voor bepaalde categorieën bedrijven, zoals de complexere industriële- en afvalbedrijven. Ook zien wij toe op de naleving van de voorschriften in de vergunningen. Kern van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het reguleren van de activiteiten van bedrijven die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

In het najaar van 2015 hebben wij de vorige Beleidsregel VTH 2013-2016 provincie Groningen geëvalueerd. Het is ons gebleken dat de tekst tekstueel en inhoudelijk moet worden geactualiseerd. In deze Beleidsregel VTH 2016 zijn slechts de tekstuele wijzigingen doorgevoerd.

Kwaliteitsverbetering

Wij werken aan een voortdurende kwaliteitsverbetering van onze werkzaamheden. Wij hebben daartoe twee onderzoeken ingesteld:

- Onderzoek naar de kwaliteit van het optreden van de provinciale overheid als bevoegd gezag Wabo in het dossier North Refinery te Delfzijl (mei 2011).
- Onderzoek naar de kwaliteit van de provinciale taakuitvoering bij risicovolle bedrijven (september 2012).

Het overall beeld van beide onderzoeken is dat er veel goed gaat, maar dat er diverse punten zijn die ingepast en aangepast moeten worden in een continu verbeterproces. Op basis van de adviezen van deze rapportages hebben wij procesmatige en beleidsmatige verbeteracties in gang gezet.

Een van de de beleidsmatige verbeteracties is het ontwikkelen van een beleidsregel dat sturing geeft aan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat doen we met voorliggend document. Een aandachtspunt dat voor deze beleidsregel relevant is, is de stringente uitvoering van de Wet- en regelgeving op het gebied van de (externe) veiligheid. Een andere verbeteractie is het borgen van milieubelangen aan de voorkant van de beleidsketen. Uit bovengenoemde onderzoeken is gebleken is dat vergunningverlening, toezicht en handhaving alleen onvoldoende in staat zijn om hardnekkige overlastsituaties te voorkomen of te bestrijden. Het borgen van de milieubelangen aan de voorkant van de beleidsketen regelen we via het Integrale Milieubeleidskader (IMB). De onderhavige VTH-beleidsregel is hiervan een nadere uitwerking, specifiek gericht op het beleid op de VTH-taken.

Een ander spoor waarop wij aan kwaliteitsverbetering werken is onze samenwerking met de Groninger gemeenten. We hebben de uitvoeringstaken (VTH) op het gebied van milieu ondergebracht in één gemeenschappelijke uitvoeringsdienst, de Omgevingsdienst Groningen, met als doel de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. De provincie en de gemeenten zijn en blijven het bevoegd gezag en bepalen de kaders waarbinnen de Omgevingsdienst werkt. Voorliggend VTH-beleid is het kader waarbinnen de Omgevingsdienst de Wabo-taken voor de provincie uitvoert. Wij willen hierover ook met gemeenten in gesprek gaan, om te kijken of gewerkt kan worden aan een gemeenschappelijk (regionaal) beleidskader.

Een deel van de uitvoering van de VTH-taken wordt nog steeds binnen onze provinciale dienst uitgevoerd worden (zie voor de taken bijlage 4). Het beleidskader voor die taken zal eventueel in een later stadium worden opgesteld en zal hierna onderdeel uitmaken van dit VTH-beleid.

Doel van deze beleidsregel

Op Europees en nationaal niveau is veel geregeld in wet- en regelgeving voor VTH. Deze wet- en regelgeving gaan we niet in deze VTH-beleidsregel weergeven. Op onderdelen is ruimte voor nadere invulling in de Europese- en nationale wet- en regelgeving. Deze beleidsregel geeft aan hoe wij die ruimte als provinciaal bevoegd gezag invullen.

Wij voeren onze wettelijke taak uit in het licht van onze provinciale ambities en kwaliteiten: een ondernemende, duurzame en sociale provincie. Wij vragen bedrijven innovatief te zijn, voorop te lopen. Bedrijven zijn zeer welkom in de provincie Groningen. We verwachten echter wel dat bedrijven op een duurzame manier werken en de nadelige gevolgen voor mens, natuur en milieu zoveel mogelijk beperken.

We willen mens, natuur en milieu adequate bescherming bieden en daar waar nodig het huidige beschermingsniveau verhogen om milieuoverlast te beperken, dan wel te voorkomen. Wat dit betekent geven we aan in deze beleidsregel. Wij willen hiermee helderheid verschaffen voor burgers, bedrijven, gemeenten, natuur- en milieuorganisaties en overige maatschappelijke organisaties

In het bijzonder verdienen lokale aspecten onze aandacht. Met de Europese en nationale regelgeving kunnen we de milieubelastende activiteiten van bedrijven voor een belangrijk deel regelen. We constateren echter dat er een aantal hardnekkige overlastsituaties bestaat, waarbij bewoners en bedrijven elkaar in de weg zitten en er nieuwe overlastsituaties dreigen te ontstaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om geuroverlast of geluidhinder. Wij hebben de ambitie nieuwe overlastsituaties te voorkomen en gaan bestaande problemen aanpakken. We gaan hiertoe het milieu-instrumentarium op onderdelen aanpassen.

Verder heeft ervaring ons geleerd dat in geval van overlastsituaties communicatie en overleg met alle betrokken partijen een constructieve bijdrage kunnen leveren. Ook aan dit aspect besteden wij aandacht in deze beleidsregel.

Omgevingswet

In 2018 wordt de invoering van de Omgevingswet voorzien. De Omgevingswet betekent een stelselwijziging van het omgevingsrecht. Alle besluitvormingsprocedures, plannen en toetsingskaders voor de fysieke leefomgeving worden in de nieuwe wet geïntegreerd. Wij volgen deze ontwikkeling nauwlettend en zorgen dat deze beleidsregel hierop tijdig wordt aangepast.

DEEL 2. Visie en ambities

2.1. Groninger milieuambities

Onze ambities op strategisch niveau hebben wij vastgesteld in de Omgevingsvisie en nader uitgewerkt in het Integrale Milieu Beleidskader (IMB)

Voor de bescherming van mens en natuur tegen milieuvervuiling en milieuhinder, wordt een ruimtelijk spoor en een VTH spoor gevolgd. Het ruimtelijke spoor (welke activiteit vindt waar plaats) is vastgelegd in het vastgestelde ontwerp van de Omgevingsvisie en in de Omgevingsverordening. De Omgevingsvisie wordt binnen korte termijn door ons vastgesteld. Voor het VTH spoor gelden nadere beleidskeuzes uit het IMB en deze beleidsregel VTH.

Provinciale ambities die voor de VTH praktijk van belang zijn:

Schone en veilige leefomgeving:

- beperking bestaande milieuhinder, geen nieuwe hindersituaties
- verbetering water-, bodem- en luchtkwaliteit
- gezondheidseffectscores (GES) als criterium
- ambitieuze milieuvoorschriften in de vergunning

Maatwerk op gebiedsniveau:

- prioriteiten afhankelijk van gebiedskenmerken
- samenwerking met spelers in het maatschappelijke veld

Duurzame economische ontwikkelingen:

- innovatieversterking met ketenbenadering
- maximaal sluiten van stofstromen
- zuinig gebruik van grond- en hulpstoffen

In de dagelijkse praktijk blijkt dat deze ambities op hoofdlijnen niet afdoende zijn om een voldoende bescherming van mens, milieu en natuur te realiseren.

Nadere invulling van de ambities met normen en regels is daarom noodzakelijk. Dit is vastgelegd in deze Beleidsregel.

De doelstelling duurzame economische ontwikkelingen pakken we gezamenlijk met onze partners, waaronder de bedrijven, ook via VTH op. Het gaat om (nieuwe) kansen voor economie en milieu. Innovatie bij bedrijven vinden wij in dit verband heel belangrijk. Bedrijven die een innovatieve en duurzaam initiatief willen ontwikkelen kunnen daarbij, onder voorwaarden, experimenteren ruimte krijgen. De voorwaarden zijn maatwerk en zullen per situatie, met inachtneming van de visie en uitgangspunten van de VTH-beleidsregel, worden opgesteld.

2.2. Overlastsituaties

Bij de meeste bedrijven is geen sprake van overlast en/of milieuschade. Echter er is een aantal situaties waarbij omwonenden en bedrijven elkaar al jaren in de weg zitten. Hierbij is een aantal moeilijk op te lossen knelpunten ontstaan of dreigen nog te ontstaan.

Vaak worden deze veroorzaakt door de lokale situatie, waarbij de volgende aspecten een rol kunnen spelen:

- Onvoldoende afstand tussen ruimtelijke functies waardoor bedrijven en woonbebouwing dicht tegen elkaar aan zijn komen te liggen. Gedurende vele jaren kan dit in goede harmonie gaan, maar aanhoudende overlast door bedrijf en/of een verlaagde tolerantiegrens bij omwonenden kunnen er voor zorgen dat de situatie rond een bedrijf escaleert.
- Ondanks dat wet- en regelgeving en de implementatie daarvan in vergunningen in de afgelopen 20 jaar stringenter zijn geworden en bijvoorbeeld luchtmissies en geluid zijn verminderd c.q. gesaneerd, ondervinden of ervaren omwonenden nog steeds overlast.
- Bedrijven zullen veelal moeten innoveren en uitbreiden om te kunnen blijven concurreren. De afgelopen jaren hebben verschillende concerns locaties gesloten en er voor gekozen om de productie te concentreren op andere, uit te breiden locaties in onze provincie. Ook door

de economische omstandigheden zoeken veel bedrijven naar andere dan wel aanvullende activiteiten op bestaande locaties.

Indien de korte afstanden tussen bestaande bedrijven en woningen in belangrijke mate de oorzaak zijn van overlast, is deze niet altijd weg te nemen door voorschriften in een omgevingsvergunning. De voorschriften kunnen de ligging van het bedrijf en diens omgeving niet veranderen en het voldoen aan vergunningnormen sluit niet uit dat er overlast ontstaat. De voorschriften zijn gericht op het voorkómen en het beperken van ontoelaatbare hinder, niet op het volledig uitsluiten hiervan. Dit is conform de Europese en landelijke wet- en regelgeving, immers het rechtstelsel biedt de kaders en normen voor wat toelaatbaar en wat ontoelaatbaar is.

2.3. Lange termijn horizon: duurzaamheid

Duurzaamheid is één van de provinciale ambities en brengt met zich mee dat er naar de lange termijn wordt gekeken. Het streven bij duurzaamheid is immers om volgende generaties niet te belasten met de negatieve effecten van acties van de huidige generatie. Wij trekken deze lijn ook door in de VTH-beleidsregel. Ons doel is dat bedrijven ook op de langere termijn duurzaam, schoon en veilig zijn.

Hoewel de looptijd van de VTH-beleidsregel natuurlijk beperkter is, is de scope van ons VTH-beleid dat we in 2040 een schone leefomgeving hebben, met volop innovatieve bedrijvigheid die geen overlast veroorzaakt.

Wij willen in het vooroverleg rond ruimtelijke plannen of in het voortraject van de vergunningenprocedures de bijdragen aan de provinciale ambities, waaronder de duurzaamheidsaspecten bespreekbaar maken met betrokken partijen/bedrijven. De strategie uitvoering ten aanzien van duurzaamheid bij hebben we beschreven in paragraaf 3.1.

DEEL 3. Vergunningenbeleid Wabo

In deel 2 hebben we onze ambities en ons denkraam uiteengezet. Hiermee geven we het kader aan waarbinnen we de afwegingen maken bij het uitvoeren van onze VTH-taken. In het onderhavige deel 3 geven we voor specifieke vergunningvraagstukken een nadere uitwerking van deel 2. De in deel 3 genoemde onderwerpen zijn niet limitatief. Voor de uitvoering van de VTH-taken, die niet specifiek in deel 3 staan genoemd, geldt dat deze worden gemaakt conform het denkraam zoals in deel 2 is aangegeven.

Het primaire uitgangspunt voor ons VTH-beleid is de Europese en nationale wet- en regelgeving voor VTH. Deze wet- en regelgeving gaan we hier niet toelichten. We noemen hieronder een aantal vergunningsvraagstukken die veel voorkomen, en geven daarbij aan welke ruimte wij als provincie hebben en hoe we die ruimte invullen.

De hieronder genoemde onderwerpen verschillen qua diepgang en uitwerking. Dit is het gevolg van verschillende factoren, zoals het veranderende VTH-speelveld en onze ambities daarop en ook bijvoorbeeld de aandacht die een specifiek onderwerp tot nu toe heeft gehad. Met name het eerstvolgende onderwerp 'duurzaamheid in de vergunning' gaan wij nog verder ontwikkelen.

3.1. Duurzaamheid

Situatie

Wij zien duurzaamheid niet als een aparte beleidsinzet, maar als integraal onderdeel van elke beslissing die wij nemen en iedere keuze die wij maken. Eén van de pijlers daarin is de verduurzaming van het bedrijvenbestand in de provincie Groningen.

Belangrijk instrument om dit te bewerkstelligen is de vergunningverlening waarin een aantal duurzaamheidsaspecten - binnen een vaststaand juridisch kader - bij bedrijven kan worden gereguleerd.

Juridisch kader

Er is geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van duurzaamheid expliciet toestaat, maar de nationale en/of Europese wet- en regelgeving op het gebied van duurzaamheid is niet uitputtend. Er is derhalve in principe ruimte om nadere eisen vast te leggen in provinciaal beleid. Deze paragraaf voor duurzaamheid omvat regulerende maatregelen die passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt.

Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, Wet milieubeheer (Wm) jo artikel 5.7, eerste lid, Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn er mogelijkheden om duurzaamheidsaspecten te reguleren via de omgevingsvergunning. Het betreft in ieder geval de aspecten doelmatig gebruik van energie en grondstoffen, het voorkomen van afvalstoffen en afvalwater en het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

De wet lijkt echter ook ruimte te bieden voor de regulering van andere duurzaamheidsaspecten omdat het in artikel 5.7 van het Bor niet gaat om een limitatieve opsomming en de begrippen "gevolgen voor het milieu" en "bescherming van het milieu" ruim zijn gedefinieerd. Welke mogelijkheden voor eventuele regulering dit biedt, moet nader worden onderzocht.

Ambitie en visie

Wij reguleren en stimuleren de verdere verduurzaming van de bedrijven in de provincie Groningen.

Duurzaamheid krijgt een vaste plaats in het overleg met bedrijven. Duurzaamheid wordt ook een vast onderdeel van de periodiek uit te voeren actualiseringstoets met betrekking tot de vergunningsituatie.

Regulering:

In 2003 hebben wij de beleidsnotitie 'verruimde reikwijdte en vergunningverlening' beleid vastgesteld met betrekking tot het reguleren van de volgende duurzaamheidsaspecten: doelmatig gebruik van energie en grondstoffen, het voorkomen van afvalstoffen en afvalwater en het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting. Dit beleid hebben wij doorvertaald in alle door ons verleende omgevingsvergunningen. Wij zullen dit beleid uit 2003 tegen het licht houden, zonodig actualiseren en waar mogelijk uitbreiden met aanvullende duurzaamheidsaspecten. Momenteel onderzoeken we welke andere duurzaamheidsaspecten wij kunnen gaan reguleren binnen de restricties van het juridisch kader.

Met de periodiek uit te voeren actualiseringstoetsen wordt ook een duurzaamheidsbeoordeling uitgevoerd. Aangezien elke inrichting om de 4 à 5 jaar wordt onderworpen aan een actualiseringstoets - wat behoort tot het structurele 'onderhoud' van omgevingsvergunningen - wordt elke afzonderlijke vergunning situatie uiterlijk binnen 5 jaar na vaststelling van dit kader beoordeeld op duurzaamheidsaspecten.

Stimulering:

Het stimulerende spoor is nog onvoldoende geworteld in de uitvoering. Hierdoor komen de duurzaamheidsaspecten welke (nog) niet voor regulering in aanmerking komen, tijdens contactmomenten met bedrijven onvoldoende uit de verf. Het betreft vaak meer inrichtingsoverstijgende onderwerpen, zoals duurzame consumptie en de ketenaspecten waarbij o.a. valt te denken aan restwarmtebenutting van derden, industriële ecologie, hernieuwbare energie, etc. Wij zullen in het voortraject stevig inzetten op dit stimulerende spoor voor (inrichtingsoverstijgende) duurzaamheidsaspecten. Het stimuleren van duurzaamheid krijgt een vaste plaats in het overleg met bedrijven.

Strategie uitvoering

Om bovenstaande ambitie waar te maken zullen wij:

1. Duurzaamheid een vaste plaats geven in het overleg met bedrijven.
2. Een duurzaamheidsbeoordeling uitvoeren bij de periodiek uit te voeren actualiseringstoetsen.
3. Het beleid uit 2003 actualiseren, onderzoeken welke andere duurzaamheids-onderwerpen wij (kunnen) gaan reguleren en dit opnemen in de eerstvolgende actualisatie van deze VTH-beleidsregel.
4. Investeren in kennis en kunde op het vlak van duurzaamheid bij vergunningverleners en toezichthouders.

3.2. Acquisitie

Situatie

Het stimuleren van de economische ontwikkeling in de provincie is reeds lange tijd een belangrijke opgave. De provincie, gemeenten, Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) en Groningen Seaports (GSP) werken voor de Eemsdelta al geruime tijd volgens een één-loket aanpak, zowel vanuit de acquisitie als voor benodigde vergunningen en ruimtelijke procedures. Doel is dat initiatiefnemers met vestigings- en uitbreidingsplannen vroegtijdig optimale duidelijkheid krijgen over de vestigingsfactoren. Dit is inclusief de noodzakelijke procedures, milieu, ruimte, natuurbescherming en wat nog anders belangrijk is vanuit de "omgeving" van het project. Indien er elders in de provincie een initiatief is, wordt op een vergelijkbare werkwijze invulling gegeven aan deze één-loket aanpak.

Acquisitie wordt primair uitgevoerd door de NOM, GSP en de gemeenten. Uitgangspunt bij bedrijfsvestigingen is tot nu toe dat de coördinatie van de omgevingsbesluiten in beginsel ligt bij de gemeente, tenzij de provincie het bevoegd gezag is voor één van de te nemen besluiten (circa 5 % van de nieuwvestigingen).

Sinds de oprichting van de Omgevingsdienst Groningen is dit onderscheid van minder belang omdat beide overheden hierin samenwerken. Er is echter meer nodig dan alleen een goede procescoördinatie. In toenemende mate wordt beleid ontwikkeld om omgevingsaspecten gelijkwaardig mee te wegen naast economische ontwikkeling. Zo is op 31 oktober 2012 de "Intentieverklaring Ecologie & Economie in balans" getekend door onder meer de DEAL-gemeenten, NOM, GSP, natuur- en milieuorganisaties en de provincie. Dan ligt het in de rede dat de relevante punten uit de Intentieverklaring in 2013 óók worden doorvertaald - voor zover

dat nog niet al in de praktijk gebeurt - in het proces van samenwerking bij de één-loket aanpak. Zo is in het Project Ecologie en Economie in balans o.a. het onderwerp "Gezamenlijk gedragen vergunningen en acquisitieproces" uitgewerkt.

Juridisch kader

Deze paragraaf voor acquisitie omvat overwegend stimulerende maatregelen. De meer regulerende maatregelen dienen te passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt.

Ambitie en visie

Het is onze ambitie om nieuwe en bestaande bedrijvigheid zodanig te stimuleren dat wordt bijgedragen aan een duurzame omgevingskwaliteit en dat ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen of afgeremd. Het is de ambitie om mens-, natuur- en milieuaspecten gelijkwaardig mee te wegen naast de economische ontwikkeling. Het is de ambitie om meer pro-actief te werken en de diverse dimensies (mens, milieu en natuur en economie) toekomstgericht in kaart te brengen en te monitoren.

Strategie uitvoering

Om bovenstaande ambitie waar te maken zullen wij:

1. In de acquisitiefase informatie uitwisselen om snel een beeld te krijgen van de aard en omvang van de effecten van een initiatief, waardoor de kansen en bedreigingen voor de duurzaamheid van omgevingskwaliteit kunnen worden ingeschat.
2. Een initiatief dat in (vrijwel) alle opzichten is aan te merken als duurzaam willen wij actief stimuleren en faciliteren door actieve procescoördinatie.
Nadat een locatiekeuze is gemaakt, zal onverminderd worden gekeken naar de manier waarop duurzaamheidsaspecten worden uitgewerkt. We werken hierbij volgens de één-loket aanpak voor omgevingsbesluiten.
3. Bij een initiatief, dat door de aard of omvang niet of beperkt is aan te merken als duurzaam, verlangen wij nadere studie of er mogelijkheden zijn om dit om te buigen. Als dit niet mogelijk is, zullen de strengst mogelijk vergunningsvoorwaarden worden gesteld ter beperking van de nadelige gevolgen voor mens, natuur en milieu.
4. Indien een initiatief niet is aan te merken als duurzaam en ook niet kan worden omgebogen, worden instrumenten ingezet om de ontwikkeling te voorkomen of te beperken. Een dergelijk ongewenst initiatief zal niet (pro-)actief worden gefaciliteerd. Indien er sprake is van beleidsvrijheid, zal de vergunning worden geweigerd of ingeperkt. Daarnaast worden andere instrumenten ingezet zoals bijvoorbeeld het niet uitgeven van gronden door (semi-)overheden.

3.3. Beste Beschikbare Technieken (BBT) en Activiteitenbesluit (Maatwerkbeleid)

Situatie

Aan een omgevingsvergunning 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 tenminste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. Bij het bepalen van BBT moet rekening worden gehouden met nationale en Europees aangewezen referentie-documenten. 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 filterinstallatie 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 de betreffende inrichting voldoet aan de BBT. Indien er sprake is van ernstige hinder of wanneer het aantal gehinderden omvangrijk is, zullen maatregelen worden verlangd die verdere gaan dan vereist volgens BBT-maatregelen. Indien dat niet helpt, zullen wij overwegen een

project niet te vergunnen of om de omgevingsvergunning in te trekken. Voor geur zal het geurbeleid richtsnoer zijn.

Activiteitenbesluit en maatwerkbeleid

Er is een landelijke ontwikkeling gaande om in toenemende mate eisen aan een inrichting te stellen via algemene direct werkende regels, zoals het Activiteitenbesluit. Hierdoor gelden er naast de vergunningvoorwaarden voorschriften die voortvloeien uit het Activiteitenbesluit. Het kan zelfs zijn dat de vergunningplicht geheel komt te vervallen. Hierdoor kan het voorkomen dat een bedrijf volgens het Activiteitenbesluit ruimere geluidsnorm krijgt, terwijl de vergunning veel strenger was. Om te voorkomen dat lokaal knelpunten ontstaan, is het veelal mogelijk en wenselijk om aanvullende maatwerkvoorschriften te stellen.

Juridisch kader

Er is geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van BBT expliciet toestaat en de nationale en/of Europese wet- en regelgeving op het gebied van BBT is uitputtend. Er is derhalve in principe geen ruimte om nadere eisen vast te leggen in provinciaal beleid maar het bevoegd gezag komt wel een zekere beoordelingsvrijheid toe bij de interpretatie van het toetsingskader. Het beleidskader voor BBT omvat maatregelen die passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt.

Ingevolge artikel 2.14, eerste lid, onder c, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) jo artikel 5.4 Besluit omgevingsrecht (Bor) neemt het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in acht dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moet worden toegepast.

Om te voldoen aan de beste beschikbare technieken is het voldoende dat binnen de prestatierange van het desbetreffende BREF¹ wordt gebleven, maar een bestuursorgaan kan er - mits gemotiveerd - voor kiezen om binnen deze range de scherpste eisen voor te schrijven. De concretisering van de wettelijke bepalingen is voorts niet alleen afhankelijk van de stand der techniek maar ook van de context van het concrete geval. Deze context heeft betrekking op de technische kenmerken en de geografische ligging van de installaties, de plaatselijke milieuomstandigheden en de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot de inrichting en de omgeving. Op grond van vaste jurisprudentie inzake de interpretatie van dit toetsingskader komt het bevoegd gezag een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Ambitie en visie

Om mens en milieu te beschermen en indien mogelijk het beschermingsniveau nog verder te verhogen en/ of om ernstige hinder te voorkomen, is het onze ambitie om er niet alleen zorg voor te dragen dat ten minste de beste beschikbare technieken worden toegepast, maar om daarbij zo streng mogelijk te vergunnen.

Het is de verantwoordelijkheid van bedrijven om een onderbouwing te geven als het bedrijf denkt dat de strengste norm niet haalbaar is of in de specifieke situatie van het bedrijf onredelijk is.

Bij nieuwvestigingen of relevante uitbreidingen van bestaande bedrijven zullen we direct invulling geven aan deze ambitie. Bij bestaande bedrijven wordt om de 4 à 5 jaar een actualiseringstoets uitgevoerd om na te gaan of verdere aanscherping van de vergunning op grond van de 'BBT-inzichten' mogelijk dan wel noodzakelijk is. Indien nodig geacht worden bedrijven door middel van het ambtshalve aanpassen van de vergunning verplicht tot het doen van onderzoek. Bij bedrijven die onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit vallen en waarover klachten zijn gemeld, wordt getoetst aan ons maatwerkbeleid. Zonodig stellen wij maatwerkvoorschriften op, aanvullend op het Activiteitenbesluit. Voor bedrijven waarbij geen hinder is gemeld, geldt dat deze voor 1 januari 2015 aan ons maatwerkbeleid worden getoetst.

Verder kan het voorkomen dat hinder wordt ondervonden door stof, geluid, licht of geur, terwijl de desbetreffende inrichting voldoet aan de BBT. Indien er sprake is van ernstige overlast of

¹ BREF of BREF-documents staat voor BAT Reference documents en is een uitwerking van de IPPC-richtlijn van de Europese Unie. 'BAT' staat voor Best Available Techniques oftewel Beste Beschikbare Techniek, maar dat wil niet zeggen dat BBT altijd de meest milieuvriendelijke techniek is.

wanneer het aantal gehinderden groot is, worden door ons maatregelen verlangd die verder gaan dan vereist volgens BBT-maatregelen. Indien dat niet helpt, zullen wij overwegen een veranderingsvergunning dan wel een revisievergunning te weigeren of om de omgevingsvergunning in te trekken. Voor geur is het geurbeleid het richtsnoer (zie verderop in deze notitie).

Activiteitenbesluit en maatwerkbeleid.

Wij gaan in principe uit van de algemene regels van het Activiteitenbesluit. Bij het van kracht worden van nieuwe tranches van deze nieuwe wet- en regelgeving toetsen wij echter wel of hierdoor lokaal knelpunten kunnen ontstaan, en indien nodig zullen wij aanvullend maatwerkbeleid opstellen. Wij hebben bij het van kracht worden van eerdere tranches van het Activiteitenbesluit al aanleiding gezien om maatwerk toe te passen, dit hebben we opgenomen in bijlage 2.

Strategie uitvoering

Om onze ambitie waar te maken gaan we het volgende doen:

1. Bij alle aanvragen om een omgevingsvergunning voor nieuwe projecten en uitbreidingen van bestaande bedrijven 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 bevoegd 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 reeds wordt voldaan aan de BBT. Indien onduidelijk is of een verdere reductie van de gevolgen voor het milieu mogelijk is zal een onderzoekverplichting worden voorgeschreven in een ambtshalve wijziging van de vergunning.
3. Er wordt programmatisch invulling gegeven aan het beleid ten aanzien van het maatwerk op basis van het Activiteitenbesluit, waardoor alle inrichtingen voor 1 januari 2015 zijn getoetst.
4. Toetsen aan het maatwerkbeleid, zoals is opgenomen in bijlage 2.

3.4. Veiligheid

Situatie

Veiligheid is een kernaspect van achtereenvolgens de voormalige Hinderwet (regulering van gevaar, schade of hinder), de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Wij hebben in het kader van deze wetten in onze vergunningen aandacht besteed aan veiligheid.

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 RRGSD-systeem, waardoor iedere burger via internet kan nagaan welke risicobronnen in zijn omgeving aanwezig kunnen zijn.

Met betrekking tot de zogenaamde BEVI-bedrijven 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. Saneringssituaties ontstaan door kwetsbare objecten binnen de plaatsgebonden risicocontour van risicovolle bedrijven. Wat kwetsbare objecten zijn is gedefinieerd in het BEVI.

Zoals in deel1 genoemd hebben wij een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de provinciale taakuitvoering bij risicovolle bedrijven (september 2012), waaronder ook de BRZO-bedrijven. De onderzoekers hebben geadviseerd om meer veiligheidsvoorzieningen in voorschriften vast te leggen. Wij hebben dit advies overgenomen en naar aanleiding hiervan een verbeterprogramma in gang gezet.

² Besluit externe veiligheid inrichtingen

³ Besluit risico zware ongevallen

Ambitie en visie

Wij willen Groningen veilig houden en veiliger maken. We vergunnen daartoe risico's onder voorwaarden. Wij verbinden aan de vergunningen voorschriften om de gewenste en noodzakelijke veiligheidsvoorzieningen te verplichten. Daarmee worden de met de bedrijfsvoering samenhangende risico's beperkt en geborgd. Ook zullen wij in de voorschriften aandacht besteden aan de voorzieningen voor de calamiteitenbestrijding, opdat een bedrijf op een optredende calamiteit adequaat kan reageren.

Regulering

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.

Stimulering

Het beperken van risico's van bedrijven voor de leefomgeving vinden wij dusdanig belangrijk dat wij los van onze regulerende bevoegdheid ons via stimulering inspanssen voor de vermindering van het ruimtebeslag van de risicoruimte en de verbetering van de calamiteitsvoorbereiding.

Strategie uitvoering

Om bovenstaande ambitie waar te maken zullen wij:

1. Geen saneringssituaties accepteren.
2. Streven naar bedrijfssituaties 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 meer gedetailleerd vastleggen in onze omgevingsvergunningen. Wij zullen de voorschriften voorbereiden met 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. Onze rol als coördinerend bevoegd gezag actief invullen als het gaat om de fysieke veiligheidsaspecten in het voortraject van de vergunningverlening en tijdens de behandeling van de vergunningaanvraag.

3.5. Lucht

3.5.1. Luchtkwaliteit

Situatie

De luchtverontreiniging die bedrijven veroorzaken trekt volop de aandacht. Maar omdat er sprake is van een grote diversiteit aan luchtverontreinigende stoffen, richt deze aandacht zich niet op één maar op vele stoffen.

Vaak heeft een bedrijf te maken met meerdere van deze aspecten zoals de uitstoot van broeikasgassen, het vrijkomen van voor de gezondheid schadelijke componenten, 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 Beste Bestaande Technieken (BBT). Zie hiervoor paragraaf 3.3. De verdere

uitwerking van het bronbeleid komt, vanwege de grote diversiteit in bronnen en effecten, vanuit diverse wetgeving en bijbehorende regelingen.

Naast het bronbeleid richten we onze aandacht op een aantal specifieke zaken die wij lokaal van belang achten. Het gaat om geur- en stofhinder, respectievelijk paragraaf 3.5.2 en 3.5.3. Ook zijn wij alert op de uitstoot van zeer schadelijke verbindingen zoals dioxinen.

Twee bijzondere aspecten rond luchtkwaliteit en bedrijven in Groningen zijn de afgelopen jaren aan het licht gekomen en zullen ook de komende tijd onze aandacht vragen.

Dat zijn:

- a. Het in de hand houden van de impact van alle industrie in de EemsDollard-regio, zowel op de lokale luchtkwaliteit, de natuurwaarden in het gebied, alsmede de klimaatdoelstellingen van Nederland.
- b. De neveneffecten van de bedrijven die afvalstoffen verwerken of duurzame energie opwekken. Deze groep bedrijven is groeiende en hun komst naar Groningen is ook gewenst, maar het voorkomen van lokale luchtkwaliteitsproblemen is dat evenzeer.

Juridisch kader

Er is in beginsel geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van lucht expliciet toestaat en de nationale en/of Europese wet- en regelgeving op het gebied van lucht is uitputtend. Er is derhalve in principe geen ruimte om nadere eisen vast te leggen in provinciaal beleid. Deze paragraaf voor luchtkwaliteit omvat regulerende maatregelen die passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt, met name op het gebied van BBT.

Ambitie en visie

Wij willen de uitstoot van luchtverontreiniging door de industrie zoveel mogelijk beperken.

Daarmee willen we onze bijdrage om de lucht in Groningen schoon en gezond te houden of nog schoner te krijgen, ten minste continueren en waar mogelijk vergroten.

In het bijzonder zijn wij alert op de uitstoot van zeer giftige stoffen, bij vergunningaanvragen en/of toezichtskwesties heeft dit onze hoogste prioriteit.

Verder is onze ambitie iedereen, en vooral de burgers, goed te informeren over de industriële bronnen die zich in hun omgeving bevinden en de mate waarin deze bedrijven een belasting vormen voor het milieu.

Strategie uitvoering

Regulering

We reguleren dat de uitstoot door de industrie minimaal is, door bij vergunningverlening maximaal in te zetten op het functioneren van bedrijven conform BBT. Doordat in de loop van de tijd de BBT-documenten zijn aangepast of aangescherpt betekent dit dat een aantal bedrijven er 'een schepje bovenop' moet gaan doen. Dat vraagt ook van ons als bevoegd gezag voor deze bedrijven extra aandacht en op onderdelen een extra inspanning. Daar waar nog niet aan BBT wordt voldaan of waar niet aan de ondergrens van de range gepresteerd wordt dient een extra inspanning gepleegd te worden. Bij een aanvraag zal altijd een BBT-document gevraagd worden, waarin het bedrijf aan moet tonen dat de technieken die men gebruikt BBT zijn.

Een ander deel van de bedrijven voldoet dan wel de BBT, maar zit daarbij niet aan de benedengrens van de BBT-bandbreedte. Er is bij deze bedrijven ruimte voor verdere verlaging van de luchtemissies. Bij het doorlopen van de cyclus voor het toetsen van de actualiteit van een omgevingsvergunning zal beoordeeld worden of de vergunningvoorschriften moeten worden aangescherpt. Indien onduidelijk is of een verdere reductie van de gevolgen voor het milieu mogelijk is zal een onderzoekverplichting worden voorgeschreven.

Stimulering

Wij willen bedrijven stimuleren om aanpassingen die gericht zijn op het bereiken van de ondergrens van de BBT-range in het reguliere verbeterprogramma van de bedrijfsvoering mee te nemen.

Voor bedrijventerreinen kan aanvullend aan de orde zijn dat de optelsom van alle er gevestigde bronnen van luchtverontreiniging om aandacht vraagt. Wij willen, waar dit aan de orde is, een gezamenlijke aanpak daarvan tot stand brengen. De Intentieverklaring Ecologie & Economie in balans is een voorbeeld hiervan en biedt de concrete uitwerking voor de gebiedsgerichte benadering van het conglomeraat aan zware industrie in de regio Eemsdelta.

3.5.2. Geur

Situatie

De nationale wet-en regelgeving betreffende geurhinder geeft beleidsruimte voor het lokaal bevoegd gezag bij vergunningverlening. We hebben in de afgelopen jaren gezien dat het aantal geurklachten is toegenomen. Het aantal inrichtingen dat een vergunning vraagt waarbij geurproblematiek aan de orde is neemt toe en bovendien zien we een substantieel aantal bestaande bedrijven (zware industrie) met een (lange) geschiedenis van geuroverlast.

Juridisch kader

Er zijn geen Europese en/ of nationale wettelijke bepalingen met betrekking tot geur. Er is alleen rijksbeleid, zonder normstelling. Er is in beginsel geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van geur expliciet toestaat, maar de nationale en/of Europese wet- en regelgeving op het gebied van geur is niet uitputtend. Er is derhalve in principe ruimte om nadere eisen vast te leggen in provinciaal beleid. Deze paragraaf voor geur en de beleidsregel geurhinderbeleid (bijlage 1) omvatten regulerende maatregelen die passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt.

Ambitie

Ons doel is het terugdringen van het aantal geurgehinderden en het voorkomen van nieuwe hinder. Geurhinder die als ernstig⁴ wordt ervaren mag niet meer voorkomen.

Strategie-uitvoering

Wij hanteren daarbij de volgende uitgangspunten:

1. Voor nieuwe bedrijven is een norm gekozen die een dusdanig beschermingsniveau biedt aan de omwonenden dat de kans op nieuwe geurhinder verwaarloosbaar is.
2. Voor bestaande bedrijven wordt een minder streng beschermingsniveau gehanteerd waarbij de omwonenden enige hinder kunnen ondervinden, maar er wel sprake is van een aanvaardbaar hinderniveau.
3. Indien in bestaande situaties de in de beleidsregels beschreven norm wordt overschreden is er sprake van een saneringssituatie. Samen met het bedrijf wordt dan gekeken op welke manier een saneringstraject moet worden ingezet. Daarbij is maatwerk het uitgangspunt, teneinde de geurmissie in de omgeving tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Om onze ambitie en bovengenoemde strategie te kunnen waarmaken hebben wij een toetsingskader voor vergunningverlening opgesteld: het Geurhinderbeleid, zie bijlage 1. Wij volgen hiermee het voorbeeld van andere provincies. Bij de voorbereiding van dit toetsingskader hebben wij op interactieve wijze de betrokken stakeholders geconsulteerd. De uitvoering van de VTH-taken toetsen wij aan dit beleid. Met dit toetsingskader bieden wij ook duidelijkheid in normering voor het bedrijfsleven. Indien aan de norm kan worden voldaan is de geursituatie geen belemmering voor het verlenen van een vergunning.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de Wabo een bedrijf verplicht om de Beste Beschikbare Technieken (BBT) toe te passen en zo een hoog beschermingsniveau voor het milieu te garanderen. Het bedrijf is dus verplicht om BBT-maatregelen toe te passen die emissies van stoffen tot BBT-niveau terugbrengen. Daarnaast wordt via het VTH-beleid gestreefd naar de laagste BBT-emissiewaarden.

Daar waar nog niet aan BBT wordt voldaan of waar niet aan de ondergrens van de range gepresteerd wordt dient een extra inspanning gepleegd te worden. Bij een aanvraag zal altijd

⁴ Als algemene doelstelling voor geurhinder (NMP 1989) is gesteld dat er in 2000 nog maximaal 750.000 woningen geurhinder mochten ondervinden (12% gehinderden). Het doel was dat in 2010 geen ernstige hinder meer mocht optreden. De termen gehinderden en ernstig gehinderden verwijzen naar het doorlopend leefsituatie onderzoek van het CBS.

een BBT-document gevraagd worden, waarin het bedrijf aan moet tonen dat de technieken die men gebruikt BBT zijn.

3.5.3. Grof stof

Situatie

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 stof⁵. Karakteristiek is dat het:

- a. in de directe nabijheid van bronnen neerslaat;
- b. doorgaans wel hinderlijk is, maar niet of nauwelijks schadelijk is (afgezien van specifieke samenstellingen).

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. Bekende voorbeelden zijn zandwinbedrijven en puinbrekers. Er zijn circa 15 bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag waar grof stof een item is. Jaarlijks komen er tientallen klachten over stofoverlast bij de provincie binnen.

Voor grof stof bestaat er 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.

Juridisch kader

Er is in beginsel geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van lucht expliciet toestaat en de nationale en/of Europese wet- en regelgeving op het gebied van lucht is uitputtend. Er is derhalve in principe geen ruimte om nadere eisen vast te leggen in provinciaal beleid. Deze paragraaf voor stof omvat regulerende maatregelen die passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt, met name op het gebied van BBT.

Ambitie en visie

Onze ambitie is de overlast door grof stof terug te dringen en nieuwe hindersituaties te voorkomen.

Wij trekken een parallel tussen onze werkwijze voor grof stof en die voor geur. Als er overlast is, of bij nieuwvestiging te verwachten valt, zullen wij het veroorzakende bedrijf verplichten passende maatregelen conform BBT te treffen.

Strategie uitvoering

Om onze ambitie waar te maken gaan we het volgende doen:

1. Bij beoordeling van nieuwe situaties verlangen we van het bedrijf dat deze stringent alle van toepassing zijnde BBT-maatregelen toepast. We letten op een zodanige situering van 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 de actuele BBT. 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 (BBT-plus), dan wel bestaande maatregelen te intensiveren (vaker sproeien, afdekken, e.d.).
3. Ernstige overlast mag niet voorkomen. In relevante vergunningen leggen we daarom vast dat potentiële bedrijfsactiviteiten die dit kunnen veroorzaken in geval van overlast stilgelegd moeten worden, of dat deze verboden zijn onder bepaalde bedrijfscondities of weersomstandigheden.
4. Als uit vooroverleg 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.

⁵ Fijn stof is schadelijk voor de gezondheid, en valt onder § 3.5.1

3.5.4. Zeer Zorgwekkende Stoffen

Situatie

Het milieubeleid voor stoffen is in zijn algemeenheid gericht op de beheersing en beperking van de blootstelling van mens en milieu aan schadelijke stoffen. In het kader van de Nationaal Milieubeleidsplannen 1 en 2 zijn prioritair 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 prioritair stoffen zijn afkomstig van internationale (prioritair) 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 beleidsmatige normen zoals die zijn afgeleid door het RIVM⁶.

Juridisch kader

Het Europees stoffenbeleid ten aanzien van chemische stoffen is vastgelegd in REACH. REACH bevat voorschriften van productie tot het gebruik van stoffen. REACH geeft ook aanwijzingen voor classificering van stoffen. Een belangrijk aspect van REACH (art. 57) zijn selectiecriteria voor het vaststellen van stoffen die zeer zorgwekkend zijn. De (verplichte)implementatie van de Europese regelgeving is in voorbereiding. Nederland volgt de definitie daarvan uit REACH, wat betekent dat niet langer de huidige (statische) stoffenlijst maatgevend is, maar de selectiecriteria uit REACH. Het systeem voor de selectie van Nederlandse prioritair stoffen kent de volgende twee aspecten :

1. Toetsing aan vastgestelde gevaarscriteria die duiden op ernstige zorg conform REACH. Deze stap resulteert in een conclusie of een stof wordt gezien als een Zeer Zorgwekkende Stof (ZZS). Op hoofdlijnen is een stof zeer zorgwekkend als het:
 - zeer gevaarlijk is voor de mens (bewezen kankerverwekkend, mutageen of reprotoxisch);
 - zeer gevaarlijk is voor planten en dieren, zoals stoffen die in het milieu en in de voedselketen opbouwen en bijna niet afbreken (bewezen persistent, bioaccumulerend of toxisch). Daardoor blijven deze stoffen, die vaak giftig zijn, lang in het milieu (bijvoorbeeld dioxinen);
 - op een andere manier zeer gevaarlijk zijn, zoals hormoonverstorende stoffen. Dergelijke stoffen worden er onder andere van verdacht een verminderde vruchtbaarheid te veroorzaken.
2. Beoordeling van de potentiële blootstelling van mens en milieu aan een ZZS in Nederland. Relevant hierbij zijn stoffen die:
 - a. mogelijk vrijkomen als gevolg van productie en gebruik en/of
 - b. in het milieu worden aangetroffen en/of
 - c. als onbedoeld bijproduct ontstaan en vrijkomen.

Alle stoffen die aan één of meer van de ZZS-criteria voldoen én vanwege potentiële blootstelling aan mens en/of milieu als relevant voor Nederland zijn beoordeeld, worden bestempeld als Nederlandse prioritair stof.

De nieuwe informatie uit REACH werkt door in het Nederlandse beleid

Ambitie en visie

Het beleid is dat prioritair stoffen uit de leefomgeving geweerd worden of ten minste beneden het maximaal toelaatbaar risico gebracht en gehouden worden. Voor deze stoffen moet het streven altijd gericht zijn op het niet vrijkomen (nulemissie) in de lucht (minimalisatieplicht).

Strategie uitvoering

Om onze ambitie waar te maken gaan we het volgende doen:

⁶ Zie <http://rivm.nl/rvs/normen>.

1. Bij beoordeling van situaties verlangen we van het bedrijf dat deze ten minste alle van toepassing zijnde BBT-maatregelen toepast.
2. Indien er voor stof een effectgerichte kwaliteitsnorm is geformuleerd letten we tevens op de effecten van potentiële bronnen.
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 ook betrokken.
4. Stoffen waarvoor in Titel 5.2 van de Wet milieubeheer een grenswaarde danwel richtwaarde is opgenomen worden qua effecten getoetst conform de voorgeschreven beoordelingsmethoden van deze wetgeving.

3.6. Geluid

Gezoneerde industrieterreinen

Situatie

Gemeenten zijn aangewezen als beheerder van de geluidruimte in ingevolge de 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 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 en hiervoor zelf de nodige inspanningen verrichten (zie onderdeel BBT). Bij bedrijven die onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit vallen kan het zich voordoen dat de geluidruimte die uit de algemene regels voortvloeit, te ruim is. In dat geval zijn maatwerkvoorschriften nodig alsmede een bijstelling van de geluidruimte in het zonebeheermodel. 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. In de provincie zijn enkele probleemsituaties ontstaan door onvoldoende doordachte beoordelingen en besluiten in het verleden. De inspanningen moeten erop zijn gericht deze probleemsituaties op te lossen en nieuwe te voorkomen.

Juridisch kader

Er is geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van geluid expliciet toestaat, maar de nationale en/of Europese wet- en regelgeving op het gebied van geluid is niet uitputtend. Er is derhalve in principe ruimte om nadere eisen vast te leggen in provinciaal beleid. Het onderhavige beleidskader voor geluid omvat regulerende maatregelen die passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt.

Ambitie en visie

Regulering

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. Uitgangspunt daarbij is dat milieukwaliteit in de invloedssfeer van het industrieterrein optimaal blijft dan wel verbeterd wordt.

Stimulering

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 verbeterd worden. Hiervoor kan nadere afstemming tussen betrokken en bevoegde partijen nodig zijn, hetgeen kan leiden tot wijziging van de uitgangspunten voor de planologische situatie van

industrieterreinen. Ook hierbij is het uitgangspunt dat de milieukwaliteit in de invloedssfeer van het industrieterrein optimaal blijft dan wel verbeterd wordt.

Strategie uitvoering

Om bovenstaande ambitie waar te maken gaan wij:

1. Zorgen dat binnen de bevoegdheden van de vergunningverlening niet meer geluidruimte wordt vergund dan strikt noodzakelijk is.
2. Bij de beoordeling van geluid van inrichtingen op gezoneerde industrieterreinen uitgaan van een strikte toetsing aan de BBT.
3. Indien nodig gaan wij in overleg met gemeente die het betreffende bevoegd gezag is om planologische regelingen en/of zonebeheerplannen voor het industrieterrein aan te passen en/of op te stellen.
4. Wij gaan in overleg met de gemeente die het betreffende bevoegd gezag is, indien er op een industrieterrein een knelpunt is ten aanzien van de te vergunnen geluidruimte.
5. In landelijk verband aansturen op het ontwikkelen van meer uitgewerkte toetsingscriteria voor de BBT en de kosteneffectiviteit van geluidreducerende maatregelen.

Bedrijven buiten gezoneerde industrieterreinen

Situatie

Voor inrichtingen buiten gezoneerde industrieterreinen gelden de kaders van de Wet geluidhinder niet. Op deze situaties is de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening van toepassing. Deze handreiking laat op diverse punten beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag. De Handreiking biedt onder andere de mogelijkheid om - onder bepaalde in de handreiking genoemde voorwaarden - verruiming toe te staan. Van deze mogelijkheid werd in het verleden veelal gebruik gemaakt.

Voor wat betreft geluidseisen in vergunningen speelt dat geluidnormen weliswaar bij de aanvraag een goed toetscriterium kunnen zijn, maar dat toezicht hierop in de praktijk niet altijd makkelijk is. Dit speelt vooral bij bedrijven waarvan de geluidsuitstraling van tijd tot tijd wisselt. Ook andere factoren (stoorgeluid, wisselende weersomstandigheden, specifieke kenmerken van de geluidsbronnen) kunnen het toezicht bemoeilijken. 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.

Juridisch kader

Er is geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van geluid expliciet toestaat, maar de nationale en/of Europese wet- en regelgeving op het gebied van geluid is niet uitputtend. Er is derhalve in principe ruimte om nadere eisen vast te leggen in provinciaal beleid. Het onderhavige beleidskader voor geluid omvat regulerende maatregelen die passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt.

Ambitie en visie

Wij willen de gewenste geluidkwaliteit van de omgeving waarborgen. We streven naar minder hinder. Hierbij gaan wij stringent om met de door de handreiking geboden mogelijkheden voor uitzonderingen om hogere geluidniveaus toe te staan. Dat gaan we alleen vergunnen mits er een goede onderbouwing ligt en er geen afname van de gewenste geluidkwaliteit van de omgeving is.

Strategie uitvoering

1. De ontheffing van de grenswaarde voor maximale geluidniveaus (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 geluidniveaus 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 geveerd.

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).

Laagfrequent geluid (LFG)

Situatie

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. Alhoewel 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.

Juridisch kader

Er is geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van LFG expliciet toestaat, maar omdat voor LFG geen direct wettelijk kader bestaat is er in principe ruimte voor provinciaal beleid.

Her en der zijn er normcurven ontwikkeld voor de toetsing van LFG. Relevant in Nederland zijn de NSG-curve, de Vercammen-curve en de curve DCMR 2011. De NSG-curve betreft een empirisch vastgestelde gehoordrempel. De Vercammen-curve en de DCMR 2011-curve betreffen een hindergrens. Deze curven hebben geen wettelijke status. Wel kan uit jurisprudentie worden geconcludeerd dat LFG kan worden aangemerkt als een oorzaak van objectiveerbare hinder en dat de Vercammen-curve een geschikt toetsingskader kan zijn. De Vercammen-curve legt de grens voor de aanvaardbaarheid bij 3 tot 10% ernstig gehinderden.

Ambitie

Het is ons doel in het vergunningverleningsproces aandacht te schenken aan (nieuwe) bronnen die deze mogelijk kunnen veroorzaken, en in voorkomende gevallen, met toepassing van BBT, te werken naar brongerichte maatregelen.

Strategie 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 geluidvermogens worden getoetst, waarvoor zondig 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 (zondig) eisen in de vergunning op te nemen.

3.7. Licht

Situatie

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 er 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.

Juridisch kader

Er is in beginsel geen wettelijke bepaling die het vaststellen van beleidsregels op het gebied van licht expliciet toestaat. Nationale en/of Europese wet- en regelgeving op het gebied van indirecte lichthinder is zo goed als afwezig. Er is derhalve in principe ruimte om nadere eisen vast te leggen in provinciaal beleid in het kader van Wabo. Deze paragraaf voor licht omvat regulerende maatregelen die passen binnen de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt, met name op het gebied van BBT.

Ambitie en visie

Het is onze ambitie om de hinder door direct lichtinstraling terug te dringen en verstoring van de donkerte in Groningen zoveel mogelijk te beperken.

Strategie uitvoering

Om onze ambitie waar te maken gaan we het volgende doen

- a. Er mag in ieder geval geen sprake zijn van directe lichtstraling.
- b. 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;
- c. Bij bestaande situaties met significante indirecte lichtuitstraling wordt bij actualiseren van de vergunning een verlichtingsplan voorgeschreven.

3.8. Afvalbedrijven

Hieronder bespreken we de financiële risico's voor het ons als bevoegd gezag en hoe we die zoveel mogelijk kunnen beperken. Aan het eind van deze paragraaf afvalbedrijven gaan we kort in op het mengen van gevaarlijke afvalstoffen en onze gedragslijn daarin.

Situatie

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.

Nadat 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. Van het besluit ging een sterke preventieve werking uit.

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. Met de invoering van de VTH-wet per 1 januari 2014 worden gemeenten voor een groot aantal afvalbedrijven het bevoegde gezag. En hebben zij ook belang in het treffen maatregelen om financiële gevolgen voor de gemeenten te voorkomen.

Juridisch kader

▪ Zorgplicht

De provincie heeft op grond van titel 17.2 Wm, de "beginselplicht tot handhaving" dan wel de algemene zorgplicht met betrekking tot de afvalverwerkende inrichtingen. de verplichting tot een frequente, intensieve en effectieve handhaving en zo nodig opruimen van afvalstoffen, ongeacht de aan de provincie ter beschikking staande financiële middelen. Tevens is de provincie in beginsel aansprakelijk voor een gebrekkig toezicht en een onvoldoende handhaving. Deze verplichtingen brengen een risico met zich mee.

▪ Duur van de opslag

Het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen bevat in art. 11 lid e instructiebepalingen voor maximaal 1 jaar opslaan van afvalstoffen, en maximaal 3 jaar opslaan van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Deze bepalingen gelden alleen als deze in de vergunning zijn opgenomen. In een beperkt aantal vergunningen zijn deze grenzen nog niet opgenomen.

▪ Toetsing wijze van financiering

Art. 4.7.c van de Regeling omgevingsrecht (Mor) biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid bij een aanvraag voor een Wm-vergunning voor een afvalstoffeninrichting gegevens te vragen over "de wijze van financiering van de activiteiten, alsmede een inschatting van de omvang van de investeringen die worden gedaan". Doel van dit artikel is dat de financiële draagkracht van een bedrijf (of het onderdeel dat zich met afvalstoffen bezighoudt) in het belang van deze continuïteit kan worden beoordeeld. Voor 1 oktober 2010 stonden de betreffende bepalingen in art. 5.11.c van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer

Ambitie

Onze inzet is de financiële risico's en het onnodig ruimtegebruik van failliete afvalbedrijven te voorkomen. Wij gaan daartoe zowel aanscherpingen in de werkwijzen op provinciaal niveau doorvoeren als met gemeenten in gesprek over mogelijke maatregelen. Verder zetten wij het Bibob- instrumentarium in voor de afvalbranche. De reden hiervoor is dat uit diverse onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, is gebleken dat een deel van de afvalbranche meer gevoelig is gebleken voor criminaliteit.

Strategie-uitvoering

1. Bij vergunningverlening op een kritische wijze omgaan met de aan te vragen opslaghoeveelheid van afvalstoffen. Deze grenzen, met een redelijke afweging van bedrijfsbelangen, zo laag mogelijk vaststellen. Een lagere opslaghoeveelheid dwingt eerder tot het inzetten voor afvoer en verwerking van door inname gegenereerde financiële middelen. Pas bij overtreding van de grens kan worden opgetreden.
2. Bij komende aanvragen om vergunningen voor afvalstoffeninrichtingen op grond van art. 4.7.c Mor gegevens vragen over de wijze van financiering, om daarmee de continuïteit van de inrichting te beoordelen.
3. Mogelijke criteria voor het toetsen van op grond van art. 4.7.c. Mor te vragen gegevens worden onderzocht, mogelijke en hanteerbare criteria worden vastgelegd in beleidsregels.
4. Afvalbedrijven structureel monitoren op hun financiële situatie en hieraan verbonden risico's en hieruit risicopatronen onderkennen en maatregelen nemen.
5. De Wet Bibob bij aanwijzingen/verdenkingen van criminele praktijken, ook bij in werking zijnde bedrijven toepassen. Dat betekent dat wij de uitvoering van de Wet Bibob een vaste plaats geven in het (voor)overleg met afvalbedrijven. Ook zullen wij met de periodiek uit te voeren actualiseringstoetsen tevens een beoordeling doen in het kader van de Wet Bibob.

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.

DEEL 4. Handhaving

4.1. Doelen en activiteiten

4.1.1. Doelen

Onze doelstelling met betrekking tot het inzetten van toezicht- en handhavingsmiddelen is het bevorderen van het naleefgedrag. Wij stellen hierbij geen getalsmatige doelstelling, maar gebruiken wel cijfermatige kentallen om het naleefgedrag te monitoren en onze handhavingsbeleid daarop bij te sturen.

4.1.2. Activiteiten

Onze toezichts- en handhavingsinstrumenten passen wij toe bij meerdere “kleursporen” waarvoor wij het bevoegd gezag zijn. Hiermee oefenen wij onze invloed uit op het behalen van onze doelstellingen. De kleursporen en bijbehorende activiteiten zijn hieronder weergegeven.

| Kleur | Activiteit |
|-----------------------|--------------------------|
| Grijs | Inrichtinggebonden |
| | Wabo |
| | Brzo |
| | milieujaarverslagen |
| | advisering EVOA |
| | Niet inrichting gebonden |
| | vuurwerk |
| | ontgrondingen |
| | bodemsaneringen |
| | kleine luchtvaart |
| illegale activiteiten | |
| transportcontroles | |
| Blauw | Whvbz |
| | Grondwateronttrekkingen |
| | KWO |
| Groen | Natuurbeschermingswet |
| | Flora- en faunawet |
| | Stilte gebieden (pov) |
| | Wadloopverordening |
| | Boswet |
| | Cross-Compliance |

4.1.3 Samenhang doelstellingen

De samenhang in de ambities van de doelstellingen voor toezicht en handhaving sluiten zoveel mogelijk aan bij die van de thema's in het Integraal Milieubeleid (IMB) en de wabo-vergunningenbeleid. In de tabel in hoofdstuk 6 "samenvatting" is de samenhang weergegeven.

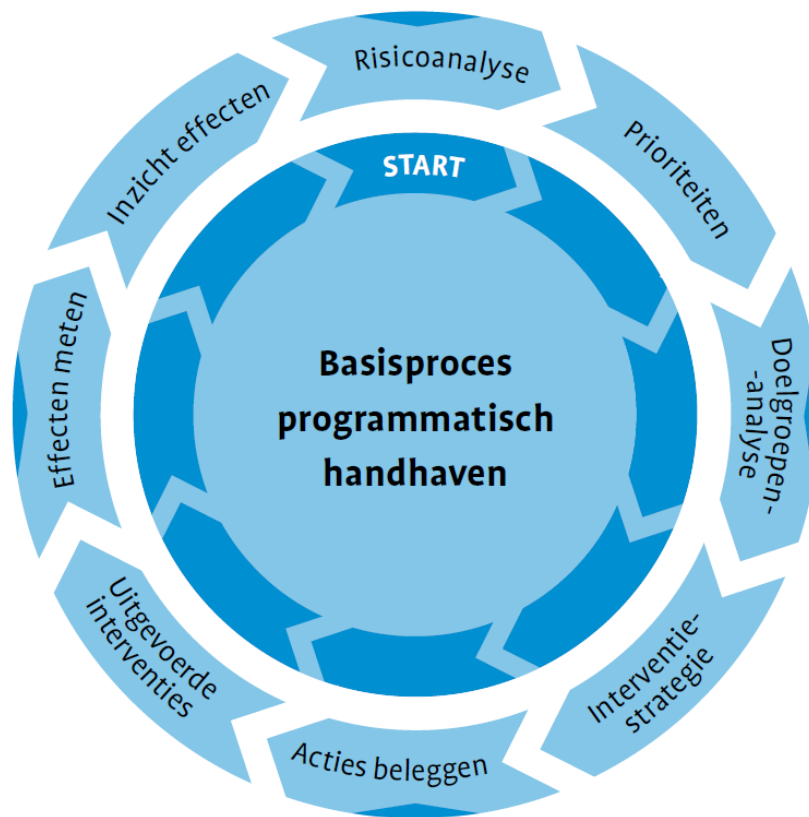
4.2. Handhavingsbeleid

Wij moeten keuzes maken voor de inzet van onze capaciteit om onze doelstellingen te halen, immers is de capaciteit daarvoor beperkt. Om onze capaciteit voor toezicht en handhaving transparant en risicogestuurd in te zetten gebruiken wij de wettelijk verplichte methode "programmatisch handhaven".

4.2.1. Programmatisch handhaven.

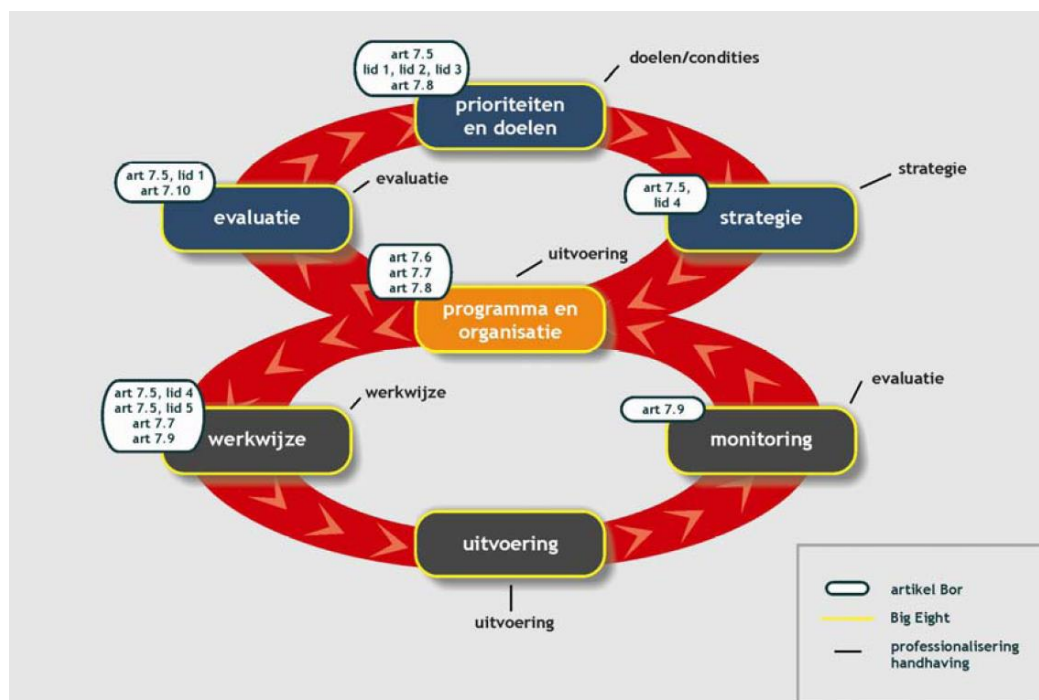
Programmatisch handhaven is een proces waarin, samen met de partijen die bij de handhaving van een bepaald beleidsdossier, domein of wet een rol spelen, de risico's van het niet-naleven inschat en op basis daarvan prioriteiten vaststelt. Aan de hand van de uitkomsten van de analyse wordt de beste toezicht strategie opgesteld.

Wij gebruiken deze methode om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten en de naleving van regelgeving te verbeteren. Daarmee is het ook een middel om onze doelstelling voor de provinciale omgeving te bevorderen. De doorvertaling naar de uitvoering vindt jaarlijks plaats door het opstellen van een handavingsuitvoeringsprogramma. Figuur 1 geeft de methodiek van programmatisch handhaven weer.



Figuur 1: toezichts- en handavingscyclus

De gehele beleidscyclus, de zogeheten "Big 8" (figuur 2), geeft het handhavingsbeleid het vereiste "plan-do-check-act". Hiermee borgen wij een continue kwaliteit van ons handhavingsbeleid. De bovenkant van de "Big 8", betreft het beleidsdeel, de onderkant het uitvoeringsdeel.



Figuur 2: Big 8

Omdat wij niet alleen bevoegd zijn voor het milieudeel bij bedrijven (feitelijk het Wabo-deel), maar ook voor diverse andere wet- en regelgeving buiten inrichtingen, hebben wij ons handhavingsbeleid ook voor deze activiteiten beschreven.

Het onderliggend beleid betreft alleen het "eerste lijns" toezicht en niet het "tweede lijns" toezicht. Het tweedelijns-toezicht betreft de Interbestuurlijk Toezichtstaak (IBT). Deze heeft tot doel het bevorderen van de toezichtstaak van de decentrale overheden, waaronder provincie, gemeente, waterschap.

In hoofdstuk zeven van het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn de eisen opgenomen waaraan wij minimaal moeten voldoen voor wat betreft de organisatie en uitvoering van onze handhavingstaken, voorzover het bij die wet genoemde activiteiten (Wabo) betreft. Het voorliggend handhavingsbeleid is opgebouwd vanuit de indeling van hoofdstuk zeven van de Bor.

4.2. Evaluatie handhavingsbeleid

Uit de evaluatie op het handhavingsbeleid 2012-2013 blijkt dat wij in de afgelopen jaren ons te veel hebben laten leiden door incidenten en veel reactief waren in ons toezicht en handhaving. Oorzaak daarvan was dat wij ons toezicht programmeerden op aantallen bezoeken per branche gebaseerd op risico-analyses. Daardoor werd bij het niet halen van de aantal geplande bezoeken juist hierop extra ingezet, waarmee er niet afdoende preventief werd ingezet op de daadwerkelijke risico's. Dat willen wij met dit nieuwe beleid veranderen. Wij moeten keuzes maken voor de inzet van onze capaciteit om onze doelstellingen te halen, immers is de capaciteit daarvoor beperkt. Om onze capaciteit voor toezicht en handhaving transparant en risicogestuurd in te zetten gebruiken wij de wettelijk verplichte methode "programmatisch handhaven". In de methode van programmatisch handhaven wordt zorgvuldig afgewogen waar de grote risico's liggen. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

4.3. Risicoanalyse en prioritering van activiteiten

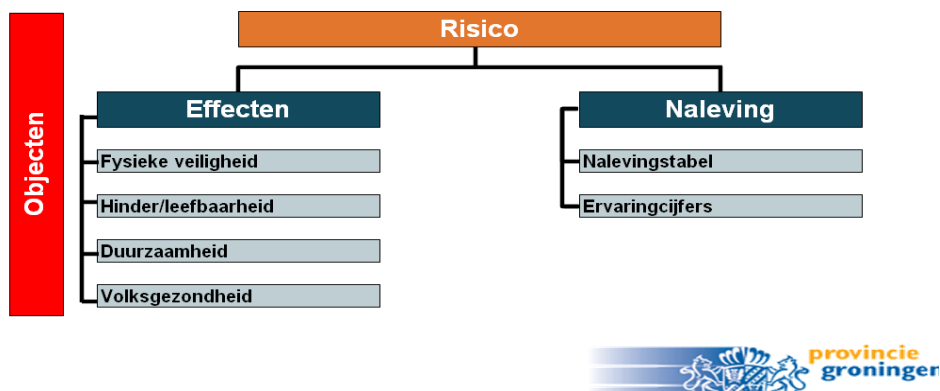
Onze toezichts- en handhavingsmiddelen zetten wij in op basis van risico-analyses en prioritering, waarbij ook rekening is gehouden met de bestuurlijke doelstellingen. Hierbij mag

niet uit het oog worden verloren dat de afzonderlijke actoren een eigen benadering vragen en daarmee ook een eigen risicoanalyse en prioriteit krijgen. Hiermee wordt het bevorderen van het naleefgedrag en daarmee de milieukwaliteit geborgd.

Hierbij gebruiken wij een getrapte methode van hoofdprioriteiten naar specifieke prioriteiten.

Methode

De methodiek voor probleemanalyse-prioriteitstelling (Risicomodule[®]) werkt op basis van het principe/formule $Risico = kans \times effect$. Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de prioriteit van (onder andere) handhavingstaken.



De objecten zijn activiteiten of branches. De effecten worden bepaald aan de hand van thema's. Het begrip "kans" wordt weergegeven als "Naleving".

Vanuit deze methode wordt een doorvertaling van prioritering op hoofdactiviteiten tot inrichtingsniveau of doelgroep verkregen. Hiermee hebben wij in de gehele linie onze prioriteiten geanalyseerd en kunnen wij adequaat onze capaciteit inzetten.

Prioritering van activiteiten

| Klasse | Opmaak |
|--------|-------------------|
| I | ZEER GROOT RISICO |
| II | GROOT RISICO |
| III | BEPERKT RISICO |
| IV | KLEIN RISICO |
| V | ZEER KLEIN RISICO |

De risico-analyse op onze activiteiten vertoont de volgende prioritering. Hiermee hebben wij inzichtelijk welke activiteiten de meeste aandacht nodig hebben.

| OBJECT (activiteit) | Klasse |
|---|-----------------|
| Inrichtinggebonden Wabo-gerelateerd | I tot en met IV |
| Inrichtinggebonden BRZO gerelateerd | I |
| Bodemsaneringen | III |
| Boswet | III |
| Flora- en Fauna | III |
| Grondwateronttrekkingen | IV |
| Illegale activiteiten | II |
| Natuurbeschermingswet | III |
| Provinciale omgevingsverordening Drinkwatergebied | IV |
| Transportcontroles | III |
| Vuurwerk | III |
| Wadloopverordening en stiltegebieden | III |
| Whvbz | III |
| RBML | IV |

Specifieke prioriteiten binnen activiteiten.

Het gaat hier om specifieke risico's en daarbij specifieke prioriteiten voor bepaalde actoren. De uitwerking van deze risico's zijn beschreven in separate beleidstukken, "Risico-matrixen" of "toezichtsplannen", te weten:

- Vuurwerk: handavingsbeleid vuurwerk (bijgevoegd);
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz): Toezichtsplan Whvbz;
- Koude-Warmte Opslag (KWO): Handavings uitvoerings methode bodemenergiesystemen voor provinciale taken (Hum) en Besluitvormingsuitvoeringsmethode Bodemenergie BUM (landelijk);
- Grondwateronttrekkingen: Toezichtsplan Grondwateronttrekkingen;
- Bodemsaneringen: landelijk HUM inclusief Bbk en handavingskader bodemsaneringen
- Ontgrondingen en zandwinningen: risicoanalyse en toezichtsplan ontgrondingen;
- VT-AFVAL: landelijke brancheplannen;
- Werkprogramma BRZO+ Regio Noord;
- Groene wetgeving: risicoanalyse groene wetgeving;
- Beoordeling luchtrapportages: document "prioritering lucht";
- Administratief toezicht afvalketen: document is nog in ontwikkeling.
- Indirecte lozingen: tot 2015 maken we voor de industriële indirecte lozingen gebruik van de risicoanalyse van de waterschappen.

Het voert te ver om hier op detail in te gaan. Doel is in ieder geval de beschikbare en toegewezen capaciteit dusdanig binnen de betreffende activiteit in te zetten, daar waar vanuit de risicobenadering het ook gewenst is. De betreffende documenten zijn vastgelegd in het kwaliteitssysteem.

Prioriteiten op brancheniveau

Inrichtingen zijn onder te verdelen in verschillende branches en de daarbij specifieke aandachtspunten vanuit toezicht. Om een goed beeld te krijgen welke branches prioriteit hebben als het gaat om toezicht, is er een risico-inventarisatie gemaakt (op basis van de Risicomodule®). De branches met de meeste risico's (klasse I) krijgen dan ook de meeste aandacht. In onderstaand tabel is de klasse-indeling opgenomen. Algemeen geldt ook hier dat de speerpunten veiligheid, gezondheid, hinder en duurzaamheid voorrang krijgen. Binnen alle branches krijgen deze thema's, voor zover van toepassing, aandacht.

In onderstaand tabel is het aantal preventieve inspecties en de gemiddelde benodigde uren per preventieve inspectie weergegeven. Vervolgens is aangegeven op welke thema's de focus (dus welke aspecten) ligt. Deze aspecten worden ten minste ieder jaar behandeld.

| Beschrijving | Klasse | Preventieve uren per jaar | Specifieke focus op |
|---|--------|---------------------------|---|
| Procesindustrie | I | 75 | - luchtemissies - veiligheid - hinder - duurzaamheid |
| Afval - gevaarlijk (groot/complex) | I | 64 | - veiligheid - financiële risico's - afvalketen - afvalregistratie - hinder |
| Voedingsmiddelen | I | 64 | - luchtemissies - veiligheid - duurzaamheid |
| Afval (groot/complex) | I | 64 | - financiële risico's - afvalketen - afvalregistratie - hinder |
| Metaal (productie) | I | 64 | - luchtemissies - veiligheid - duurzaamheid |
| Energie - productie, transport en opslag | I | 64 | - luchtemissies - veiligheid - duurzaamheid |
| Afval - gevaarlijk (overig) toel. Incl. kga-depots | II | 24 | - financiële risico's - afvalketen - afvalregistratie - hinder |
| Afval (overig) | II | 24 | - financiële risico's - afvalketen - afvalregistratie - hinder |
| Papier, karton | II | 24 | - luchtemissies - duurzaamheid |
| Autodemontage | II | 24 | - afvalketen - bodembescherming |
| Scheepsbouw en metaalconstructie (overig) | II | 24 | - geluid |
| Zuiverings- en vergistingsinstallaties toel.: oa RWZI's | II | 24 | - bodembescherming |
| Op- en overslag toel.: geen afval | II | 24 | - hinder |
| Scheepsbouw en metaalconstructie (groot/complex) | II | 24 | - geluid |
| Compostering | III | 8 | - bodembescherming - afvalketen |
| Delfstoffen (zand-, grindwinning) | III | 8 | - stofverspreiding |
| Beton- en asfaltproductie | III | 8 | - geluid - afvalwater - stofverspreiding |
| Baggerdepots incl. nazorglocaties | III | 8 | - afvalketen |
| Transformatoren | IV | 8 | - bodembescherming |
| Geluidsport en luchtvaart | IV | 8 | - geluid |
| Bodemlozingen | IV | 8 | - afvalketen |

Toelichting:

Een preventieve inspectie vindt minimaal 1 keer per jaar plaats (met uitzondering van klasse IV, minimaal 1 keer per 2 jaar). De uren per inspectie is een gemiddelde, deze kan naar boven of beneden worden bijgesteld bij de doorvertaling in het handhavingssuitvoeringsprogramma. Bijstelling vindt plaats op basis van naleefgedrag.

Naast het preventief toezicht wordt een toeslag gerekend van 20% voor repressief, 20% voor beoordeling rapportages (niet fysiek) en 20% voor flexibele toezicht (bijvoorbeeld extra preventief, extra repressief), 25% juridische ondersteuning, 25% administratieve ondersteuning, gerekend over het totale capaciteit van preventief toezicht. De daadwerkelijke inzet is afhankelijk van het naleefgedrag en van de hoeveelheid te beoordelen rapportages.

Prioriteiten op inrichtingenniveau

Naast de algemene prioriteiten, zoals eerder beschreven, wordt per inrichting (voorzover er geen algemene toezichtsplan aanwezig is) een risico-analyse gemaakt. Deze methode is als volgt:

A. Indeling risicoanalyse

De indeling voor wat betreft de milieuthema's (aspecten als geluid, geur etc.) van de vergunning(en) wordt gehanteerd, maar ook daarbij rechtstreekswerkende regelgeving, zoals brandveiliggebruikt (bouwbesluit), luchtemissies of activiteiten uit het activiteitenbesluit. Deze is eenduidig, niet zomaar tot stand gekomen, en tot dusver werkbaar gebleken. Die indeling van de vergunning zal in het ene geval meer gericht zijn op thema's, in het andere geval meer op processtappen of onderdelen van de inrichting. Daar waar onderwerpen niet alle in de vergunning zijn vermeld, bijvoorbeeld omdat het rechtsreeks werkende regelgeving betreft, worden deze onderwerpen toegevoegd aan de risicoanalyse.

B. Definitie 'Effect'

Gekozen is voor de volgende indeling die mede is gebaseerd op de negatieveffecten zoals bedoeld in de risicomatrix van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

| Effect | |
|--------|---|
| Groot | <ul style="list-style-type: none"> - mogelijk doden, gewonden of kans op chronische gezondheidsrisico's - grote onomkeerbare milieugevolgen - grote schade aan bouwwerken - illegaal mengen van afval - fraudegevoelige zaken - faillissement met financieel risico voor provincie - e.a. |
| Middel | <ul style="list-style-type: none"> - geen doden of gewonden, effecten beperkt tot het bedrijf zelf - beperkte (terugneembare) milieugevolgen |
| Klein | <ul style="list-style-type: none"> - kleine overtredingen (goed te corrigeren) die ook door het bedrijf al zijn opgemerkt/aangepakt - overtredingen/zaken waar vooral een klachtgericht beleid op gevoerd wordt (geur, geluid) - overtreding betreffende administratieve tekortkomingen - algemene zorgplichtzaken - vergunbare tekortkomingen |

Indien door maatregelen milieueffecten niet kunnen optreden, bijvoorbeeld omdat afvalwater (indirecte lozing) door externe (nogmaals) wordt behandeld, wordt effect "klein" gehanteerd. Dit geldt evenzo indien, bijvoorbeeld inzake geluid en geur, geen gevoelige bestemmingen in de nabijheid van het bedrijf aanwezig zijn.

C. Definitie 'Kans'

Gekozen is voor de volgende indeling. Bij de update van de risicoanalyse van North Refinery bleek deze definitie in alle gevallen werkbaar

| Kans | |
|--------|--|
| Groot | slecht naleefgedrag: overtredingen gevolgd door handhavingsbeschikkingen (veelal passieve houding) |
| Middel | matig naleefgedrag: wel overtredingen, geen handhavingsbeschikkingen (veelal reactieve houding) |
| Klein | goed naleefgedrag: geen overtredingen (veelal geBorgd via systeem, proactieve houding) |

D. Definitie 'Risico'

Het Risico wordt bepaald door Kans en Effect. Indien deze som zou leiden tot een score tussen klein en middel, of tussen middel en groot, is er voor gekozen Effect zwaarder te laten wegen dan Kans. Hieruit volgt bijvoorbeeld dat een kleine Kans maar een middel Effect leidt tot een middel Risico. Dat leidt tot de volgende tabel.

| Kans / Effect | groot | middel | klein |
|---------------|--------|--------|--------|
| Groot | groot | middel | middel |
| Middel | groot | middel | klein |
| Klein | middel | middel | klein |

E. Definitie 'Bestuurlijk Risico'

Milieurisico en bestuurlijk risico kunnen van elkaar verschillen. Er is voor gekozen het verschil tussen beide expliciet te maken door deze uit elkaar te halen.

| Bestuurlijk Risico | Hinderklachten | Media-aandacht | Bestuurlijke aandacht (PS, cie O en M, etc) | Aangesproken door medeoverheden |
|--------------------|----------------|------------------|---|---------------------------------|
| Groot | maandelijks | > 1 per kwartaal | > 1 per kwartaal | bestuurlijk |
| Middel | kwartaal | jaarlijks | jaarlijks | management |
| Klein | < 1 per jaar | < 1 per jaar | < 1 per jaar | uitvoering |

De hoogste score telt voor de uiteindelijke bestuurlijke risico-indeling

Realisatie, brandveiliggebruik en sloop van inrichtingen

Afhankelijk van de fase van een inrichting (bouw-, gebruik, sloopfase) zijn ook hier verschillende risico's en prioriteiten vast te stellen. De bouw van een fietsenstalling zal immers minder risicovol zijn dan het bouwen van een kantoor of een opslagvoorziening voor gevaarlijke stoffen. Maar ook binnen de bouwfasen zijn er weer verschillende risico's.

Voor de specifieke fasen zijn er landelijke toezichtsprotocollen, waar wij ons dan ook aan conformeren, het gaat hier voor het toezicht op de bouwfase, het brandveiliggebruik en de sloopfase, conformeren wij ons aan het "integraal Toezichtsprotocol" van Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Platform milieuhandhaving grote gemeenten en de Nederlandse vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

BRZO+

Voor de bedrijven die vallen onder het BRZO+ regime, dient er samenhang en afstemming te zijn voor wat betreft de Wabo- en de Brzo-risicoanalyse. De Brzo hanteert een eigen analyse omdat zij de risico's op een andere wijze (systemen) benaderen. Op termijn zal worden gekeken om één BRZO+ risicoanalyse te hebben waarin beide gremia samenkomen. Reden hiervan is dat ook het Wabo-toezicht bij BRZO+ bedrijven meer gericht wordt op systeemtoezicht.

4.4. Toezicht-, handhaving- en nalevingsstrategie

Nalevingstrategie

Onder een nalevingstrategie wordt verstaan de manier waarop naleving van wet- en regelgeving tot stand wordt gebracht. Het is belangrijk te weten waarom een milieuregel niet nageleefd wordt. Zo zal op een overtreding die het gevolg is van onwetendheid een andere actie kunnen volgen dan wanneer de overtreder geldelijk gewin probeert te behalen. Pas als de reden bekend is, kun je slimmer handhaven, dat wil zeggen: manieren bedenken om het probleem op te lossen. Slimmer handhaven betekent vaak ook samenwerken met andere partijen, daarbij is uitwisseling van informatie zeer belangrijk. Hiervoor hanteren wij de "Tafel van elf", welke is verwerkt in de risico-module.

"Tafel van elf";

De 'Tafel van elf' bevat elf dimensies voor naleving van wetgeving; ze zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handhavingdimensies. De indeling is zo gekozen omdat ze vanuit het oogpunt van naleving en handhaving het meest herkenbaar is. Met 'handhaving' wordt hier bedoeld op alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen. Met het concept van de 'Tafel van elf' hanteert de gebruiker de brede definitie van het concept handhaving, dat niet alleen betrekking heeft op het verrichten van controles en sancties door de overheid (handhaving in 'enge' zin). Andere activiteiten zoals het geven van voorlichting en het organiseren van informele controlestructuren zijn ook in de 'Tafel van elf' benoemd. Zij spelen direct in op de dimensies van spontane naleving en zijn dus van groot belang in het kader van de preventieve handhaving.

Onze ambtelijke organisatie werkt integraal samen, omdat zowel handhavingsinstrumenten (zoals controles en sancties, die uitgewerkt zijn in de Handhaving strategie & Werkwijze Wabo Groningen 2009) als beleidsinstrumenten (zoals voorlichting en convenanten) aan een goede naleving kunnen bijdragen. Wij streven, door het kiezen van de juiste instrumenten en partners, een hoog rendement van de inspanningen na.

Tot dusver hebben we ons vooral gericht op bevorderen van naleving met behulp van toezicht (toezichtstrategie) en handhaving (sanctiestrategie) en communicatie daarover.

Communicatie

Communicatie is een instrument om het naleefgedrag te verbeteren en maakt onderdeel uit van de handhavingstrategie in de "tafel van elf". Hiervoor gebruiken wij diverse communicatie-instrumenten beschikbaar, te weten:

- Onze eigen website

- Folder en brochures
- Besluitenlijsten
- Jaarverslag
- Media
- Voorlichtingsbijeenkomsten
- Social Media

Op onze website verstrekken wij informatie over zwemwaterkwaliteit, milieuklachten, vergunningen en ontheffingen etc, maar ook over onze handhavingsbeleid en het jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma.

Op onze besluitlijsten (openbaar) worden de handhavingsbesluiten vermeld. De media kan desgewenst de strekking van de besluiten publiceren. Daarnaast benaderen wij actief de media daar waar het gaat om onze "successen" en bij grote handhavingsacties en of aanpak van bijvoorbeeld overlast bedrijven. Dit heeft een preventieve werking en bevordert daarmee het naleefgedrag.

Inschrijven dwangsombeschikkingen.

Lasten onder dwangsom (LOD), en ook lasten onder bestuursdwang, worden opgelegd aan de overtreder/drijver van de inrichting. Dit kan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon zijn. Als de inrichting overgaat in andere handen, geldt de LOD niet jegens deze rechtsopvolger, tenzij aan de LOD uitdrukkelijk zakelijke werking is toegekend.

Het niet toekennen van deze zakelijke werking heeft tot gevolg dat bij een geconstateerde overtreding bij een rechtsopvolger, de opgelegde dwangsom niet kan worden verbeurd. Het handhavingstraject moet dan opnieuw worden ingezet.

Wat voor LOD's geldt, geldt in beginsel ook voor partiële handhavingsbeschikkingen. Dit zijn immers ook LOD's.

Daarom gaan wij dwangsombeschikkingen in het openbaar register inschrijven, omdat dit effect kan hebben op het bevorderen van naleefgedrag. Met het inschrijven ervan wordt de rechtsopvolger van de onderneming namelijk ook gehouden aan de last.

De wettelijke grondslag voor het toekennen van zakelijke werking is gelegen in artikel 5.18 Wabo. Op basis van dit artikel kan het bestuursorgaan in het besluit bepalen dat het besluit 'mede geldt jegens de rechtsopvolger van degene aan wie het besluit is opgelegd alsmede jegens iedere rechtsopvolger'. Om de inhoud van het besluit ook kenbaar te maken aan de op dat moment nog onbekende rechtsopvolger moet het besluit binnen vier dagen na bekendmaking worden ingeschreven in het (gemeentelijke) beperkingenregister conform de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb).

Systeemtoezicht

Bij systeemtoezicht richten wij het toezicht op effectiviteit van de kwaliteit-/beheersystemen en meer specifiek op de strategie, procedures en de documentatie van meetresultaten en gepleegde interventies bij afwijkingen. Dit toezicht heeft veelal de vorm van periodieke (administratieve) inspecties. Het toezicht is dus niet gericht op het controleren van de naleving van individuele regels. Overigens geldt dat het vertrouwen van de ons in een bedrijf bij systeemtoezicht nog steeds is gebaseerd op controle.

In de voorliggende periode zullen wij naar aanleiding van een lopende pilot bezien in hoeverre wij gebruik gaan maken van het compliance (toezicht door het bedrijf zelf) op hun compliance managementsysteem in relatie tot systeemtoezicht.

Sanctiestrategie

Onze sanctiestrategie is vastgelegd in de 'Handhaving strategie en werkwijze Wabo Groningen 2009'. Binnen afzienbare tijd wordt er een landelijke handhaving strategie opgesteld, in kader van de VTH-wet. Afhankelijk van deze ontwikkeling en gelet op de Omgevingsdienst Groningen nemen wij het initiatief om samen met onze handhavingspartners de huidige sanctiestrategie te evalueren.

Doel van de strategie is het bevorderen van een efficiënte, effectieve en eenduidige lokale en regionale handhaving. Zowel de toezichtstrategie, sanctiestrategie als gedoogstrategie maken onderdeel uit van de 'Handhaving strategie en werkwijze Wabo Groningen 2009'. Zo nodig

wordt gebruik gemaakt van de landelijke 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen' voor vaststellen van de hoogte van dwangsommen. In ieder geval zullen wij een gedegen motivering vastleggen van de hoogte van de dwangsom. De ernst en mate van gewin zijn van invloed op de uiteindelijke hoogte van de dwangsom.

Wij gebruiken de eerder genoemde handhavingsstrategie voor alle "activiteiten" en daarmee dus breder dan de Wabo. Echter voor een aantal onderwerpen is genoemde strategie minder geschikt of niet geheel toereikend en hanteren wij het volgend beleid:

- Voor het toezicht op zwemwater is aanvullend de 'Uitwerking - Handhaving strategie en werkwijze Wabo Groningen 2009 voor de Whvbz' vastgesteld;
- Voor handhaving met betrekking tot vuurwerk wordt gebruik gemaakt van het daarvoor landelijk vastgestelde "Handhavingsdocument Vuurwerk 2008";
- Handhaving van natuurregelgeving vindt plaats via het strafrechtelijke spoor. Uitzondering hierop is de Natuurbeschermingswet bij bedrijven die onder de Wabo vallen. Doordat dan sprake is van een vergunningensysteem kan het bestuursrecht wel een rol vervullen.;
- Landelijke handhaving strategie BRZO.

Wij gaan de "tafel van elf" en de "handhavingspiramide" nadrukkelijker inzetten. We gaan hiermee meer een afweging per overtreding maken en daarmee meer kijken naar de oorzaak en reden van overtreding. Bij onwetendheid door nieuwe regelgeving of normstelling, kan voorlichting effectief, bij calculerend gedrag is het effectiever de overtreder te straffen.

Gedogen en/of partieel handhaven

Ons kader voor gedogen, gebaseerd op het zogenaamde landelijk beleidskader voor gedogen, is beschreven in hoofdstuk 4 van de 'Handhaving strategie en werkwijze Wabo Groningen 2009'. Slechts in bijzondere omstandigheden, zoals in overgangssituatie en bij overmacht, is gedogen een mogelijkheid.

Wij zijn terughoudend bij gedogen van activiteiten vooruitlopend op vergunningverlening. Het hoort immers tot de verantwoordelijkheid van de aanvrager om tijdig met een goede aanvraag, inclusief alle benodigde onderzoek rapportages, te komen zodat door ons tijdig daarop kan worden beslist.

Indien gedogen toch noodzakelijk of gewenst is zal dat bij voorkeur worden gecombineerd met een last onder dwangsom (partieel handhaven) om te bevorderen dat de gedoogvoorwaarden ook daadwerkelijk worden nageleefd. Wij gaan dit instrument alleen inzetten als voldaan wordt één of meer van de volgende randvoorwaarden.

- Maatwerk in individuele gevallen;
- Vooruitlopend op nieuw beleid indien deze binnen 6 maanden wordt vastgesteld;
- Vooruitlopend op nieuwe regelgeving indien deze binnen 6 maanden van kracht wordt.

Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu

In het voorjaar van 2012 heeft de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (hierna BSB Milieu) haar intrede gedaan. Bij de BSB Milieu is een bestuursorgaan bevoegd bij strafbeschikking een strafrechtelijke boete op te leggen. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het Openbaar Ministerie. Het instrument BSB Milieu is belegd bij de in ontwikkeling zijnde regionale uitvoeringsdiensten (Omgevingsdienst), bij Waterschappen, Rijkswaterstaat en enkele landelijke inspecties en, tijdelijk, ook bij de provincies.

De Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu kan ingezet worden voor de handhaving op bepaalde feiten. Deze feitomschrijvingen en feitcodes zullen zijn te vinden in het zogenaamde feitenboekje waar de boa's mee werken. Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) gebruiken het feitenboekje onder andere voor het invullen van de 'bon' (de zogenaamde combi-bon). Nadat de zaak is aangeleverd bij het CJIB, verstuurt het CJIB de strafbeschikking naar de bestrafte en start de inning van de geldboete.

Wij gaan (zolang wij daarvoor bevoegd zijn) dit instrument voorlopig als pilot tot inwerking treden van de Omgevingsdienst Groningen inzetten, onder de volgende voorwaarde, voor zover dit past binnen het "feitenboekje Bsbm":

- Het moet gaan om onomkeerbare overtredingen, of;
- Bij overtredingen waarin andere bestuurlijke handhaving niet effectief is, of;
- In combinatie met herstelmaatregelen (indien van toepassing).

De werkwijze is landelijk geëvalueerd en in de komende periode zal er meer duidelijkheid komen over de vorm en mogelijke voortzetting.

4.5. Specifieke beleidsonderwerpen

Melden van activiteiten

Met het in werking treden van het activiteitenbesluit kunnen bedrijven bepaalde activiteiten wijzigen of starten zonder dat daar een omgevingsvergunning voor nodig is. De bedrijven moeten echter deze activiteit wel (meestal 4 weken) vooraf melden, inclusief de verplichte bijlagen zoals tekeningen, akoestische rapporten etc. Van dit instrument kunnen ook de grote industrieën voor aangewezen activiteiten gebruik maken (vanaf 1-1-2013). In de praktijk blijkt nu dat het vooraf melden van de voorgenomen activiteit slecht wordt nageleefd. Het risico hier is dat wij als bevoegd gezag en ook de hulpverleningsdiensten (in verband met calamiteiten) niet op de hoogte zijn van de actuele situaties bij bedrijven en ook geen afweging hebben kunnen maken of er een bodemonderzoek of ander onderzoek nodig is ter bescherming van de omgeving. Wij zullen het niet melden van activiteiten dan ook streng aanpakken en is bij ons toezicht een speerpunt.

Indien een niet gemelde activiteit wordt geconstateerd zullen wij daar bestuursrechtelijk op handhaven door:

- een preventieve dwangsom voor het niet melden van activiteiten;
- eerst een integrale toetsing of de activiteit mogelijk is (toetsing op o.a. bestemmingsplan, OBM, geur etc), voordat wordt getoetst op naleving van de regels uit het activiteitenplan.

Legionella

Natte koeltorens (die worden gebruikt bij bedrijfsprocessen, maar ook bij airconditioning in bijvoorbeeld kantoren) worden beschouwd als een belangrijk risico voor het oplopen van Legionellose. Ook bij zwembaden, sauna's etc is er gevaar op besmetting. In de voorliggende periode zullen wij jaarlijks toezichthouden op beheersing van natte koeltorens (als onderdeel van het speerpunt lucht en veiligheid). Het toezicht op de beheersing bij de zwembaden, sauna's etc. is reeds geborgd in het toezicht plan Whvbz.

Duurzaamheid

De Wet milieubeheer vormt een belangrijk beleidsinstrument om bij een grote groep bedrijven en instellingen energiebesparing te realiseren: de Wet en het onderliggende Activiteitenbesluit bepalen dat bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd kleiner dan of gelijk aan vijf jaar behoren te nemen.

Wij gaan in het komende beleidsperiode aandacht besteden aan het toezien op deze maatregelen, maar dan niet alleen op energie, ook water en afval kan als duurzaamheidsaspect worden gezien. In de jaarlijkse handhavinguitvoeringsprogramma's krijgen deze thema's dan ook specifiek aandacht, bij relevante bedrijven.

Klachtenafhandeling

Wij besteden relatief veel tijd aan verificatie en afhandeling van klachten over hinder.

Voorliggende periode gebruiken wij om te bezien in hoeverre wij de afhandeling van de klachten bij de veroorzaker zelf neer kunnen leggen. Dit past goed in hoe wij aankijken tegen duurzaam ondernemen.

Vuurwerk

Externe veiligheid gaat over het beheersen van de risico's die voor de omgeving ontstaan bij productie, gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. Het Vuurwerkbesluit beoogt de gehele keten van het invoeren dan wel vervaardigen of assembleren, verhandelen, uitvoeren, opslaan, bewerken en afsteken van vuurwerk te reguleren. Het besluit voorziet tijdens alle schakels van de keten in een toereikende bescherming tegen de risico's voor mens en milieu van alle soorten vuurwerk bestemd om voor vermakelijkheidsdoeleinden tot ontbranding te worden gebracht.

Gezien het specifiek karakter van dit thema hebben wij gekozen om een apart handhavingsbeleidskader te schrijven voor dit onderwerp, zoals beschreven in de bijlage 'Handhavingsbeleidsplan Vuurwerk 2016 Provincie Groningen'.

Zwemplassen

Op grond van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (BHVBZ) worden plaatsen waar gezwommen wordt in oppervlaktewater ingedeeld in de categorieën C en D.

Categorie C is een badinrichting ingericht voor zwemmen in oppervlaktewater. De term 'inrichting' impliceert dat het gaat om een voor het publiek toegankelijke plaats, welke is ingericht om te worden gebruikt voor het zwemmen of baden, dus met gebouwen en voorzieningen.

Onder *categorie D* vallen de locaties in oppervlaktewater die door een aanmerkelijk aantal personen gebruikt worden voor het zwemmen en die daartoe niet of nauwelijks zijn ingericht.

Aan een categorie C inrichting worden door de Whvbz en Bhvbz eisen gesteld omtrent onder meer de waterkwaliteit, toezicht, voorzieningen, en veiligheid.

De categorie-indeling van zwemgelegenheden vloeit dus in beginsel uit de wet voort. Echter, uit de toelichting op de Whvbz en jurisprudentie blijkt dat er in grensgevallen door het college van Gedeputeerde Staten duidelijkheid kan worden verschaft over de categorie-indeling.

Hoe gaan wij om met de indeling van zwemplassen in categorieën C en D zoals beschreven in het BHVBZ?

Voor de kwaliteit van het water maakt het niets uit in welke categorie een zwemplas is ingedeeld. Het water wordt bij een aangewezen zwemlocatie altijd bemonsterd en bij overschrijding van een norm zal er een negatief zwemadvies of zwemverbod worden ingesteld. Binnen de provincie Groningen zijn op dit moment alleen zwemplassen met een indeling in categorie D aanwezig. Gedeputeerde Staten wijzen in beginsel geen locaties in categorie C aan. Dit is alleen het geval als dit op verzoek van de eigenaar van de plas plaats vindt en als op basis van de feitelijke situatie bij de plas aan alle voorwaarden, zoals in het BHVBZ onder C-categorieën is beschreven, wordt voldaan. Mocht een lokatie de C- status krijgen dan ziet handhaving ook toe op een strikte naleving van de hieraan verbonden voorwaarden.

Redenen om in eerste instantie geen zwemplassen onder de C categorie te laten vallen zijn onder andere het creëren van een mogelijke schijnveiligheid door de verplichting dat er toezicht moet worden gehouden op het strand/ water. Op drukke dagen kan echter nooit worden geborgd dat overal alles in de gaten kan worden gehouden. Ook moet worden afgevraagd of de kosten en baten tegen elkaar opwegen als er op een regenachtige dag, wanneer er nauwelijks zwemmers zijn, wel (verplicht) toezicht wordt gehouden. Ook in de nieuwe zwemwaterwet die op komst is(verwachting 2015) wordt geen onderscheid meer gemaakt in categorieën van zwemplassen en zal de regelgeving overeenkomen met hetgeen nu voor categorie D voorgeschreven is.

Groen toezicht

Toezicht houden en handhaven is een stevige klus, zeker als dat gebundeld uitgevoerd wordt voor diverse wetten, regels en vergunningen en voor diverse instanties. Dat is wel de praktijk waarin Toezicht Natuurhandhaving opereert. Momenteel zijn er ontwikkelingen gaande zijn die de uitvoering raken, zoals:

- de nieuwe Beleidsnota Natuur 2013-2021 "Groningen, groen van Wad tot Westerwolde";
- veranderingen in wet- en regelgeving;
- verschuiving van verantwoordelijkheid voor uitvoering van het natuurbeleid van het Rijk naar provincies en
- een grotere rol van boa's bij strafrechtelijke handhaving en de nieuwe kwaliteitscriteria die ook voor boa's gelden. De provincie is de regisseur in het toezicht op natuurwetgeving en geeft de samenwerking en coördinatie vorm (zie "groene regie").

De wet- en regelgeving van de rijksoverheid (medebewindtaken), de provinciale verordeningen, de nieuwe beleidsnota Natuur 2013-2021, het natuurbeheerplan 2014, het Programma

Landelijk Gebied Groningen 2013-2016 en de in 2013 opgestelde risicoanalyse natuurwethandhaving geven richting aan de taken, die we deels zelfstandig en deels in goede samenwerking met de partners en doelgroepen uitvoeren.

De prioriteiten voor toezicht en handhaving zijn onderverdeeld in drie vormen:

- 1 Samenwerking en structurering toezicht en handhaving**
 - Uitvoeren van de regisseurstaak
 - Komen tot een samenwerkingsconvenant
 - Kwaliteit vergunning/ontheffingen en de handhaafbaarheid daarvan
 - Nalevingbeeld in delen van de provincie verbeteren
 - Anticiperen op de nieuwe Wet natuurbescherming
 - Bekendheid geven aan de problemen en de prioriteiten

- 2 De prioriteitstelling voor de natuurwetgeving**
 - Jacht- en schadebestrijding
 - Verstoring van natuur
 - Bescherming soorten (vogels, dieren en planten), beschermen biodiversiteit, beter inzicht waar de soorten zich bevinden
 - Toezicht natuurterreinen incl. de nieuwe natuurgebieden
 - Toezicht naleving gedragscodes bij beheerplannen, actualiteit beheerplannen
 - Vissen visstoperij
 - Snelvaren en beschadigen oevers
 - Verboden toegang Natuurbeschermingswet
 - PAS en Cross compliance
 - Wadlopen
 - Illegaal bezit en handel van beschermde inheemse en uitheemse diersoorten

- 3 De prioriteitstelling voor overige wetgeving**
 - Aantasting van cultuurlandschap, bijv. boomwallen en dijken
 - Integraal toezicht bij omgevingsvergunningen en meldingen, samenwerken met Wabo handhavers (sloop, waterwerken, agrarische bedrijven en NB wet).
 - Grondstromen, ketentoezicht en baggerwerken.
 - Loslopende honden in natuurterreinen
 - Strijdig gebruik gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen bij waterlopen
 - Verbranden, dumpen, lozen van afval(water)
 - Toezicht zandwinlocaties

In de uitvoering heeft natuurtoezicht meestal niet het monopolie. Er wordt intensief samengewerkt met de samenwerkingspartners: provincies Drenthe en Friesland, de noordelijke politieregio, het Groninger Landschap, de NVWA, Staatsbosbeheer, Hengelsportfederatie, Natuurmonumenten, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat e.a.

Cross Compliance

Veel agrarische bedrijven ontvangen Europese subsidie. Randvoorwaarde voor deze subsidie is dat de ontvanger voldoet aan de Europese regelgeving voor zover vastgelegd is in de nationale wet- en regelgeving.

Binnen Europa wordt daarom jaarlijks 1 % van de subsidie ontvangers gecontroleerd op naleving. Vanuit het rijk wordt dit gecoördineerd. De provincie draagt als bevoegd gezag voor de groene wetgeving jaarlijks bij aan deze controles.

Voor deze controles hebben de provincies sinds 2013 een eenduidige werkwijze afgesproken. De consequenties voor de in te zetten capaciteit zullen in een jaarlijks uitvoeringsplan opgenomen worden.

4.6. Samenwerking

Handhaving strategie en werkwijze Wabo Groningen juni 2009

In het document "Handhaving strategie en werkwijze Wabo Groningen juni 2009" zijn samenwerkingsverbanden vastgelegd. Onderdeel hiervan zijn lokale – en provinciale handhavingsoverleggen. Maar ook hoe wij elkaar informeren over handhavingzaken. Sinds oktober 2015 is er sprake van een gezamenlijke Bestuurlijke VTH-overlegstructuur tussen de provincies Groningen en Drenthe. Ook is er een regulier casusoverleg tussen de drie Noordelijke provincies, OM, politie en Omgevingsdiensten en een Noordelijk regie overleg om de afstemming tussen de drie Noordelijke provincies op het gebied van VTH te stroomlijnen. Daarnaast vindt een regulier bestuurlijk BOA-overleg met de groene ketenpartners plaats en is de samenwerking met Drenthe geïntensiveerd. Inmiddels zijn we begonnen met het implementatietraject van de Landelijke Handhavingstrategie (LHHS). Naar verwachting zal dit traject in 2016 worden afgerond.

Coördinatie van toezicht

Coördinatie van toezicht en handhaving heeft een stevige basis gekregen in de Wabo en bij afgestemd toezicht als onderdeel van Vernieuwend Toezicht en BRZO+. Dat betekent dat steeds meer toezichts- en brancheplannen, controles en handhaving worden afgestemd met handhavingpartners. Ook inspectieplanningen worden steeds meer op elkaar afgestemd. Zo mogelijk worden er gezamenlijke jaarplanningen gemaakt.

Groene Regie

De provincie heeft de regie voor het toezicht op de groene wetgeving. Landelijk is afgesproken dat deze provinciale regie zich richt op drie speerpunten. Deze drie zijn 'inrichtingen/activiteiten met omgevingsvergunning', 'aangewezen gebieden, waaronder Natura 2000' en 'naleevingsproblemen in het vrije veld'. Voor deze speerpunten zoeken we samenwerking met de handhavingpartners. Voor het eerste speerpunt ligt daarbij de nadruk op gemeenten en waterschappen, voor de tweede en derde vooral op de terrein behorende organisaties. Inmiddels is er een overlegstructuur met de ketenpartners opgezet en is er een gezamenlijke risicoanalyse vastgesteld.

4.7. Jaarprogramma Uitvoering en Handhaving

Ons handhavingbeleid werken wij jaarlijks uit in het Jaarprogramma Uitvoering en Handhaving. Het Jaarprogramma geeft een concrete vertaling van het beleid naar uitvoering en is het kader voor onszelf en de Omgevingsdienst Groningen voor het maken van de jaarplanning op medewerker niveau. Voorafgaand aan het opstellen van het Jaarprogramma worden de resultaten van het voorgaande jaar geëvalueerd. Vanuit de kaders van ons handhavingbeleid wordt de uitvoering van de activiteiten bijgesteld en vertaald in het Jaarprogramma.

Het uitvoeringsprogramma voor het BRZO+ toezicht wordt gezamenlijk met provincie Drenthe en Fryslân opgesteld en door ons separaat van het Jaarprogramma vastgesteld.

4.8. Uitvoeringsorganisatie en kwaliteitscriteria

Het toezicht en de handhaving op de Wabo is ondergebracht bij de Omgevingsdienst Groningen (ODG).

Omgevingsdienst Groningen

Wij hebben onze Wabo-activiteiten en de Brzo-activiteiten overgedragen aan de ODG. De ODG is ook verantwoordelijk voor het borgen van de kwaliteit van de organisatie. Wij blijven bevoegd gezag voor deze taken, dus zijn wij ook verantwoordelijk voor een adequate uitvoering daarvan. Binnen de provincie hebben wij dan ook een taak als opdrachtgever. Het toetsen van de kwaliteit van de uitvoering van de taken binnen de ODG zien wij dan ook als een belangrijke taak.

Kwaliteitscriteria 2.1

Wij verwachten dat medio 2016 de VTH-wet inwerking treedt. In de VTH wet is geregeld dat provincies, gemeenten en waterschappen een kwaliteitsverordening moeten hebben vastgesteld. Hiermee binden ze zichzelf aan vastgestelde kwaliteitscriteria. Op dat moment moet de uitvoerende organisatie zich hierop hebben aangepast.

BRZO+

Het toezicht op de Brzo en de RIE-4 (chemie)bedrijven valt onder de noemer LAT RB. Hierin is afgesproken dat inspecteurs het toezicht op elkaar afstemmen en dat er met inspectieteams wordt gewerkt. De toezichtstaak met betrekking tot deze categorie bedrijven komt onder de Brzo-RUD te vallen.

Het toezicht op de BRZO+ bedrijven kent een specifieke kwaliteitscriteria waar de uitvoerende organisatie aan moet voldoen.

Kwaliteitsmanagementsysteem en informatievoorziening

Onze procedures, werkinstructies, klachtenprotocol, etc. zijn vastgelegd in een kwaliteitshandboek. Onze werkzaamheden worden regelmatig geaudit, zodat wij alert blijven op het hanteren van de vastgelegde afspraken. Op deze wijze hanteren alle medewerkers dezelfde werkwijze en maken wij ons werk transparant. Alle informatie met betrekking tot toezicht en handhaving, zoals inspectieverslagen, handhavingsbesluiten leggen wij vast in een geautomatiseerd systeem.

Personeelsformatie, taken, bevoegdheden

De personeelsformatie voor de uitvoering van onze taken met betrekking tot toezicht en handhaving zijn vastgelegd in onze programmabegrotingen. In de functieomschrijvingen zijn de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd.

In het jaarlijkse handavingsuitvoeringsprogramma stelt GS vast welke capaciteit wij koppelen aan bepaalde activiteiten, gebaseerd op de methode als omschreven in hoofdstuk "risicoanalyse en prioritering". In de jaarlijkse planning (uitwerking op medewerkersniveau van het handavingsuitvoeringsprogramma) die door de Omgevingsdienst wordt vastgesteld, is de tijdsbesteding van de betreffende medewerker gekoppeld aan taken, activiteiten en inrichtingen.

Scheiding van functie

Toezicht en handhaving zijn organisatorisch gescheiden van vergunningverlening. Hiermee voldoen wij aan de eis van de Bor. Immers in deze wet wordt geëist dat vergunningverleners niet worden belast met het toezicht en handhaving.

Roulatie van bedrijven

Het inrichtingenbestand wordt regelmatig gerouleerd tussen de milieu-inspecteurs. Daarmee wordt voorkomen dat zij een relatie opbouwen met betreffende inrichtingen of "bedrijfsblind" worden.

Bereikbaarheid

Wij zijn 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar voor milieuklachten en melding van de zogenaamde ongewone voorvallen. Wij hebben dit geborgd door het opstellen van een bereikbaarheidsrooster waarin een inspecteurs 7 dagen achtereen 24 uur bereikbaar is (geconsigneerde).

Overzicht bijlagen

Bijlage 1: Geurhinderbeleid industriële geurbronnen

Bijlage 2: Maatwerkbeleid in het kader van het activiteitenbesluit

Bijlage 3: Handhavingsbeleidsplan Vuurwerk

Bijlage 4: VTH-taken van de afdeling Omgeving en Milieu

Bijlage 5: Begrippenlijst

Bijlage 1: Geurhinderbeleid industriële geurbronnen

Deze bijlage maakt deel uit van de Beleidsregel VTH 2016 provincie Groningen

Hoofdstuk 1 Uitgangspunten provinciaal geurhinderbeleid

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 om het voorkomen van (mogelijke) overlastsituaties gaat.

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 best 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. Voor de vaststelling van de mate van hinder die nog *acceptabel* is wordt de methode van de NeR gehanteerd. Deze methode is in de Handleiding Geur van het Agentschap NL overgenomen onder de term *aanvaardbaar hinder niveau*. Qua afweging hebben beide termen dezelfde betekenis en komen overeen met een hoog beschermingsniveau zoals bedoeld in de Wabo.
 - d. In bijzondere regelingen van de Nederlandse emissie Richtlijn opgenomen aanvaardbaar hinderniveaus gaan voor eigen beleid.
 - e. In het Activiteitenbesluit opgenomen aanvaardbaar hinderniveaus gaan voor eigen beleid.
 - f. De Wet geurhinder en veehouderij gaat voor eigen beleid.
 - g. We volgen voor de verspreidingsberekeningen de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.
 - h. Voor de bepaling van een geurgevoelig object volgen we de definitie uit de Wet geurhinder en veehouderij. We nemen daarbij ook de planologische situatie in ogenschouw.
 - i. Voor de definitie van een bedrijventerrein sluiten we aan bij de definitie volgens de Omgevingsverordening Groningen.
 - j. We volgen voor het onderscheid tussen objecten met een hoog en laag beschermingsniveau de gebiedsindeling conform het provinciaal besluit "begrenzing buitengebied, april 2010".
 - k. Voor de geur-, geluid-, en planologische situatie rond de suikerindustrie is in 2008 een convenant opgesteld. Dit IMR-kader (Integratie Milieu en Ruimte) heeft en houdt ook na de voorgenomen actualisering een aparte status.
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 waarde⁷, voor de tijdsfactor van een percentielwaarde⁸.
 - b. De normstelling maakt onderscheid in objecten met een hoog en met een 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

- 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. 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 ouE/m³ ⁹.
- f. De norm is vast. Er mag alleen van worden afgeweken indien de emissietijdstippen en verblijftijden in de geurgevoelige objecten niet dezelfde zijn.
- g. De geurbelasting wordt primair getoetst aan de geurconcentratie die 98% van de tijd onderschreden wordt (= 98 percentiel). Daarnaast omvat de toetsing vanwege mogelijke piekemissies ook de 99,5 en 99,9 percentiel waarden. De relatief hoogste waarde van enig percentiel geldt als maatgevend.
- h. 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.
- i. De onzekerheid in de resultaten van een geuronderzoek mag niet worden afgewenteld op de omgeving.
- j. 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.

Hoofdstuk 2 Uitvoeringsbeleid industriële geurbronnen

In dit hoofdstuk zijn de elf artikelen van het uitvoeringsbeleid industriële geurbronnen weergegeven. In de eerste plaats wordt er bij de toepassing van het beleid van uitgegaan dat een inrichting, conform de uitgangpunten voor vergunningverlening, de best beschikbare technieken (BBT) inzet om geuremissies te voorkomen. Het toetsingskader dat in dit hoofdstuk is beschreven bevat normen waaraan een inrichting met de restemissie moet voldoen. In hoofdstuk 3 worden de artikelen toegelicht en daar wordt tevens aangegeven welke (beleids-) keuzen zijn gemaakt.

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit geurhinderbeleid, als onderdeel van de beleidsregel VTH 2013-2016, wordt verstaan onder:

Aanvaardbaar geurhinderniveau:

uitkomst van het afwegingsproces van onder andere de volgende aspecten:

- toetsingskader;
- geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten;
- aard en de waardering van de geur (hedonische waarde);
- klachtenpatroon;
- huidige en verwachte hinder;
- technische en financiële consequenties van maatregelen en gevolgen daarvan voor andere emissies;
- zijn getroffen maatregelen voor luchtmissies overeenkomstig BBT uit BREFs en nationale BBT-documenten;
- lokale situatie (onder meer planologische ruimte, sociaal-economische aspecten en andere lokale afwegingen);
- historie van het bedrijf in zijn omgeving.

Beste Beschikbare Technieken (BBT):

bij het bestrijden van geurhinder moeten de Beste Beschikbare Technieken worden toegepast om een hoog beschermingsniveau te bereiken overeenkomstig 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 BREFs of

⁹ Geurconcentraties worden uitgedrukt in Europese geureenheden (kortweg geureenheden, Eng. odour units) per kubieke meter lucht. Zie definitie Europese geureenheid. Het symbool voor een geurconcentratie is de eenheid ouE/m³.

andere BBT-documenten

| | |
|----------------------------------|--|
| Bron: | een installatie, productie-eenheid of op- en/of overslagfaciliteit of een activiteit in en inrichting waarin geur ontstaat of waarbij geur vrijkomt |
| 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 ISO-15666 2003) voor geluidshinder |
| Europese geureenheid: | Eng.: European odour unit of odour unit. grootheid voor geurconcentratie. Eenheid is ou_E . Eén Europese geureenheid 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 $123 \mu\text{g}$ 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 geureenheden 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 geureenheden; de geuremissie is gelijk aan de geur concentratie in de geëmitteerde luchtstroom vermenigvuldigd met het debiet van de luchtstroom |
| Geurgevoelig object: | gebouw of perceel waar mensen langdurig verblijven of kunnen verblijven |
| Handleiding Geur: | bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau van industrie en bedrijven (niet veehouderijen) van 28 juni 2012 (Agentschap NL) |
| Hedonisch gewogen geurbelasting: | geurbelasting, gecumuleerd over alle geurbronnen van een bedrijf, gecorrigeerd voor de geurconcentratie bij een zekere hedonische waarde |
| 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 |
| Vergunning: | vergunning op grond van de Wabo |
| Verspreidingsmodel: | rekenwijze overeenkomstig 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:

- Bijzondere regelingen NeR.
- Uitputtende bedrijfstakgerichte afspraken ten aanzien van geuremissie en maatregelen in het Activiteitenbesluit.
- Convenant Integratie Milieu en Ruimtelijke ordening (IMR) Suikerindustrie.
- Wet geurhinder en veehouderij.
- Bedrijven waarvoor in het kader van de milieuwetgeving de gemeente het bevoegd gezag is. Het beleid geldt echter wel voor bedrijven waar wij volledig Wabo-bevoegd gezag zijn en voor bedrijven waarvoor wij deelbevoegd gezag zijn (zogenaamde vvgb-bedrijven).

Artikel 4 Geurgevoelige objecten

Onder een geurgevoelig object wordt verstaan:

Een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor wonen of verblijf van personen en die daarvoor permanent of op een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik wordt gebruikt. Hierbij is de planologische status conform de Omgevingsverordening provincie Groningen van een geurgevoelig object bepalend voor de normstelling betreffende geur.

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 toename geuremissie bij bestaande bedrijven;
- toetsing ruimtelijke plannen voor nieuwe ontwikkelingen.

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

- vergunningaanvraag van bestaande bedrijven zonder toename in de geuremissie;
- toetsing van situaties rond bestaande bedrijven met een saneringsdoelstelling t.a.v. bestaande geurhinder;
- toetsing 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 objecten met een laag beschermingsniveau.

Geurgevoelige objecten met een *laag beschermingsniveau* zijn objecten in het buitengebied zoals gedefinieerd in het besluit 'Begrenzing buitengebied', 20 april 2010, alsmede bedrijfsterreinen zoals gedefinieerd in de Omgevingsverordening provincie Groningen.

Geurgevoelige objecten met een *hoog beschermingsniveau* zijn alle andere geurgevoelige objecten.

Artikel 7 Toetsingscriteria

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

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

Criteria bij de geurconcentratie:

A-waarde voor 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 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 (maximumbelasting te beschermen 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 hogere hedonische waarde ontbreken, dient als toetswaarde de daar onderliggende waarde gehanteerd te worden.

In die gevallen waar geen gegevens betreffende welke hedonische waarde ook beschikbaar zijn, wordt uitgegaan van een toetsingswaarde van $0,5 \text{ ou}_E/\text{m}^3$

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;
- afwijken van de A- waarde of B- waarde kan alleen op basis van verblijftijden en emissietijdstippen, dit ter beoordeling van het bevoegd gezag;
- overschrijdingen van de C-waarde mogen niet voorkomen.

Tijdsduur:

De toetsing vindt primair plaats aan de 98-percentielconcentratie zoals berekend met een daarvoor geschikt verspreidingsmodel. Er wordt tevens getoetst aan de 99,5- en 99,9-percentielconcentraties. De geurconcentraties die daar als toetswaarden bij horen zijn de voor de situatie afgeleide A-, B- of C-toetsingswaarde, of de vangnet-waarde, van de 98-percentielconcentratie verhoogd met de volgende factoren :

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

De relatief hoogste waarde van enig percentiel van de berekende geurbelasting is maatgevend.

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

Gedeputeerde Staten eisen in nieuwe situaties bij de toetsing van gevoelige objecten dat zekerheid bestaat dat geurhinder wordt voorkomen.

Voor nieuwe bronnen wordt in dit verband, bij het gebruik van kengetallen, voor die toetsing de bronsterkte met een factor twee (de standaard onnauwkeurigheid in geurmetingen) 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.
- Cumulatie wordt alleen bij de beoordeling betrokken als de geurbelasting bij gevoelige objecten groter is dan $0,25 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ als 98 percentiel van de uurgemiddelde concentratie, of de overeenkomstige concentratie behorende bij de 99,5- en 99,9-percentiel (overeenkomstig artikel 7, onder tijdsduur).

- 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.
- 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 gevoelige 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 gevoelige 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 in de vergunning of in de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) 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 gevoelige objecten in de omgeving onder toepassing van ten minste het BBT-principe te reduceren tot ten minste de saneringswaarde.
3. Gedeputeerde Staten leggen de haalbaar geachte, onder de saneringswaarde terug gebrachte, geurbelasting, zijnde één van de uitkomsten van het saneringsplan, in de vergunning vast als aanvaardbaar hinderniveau.

Hoofdstuk 3 Toelichting

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

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 "*Best 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). Uit een analyse blijkt dat deze term qua argumentatie gelijk is aan de term "acceptabel hinderniveau" uit de Nederlandse emissie richtlijn (NeR). In de voorliggende nota wordt vanaf hier alleen nog de nieuwe terminologie gebruikt.

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 structuurvisie - die onderdeel uitmaakt van het Provinciaal Omgevingsplan - 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 Best 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.

Bijzondere regelingen van de NeR

Voor bepaalde typen bedrijven zijn in de bijzondere regelingen van de NeR maatregelen, minimale afstanden en maximale geurbelastingen vastgelegd. In die gevallen gaat een bijzondere regeling boven ons geurbeleid. Het is mogelijk dat een bijzondere regeling niet van toepassing is op een bedrijf omdat bijvoorbeeld de capaciteit van de inrichting die van de bijzondere regeling te boven gaat, maar waar de procesvoering wel geheel volgens de bijzondere regeling plaatsvindt. In een dergelijke situatie ligt het voor de hand om toch gebruik te maken van de grenswaarden voor geurbelasting volgens die bijzondere regeling. Daar waar de bijzondere regeling geen uitspraak over doet (bijvoorbeeld de toe te passen rekenmethodiek) wordt wel gebruik gemaakt van de voorschriften uit deze beleidsregel.

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).

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 2008 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 suikerfabrieken¹⁰ maatregelen doorgevoerd. Deze afspraken gelden boven deze beleidsregel. Het bestaande convenant uit 2008 zal in 2013 worden geactualiseerd.

Wet geurhinder en veehouderij

De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) vormt sinds 1 januari 2007 het toetsingskader voor de milieuv vergunning (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).

Geurgevoelige objecten (artikel 4)

Volgens de Handleiding Geur (bijlage 2, paragraaf 2.1.1. Geurgevoelig Object en paragraaf 2.1.2 Gevoelige Gebouwen) stelt het bevoegd gezag in een specifieke situatie vast welke

¹⁰ inmiddels is de vestiging in Groningen gesloten.

objecten beschermd moeten worden tegen geurhinder. Dit betreft woningen en andere locaties waar mensen zich bevinden en waar blootstelling aan geur tot hinder kan leiden. Voor de bepaling van een geurgevoelig object is aangesloten bij de bestaande wetgeving van de Wet geurhinder en veehouderij. In de Wet geurhinder en veehouderij wordt een geurgevoelig object gedefinieerd als: 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 op een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt.*** Eigen bedrijfswoningen worden niet beschouwd als een geurgevoelig object.

Onderscheid bestaande en nieuwe situaties (artikel 5)

De bestaande situatie is de situatie zoals die juridisch gezien is op het moment van vaststelling van deze beleidsregel. 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 minder hoog beschermingsniveau krijgen aangesloten bij de definitie van stedelijk gebied en buitengebied volgens het POP (besluit 'Begrenzing buitengebied', 20 april 2010). Objecten van een hoog beschermingsniveau bevinden zich in het stedelijk gebied, en objecten met een laag beschermingsniveau in het buitengebied.

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 lager beschermingsniveau. Bedrijfsterreinen waarop dit van toepassing is worden gedefinieerd in artikel 4.1, lid f van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009.

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)

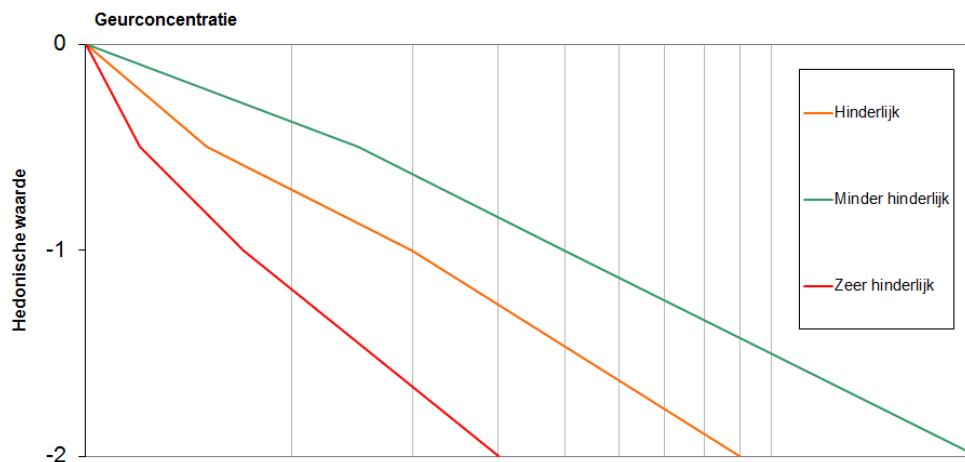
Voor de beoordeling van de geursituatie worden 5 aspecten getoetst:

- 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.

Hedonische waarde voor geuren



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) Maximumbelasting te beschermen 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 emissietijdstippen¹¹, dit ter beoordeling van het bevoegd gezag.

Overschrijding C-waarde:

- Overschrijdingen van de C-waarde mogen niet voorkomen.

In die situatie waar geen hedonische waarde bekend is hanteren wij een geurnorm van 1 ge/m^3 (hedonische waarde $H=0$) als 98-percentiel. Dit komt overeen met een waarde van $0,5 \text{ OU}_E/\text{m}^3$ als 98-percentiel.

¹¹ 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 met name 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. Voor discontinue en hoge bronnen zijn deze hogere percentielen zeker van belang.

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

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

Voor bestaande situaties is bovenstaande saneringsnorm 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 saneringsnorm 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. 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 emissiesterkte 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 vrij onnauwkeurig.

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 echter een hoge prioriteit en 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 onzekerheidsfactoren bij geurhinderonderzoek mogen door een initiatiefnemer niet worden afgewenteld op de gevoelige bestemming.

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 "betrekken bij" de lichtste 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. 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:

- Cumulatie is niet nodig indien de individuele geurbelasting van het te beoordelen bedrijf bij geurgevoelige objecten lager is dan $0,25 \text{ oue}/\text{m}^3$;
- 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:

| | bron(nen) | gerealiseerd | niet gerealiseerd |
|-------------------|-----------|--|---|
| bestemming | | | |
| Gerealiseerd | | saneren, norm geldt als te bereiken saneringsniveau; mate en tempo afhankelijk van omstandigheden (klachten) | nader onderzoek naar verdere emissiereductie of formaliseren van bestaande situatie bij bedrijf |
| niet gerealiseerd | | nader onderzoek naar verdere emissiereductie bij realisatie bestemming | nader onderzoek naar verdere 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 reeds gerealiseerd zijn. Deze zijn in ieder geval, als er sprake is van klachten, duidelijk te herkennen.

Het doel van geurbeleid is dat saneringsituaties 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 bijvoorbeeld in de onderstaande tabel.

| Bron | Geuremissie | H=-0,5 | H=-1 | H=-2 |
|------|-----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| [-] | ouE/h | ouE/m ³ | ouE/m ³ | ouE/m ³ |
| 1 | 100 * 10 ⁶ | [onbekend] | 1 | [onbekend] |
| 2 | 800 * 10 ⁶ | 2 | 8 | 30 |
| 3 | 50 * 10 ⁶ | [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 een verspreidingsmodel ingevoerd.

| Bron | Hedonisch gewogen geuremissie [m ³ /h] | | |
|------|---|-----------------------|------------------------|
| [-] | H=-0,5 | H=-1 | H=-2 |
| 1 | 200 * 10 ⁶ | 100 * 10 ⁶ | 100 * 10 ⁶ |
| 2 | 400 * 10 ⁶ | 100 * 10 ⁶ | 26,7 * 10 ⁶ |
| 3 | 100 * 10 ⁶ | 100 * 10 ⁶ | 100 * 10 ⁶ |

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 (toetswaarde) aangetroffen. Op deze wijze kan ook de toetswaarde 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.

Bijlage 2: Maatwerkbeleid in het kader van het Activiteitenbesluit

Deze bijlage maakt deel uit van de Beleidsregel VTH 2016 provincie Groningen

Algemeen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

Activiteitenbesluit: het Activiteitenbesluit milieubeheer, voorheen aangehaald als het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim);

geluidgevoelig object: een geluidsgevoelige ruimte als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder;

geluidgrenswaarde: de maximaal toelaatbare waarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr,LT) of het maximaal geluidsniveau (LMax) in dB(A);

incidentele afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie: omstandigheden die niet meer dan

12 etmalen per jaar voorkomen, waarbij, vanwege bijzondere omstandigheden, meer geluid wordt geproduceerd dan in de representatieve bedrijfssituatie;

indirecte geluidhinder: geluidhinder veroorzaakt door activiteiten die, hoewel deze plaatsvinden buiten de inrichting, aan de inrichting zijn toe te rekenen;

inrichting: inrichting als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer;

maatwerkvoorschrift: voorschrift als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer jo artikel 1.2 Activiteitenbesluit, inhoudende een beschikking waarbij het bevoegd gezag aanvullende eisen stelt, dan wel een ontheffing waarbij het bevoegd gezag de daarbij aangewezen bepalingen niet van toepassing verklaart al dan niet onder het stellen van beperkingen of voorwaarden;

melding: kennisgeving vanuit een inrichting waarin wordt aangegeven dat er een nieuwe activiteit zal worden gestart of een bestaande activiteit wordt gewijzigd;

omgevingsvergunning: vergunning als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

regelmatige afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie: omstandigheden waarbij meer geluidsemissie plaatsvindt dan onder representatieve bedrijfsomstandigheden, die vaker dan 12 maal per jaar, in principe maximaal één dag-, avond- of nachtperiode per week kunnen voorkomen;

representatieve bedrijfssituatie: toestand waarbij voor de geluidsproductie relevante omstandigheden kenmerkend zijn voor een bedrijfsvoering bij volledige capaciteit van de te beschouwen etmaalperiode.

Artikel 2 Grondslag maatwerk

Het bevoegd gezag kan maatwerk stellen met betrekking tot alle aspecten waarvoor het Activiteitenbesluit deze mogelijkheid expliciet biedt. Ingevolge artikel 2.1. van het Activiteitenbesluit (zorgplicht) kunnen daarnaast ook maatwerkvoorschriften worden gesteld voor zover het betreffende aspect niet uitputtend is geregeld in het Activiteitenbesluit.

Artikel 3 Gevallen waarin maatwerk noodzakelijk is

Gedeputeerde Staten stellen ingevolge artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit in geval van een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer in combinatie met een aanvraag om een omgevingsvergunning beperkte milieutoets, voor inrichtingen die behoren tot de betonindustrie en zijn aangewezen als grote lawaaimakers, maatwerkvoorschriften op met betrekking tot grens- en controlewaarden voor geluid.

Artikel 4 Gevallen waarin maatwerk mogelijk is

Gedeputeerde Staten beoordelen in geval van een melding of aanvraag om een omgevingsvergunning in de volgende gevallen of maatwerk noodzakelijk is:

- a. Bij de overgang van bedrijven van vergunning naar het stelsel van algemene regels kan er sprake zijn van verschil tussen vergunningvoorschriften en algemene regels. Als er voor dat onderwerp maatwerk mogelijk is kunnen gedeputeerde staten binnen een periode van drie jaar na het van toepassing worden van (een deel van) het Activiteitenbesluit milieubeheer een maatwerkbesluit nemen. Binnen deze termijn blijft het betreffende vergunningvoorschrift geldig.
- b. Een bedrijf meldt het starten van een nieuwe meldingsplichtige inrichting of een meldingsplichtige wijziging. Gedeputeerde staten werken dan vanuit de algemene regels en leggen naar aanleiding van de melding indien nodig een maatwerkvoorschrift bij beschikking op.
- c. Het bedrijf kan verzoeken om maatwerk in gevallen als bedoeld onder a of b.
- d. Een derde belanghebbende kan verzoeken om maatwerk in gevallen als bedoeld onder a of b.

Artikel 5 Weigeren verzoek tot stellen van maatwerkvoorschriften

1. Een verzoek tot het stellen van een maatwerkvoorschrift, inhoudende een verruiming van normen of een ontheffing van een verbod, wordt in ieder geval geweigerd indien:

- a. het maatwerkvoorschrift ertoe leidt dat in de inrichting niet meer ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast;
- b. het maatwerkvoorschrift ertoe leidt dat geldende milieukwaliteitseisen worden overschreden;
- c. het maatwerkvoorschrift leidt tot een onaanvaardbaar niveau van hinder; of
- d. het maatwerkvoorschrift leidt tot onaanvaardbare consequenties op een ander milieugebied, bijvoorbeeld ondoelmatig gebruik van energie, ondoelmatig beheer van afvalwater of afvalstoffen of aantasting van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater.

2. Een verzoek tot het stellen van een maatwerkvoorschrift, inhoudende een aanscherping van normen, een concretisering van een voorschrift of anderszins een inperking van de mogelijkheden van de inrichting, wordt beoordeeld aan de hand van het bepaalde in het VTH-beleid.

Artikel 6 Aanvullen, wijzigen en intrekken voorschriften

Maatwerkvoorschriften kunnen door het bevoegd gezag worden aangevuld, gewijzigd of ingetrokken indien dat nodig is in het belang van de bescherming van het milieu.

Geluid

Artikel 7 Grondslag maatwerk geluid

Op grond van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften vaststellen met betrekking tot geluid veroorzaakt door een inrichting.

Ingevolge artikel 6.33a van het Activiteitenbesluit milieubeheer blijven de geluidsvoorschriften uit de vergunning van inrichtingen die behoren tot de betonindustrie en zijn aangewezen als grote lawaaimakers voor onbepaalde tijd gelden als maatwerkvoorschrift op grond van artikel 2.20 Activiteitenbesluit.

Artikel 8 Vaststellen hogere of lagere geluidgrenswaarde

Gedeputeerde Staten kunnen in een maatwerkvoorschrift een hogere of een lagere geluidgrenswaarde vaststellen en kunnen voorzieningen of gedragsregels voor de inrichting voorschrijven.

Artikel 9 Uitgangspunt ten aanzien van geluid

Het uitgangspunt voor het vaststellen van maatwerkvoorschriften is de representatieve bedrijfssituatie van de inrichting.

Artikel 10 Incidentele of regelmatige afwijkingen

In afwijking van artikel 9 kunnen ten aanzien van regelmatige afwijkingen dan wel incidentele afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie, afwijkende normen worden gesteld.

Artikel 11 Mogelijkheden toepassing maatwerk geluid

Gedeputeerde Staten hebben de volgende mogelijkheden om met betrekking tot geluid maatwerk

toe te passen:

- a. het vaststellen van een hogere of lagere geluidgrenswaarden dan de standaard geluidsnormen;
- b. het vaststellen van afwijkende geluidgrenswaarden voor incidentele bedrijfssituaties, indien deze aan de orde zijn;
- c. het aanwijzen van een ander beoordelingspunt of meerdere andere beoordelingspunten dan de gevels van een geluidsgevoelig object als punt waarop de geluidgrenswaarde geldt;
- d. het vaststellen van voorzieningen en gedragsregels om te bereiken dat aan de geluidsnormen wordt voldaan;
- e. het treffen van een regeling voor andere activiteiten dan festiviteiten;
- f. het vaststellen van maatwerkvoorschriften om indirecte geluidhinder te voorkomen.

Artikel 12 Maatwerk indirecte hinder als gevolg van verkeersaantrekkende werking

Gedeputeerde Staten stellen maatwerkvoorschriften ten behoeve van het voorkomen dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu voor zover dit bij of krachtens het Activiteitenbesluit niet uitputtend is geregeld.

Artikel 13 Onderzoek indirecte geluidhinder

Gedeputeerde Staten schrijven een onderzoek voor naar indirecte geluidhinder indien ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu verwacht worden.

Artikel 14 Maatwerk n.a.v. resultaten akoestisch onderzoek

Bij maatwerkvoorschrift kunnen andere waarden worden gesteld en/of een andere plaats worden aangewezen waar de grenswaarden gelden.

Artikel 15 Technische voorzieningen en gedragsregels

Artikel 14 is tevens van toepassing op de bepaling welke technische voorzieningen in de inrichting worden aangebracht en welke gedragsregels in acht worden genomen.

Artikel 16 Lagere geluidsgrenswaarde vaststellen

Gedeputeerde staten kunnen, indien het omgevingsgeluid zodanig laag is dat de standaard geluidsnorm zal leiden tot hinder voor de omgeving, een lagere geluidsgrenswaarde aan het bedrijf opleggen.

Artikel 17 Hogere geluidsgrenswaarde vaststellen

In gevallen waarin het omgevingsgeluid dusdanig hoog is dat redelijkerwijs niet van het bedrijf kan worden verlangd de lagere standaardgeluidsnorm na te leven en handhaving van de geluidsnorm een onevenredige beperking van de bedrijfsvoering of zelfs sluiting zou kunnen betekenen - terwijl de lokale situatie een soepeler normstelling toelaat - kunnen gedeputeerde staten van Groningen de geluidsgrenswaarde verhogen.

Artikel 18

Artikel 17 is tevens van toepassing wanneer maatschappelijke ontwikkelingen en de als gevolg daarvan gewijzigde regelgeving daartoe aanleiding geven.

Indirecte lozingen

Artikel 19

Gedeputeerde Staten vragen, in gevallen waarin indirecte lozingen aan de orde zijn, aan de waterschappen en/of Rijkswaterstaat in hun hoedanigheid van wettelijk adviseur, advies inzake het toepassen van maatwerk.

Lucht

Artikel 20 Grondslag maatwerk lucht

Op grond van 2.7 van het Activiteitenbesluit kan het bevoegd gezag maatwerk voorschrijven met betrekking tot:

- emissieconcentratie-eisen
- het controleren van de emissies
- het onderhoud van en de controle op de emissiebeperkende techniek

Stof

Artikel 21 Breken van steenachtig materiaal (bij de vervaardiging van betonmortel en/of betonproducten)

Gedeputeerde Staten kunnen, op grond van artikel 4.84m van het Activiteitenbesluit, maatwerk stellen in het belang van de luchtkwaliteit en met inachtneming van de NeR ten aanzien van de ligging en uitvoering van het afvoerpunt van de emissie naar de lucht.

Geur

Dit onderdeel geldt ingevolge artikel 3.137, tweede lid, van het Activiteitenbesluit niet voor IPPC-installaties.

Artikel 22 Grondslag maatwerk geur voedingsmiddelenindustrie

Op grond van artikel 3.140 van het Activiteitenbesluit kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften vaststellen met betrekking tot geur veroorzaakt door de oprichting, uitbreiding of wijziging van inrichtingen voor het vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken voor menselijke consumptie.

Artikel 23 Uitgangspunt geur voedingsmiddelenindustrie

Inrichtingen voor het vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken voor menselijke consumptie worden uitsluitend opgericht, uitgebreid of gewijzigd indien nieuwe geurhinder ter plaatse van geurgevoelige objecten wordt voorkomen.

Artikel 24 Mogelijkheden toepassing maatwerk geur voedingsmiddelenindustrie

Gedeputeerde Staten hebben de mogelijkheid om bij maatwerkvoorschrift te bepalen dat een bepaalde mate van nieuwe geurbelasting wordt toegestaan dan wel wordt voorkomen, dat technische voorzieningen worden aangebracht of bepaalde gedragsregels in acht worden genomen. De invulling hiervan geschiedt aan de hand van het algemene geurbeleid van de provincie Groningen (Bijlage 1).

Acceptatie en verwerkingsbeleid afvalstoffen

Artikel 25

Nieuwe bedrijven waar afvalstoffen worden op- of overgeslagen, en die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen en waarvoor daarnaast een omgevingsvergunning beperkte Milieutoets (OBM) is vereist, geven middels een Acceptatie en Verwerkingsbeleid (AV-beleid) en - in geval van gevaarlijke afvalstoffen - een Administratieve Organisatie/Interne Controle (AO/IC) aan welke, en op welke wijze, afvalstoffen worden geaccepteerd en verwerkt en hoe de administratieve organisatie en interne controle hiervan is vormgegeven.

Artikel 26

De eisen ten aanzien van het AV-beleid en de AO/IC worden in een maatwerkbesluit vastgelegd.

Bijlage 3: Handhavingsbeleidsplan Vuurwerk 2016 Provincie Groningen

Deze bijlage maakt deel uit van de Beleidsregel VTH 2016 provincie Groningen

Inhoud

1. Activiteit;
2. Risicoanalyse / Prioritering;
3. Capaciteit;
4. Handhavingsstrategie;
5. Noordelijk Samenwerkingsverband;
6. Samenwerking met andere handhavingspartners.

1. Activiteit

Vuurwerkbesluit

Externe veiligheid gaat over het beheersen van de risico's die voor de omgeving ontstaan bij productie, gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. Het Vuurwerkbesluit beoogt de gehele keten van het invoeren dan wel vervaardigen of assembleren, verhandelen, uitvoeren, opslaan, bewerken en afsteken van vuurwerk te reguleren. Het besluit voorziet tijdens alle schakels van de keten in een toereikende bescherming tegen de risico's voor mens en milieu van alle soorten vuurwerk bestemd om voor gemakkelijksdoeleinden tot ontbranding te worden gebracht.

De negatieve effecten van bijvoorbeeld de handel in verboden consumentenvuurwerk zijn groot. Bij iedere jaarwisseling vallen doden en vele gewonden en ontstaat er een materiële schade aan publieke eigendommen van ettelijke miljoenen euro's. Verboden consumentenvuurwerk is daarvan de belangrijkste oorzaak. Daarnaast creëert verboden consumentenvuurwerk, met name massa-explosieve soorten, grote externe-veiligheidsrisico's (tijdens vervoer en opslag) en overlast (bij afsteken). Bovendien ondervindt het deel van de vuurwerkbranche dat zich niet inlaat met de illegale handel, concurrentienadeel. Bij de handel in verboden consumentenvuurwerk spelen zowel legale Nederlandse bedrijven als criminele organisaties een hoofdrol. Via fijnmazige netwerken (werk, scholen, sportverenigingen e.d.) komt dit vuurwerk uiteindelijk bij de consument. De vuurwerkbranche is niet bereid/in staat uit zichzelf de illegale handel tegen te gaan. Het probleem wordt daarom gericht en stelselmatig aangepakt.

De provincie Groningen is het bevoegd gezag voor zowel meldingsplichtige als vergunningsplichtige vuurwerkevenementen. Verder zijn wij bevoegd gezag voor opslagen voor professioneel vuurwerk (al dan niet tezamen met consumentenvuurwerk) en opslagen met een vergunde capaciteit van meer dan 10 ton consumentenvuurwerk. Daarnaast zijn wij verantwoordelijk voor de provinciale vuurwerkcoördinatietaak en de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende handhavingspartners.

2. Risicoanalyse / prioritering

Opslagen

Minimaal eenmaal per jaar worden de vuurwerkopslagen gecontroleerd op zowel het voorzieningen- (brandbeveiligingsinstallatie e.d.) als op het beheersniveau (handeling met vuurwerk in en buiten de transportverpakking tijdens de verkoopperiode). Ook worden jaarlijks de vuurwerkopslagen en verkooppunten gecontroleerd op het voeren van de administratieve verplichtingen en op de opslag van restvuurwerk.

Vanwege de noodzakelijke grote veiligheidsafstanden tussen een opslagplaats en (geprojecteerde) kwetsbare objecten, vindt in Nederland geen opslag van professioneel vuurwerk plaats. Hoewel de veiligheidsafstanden tussen een opslagplaats voor consumentenvuurwerk en (geprojecteerde) kwetsbare objecten geringer zijn dan die bij de opslag van professioneel vuurwerk, vindt in onze provincie ook geen opslag van meer dan 10 ton consumentenvuurwerk plaats.

Evenementen

Doelstelling van het toezicht op de vuurwerkevenementen is om de veiligheid van bezoekers te waarborgen en te voorkomen dat professioneel (zwaar vuurwerk) in verkeerde handen komt.

Toepassingsvergunningen

Degene die in Nederland professioneel vuurwerk tot ontbranding wil brengen, mag dit niet doen zonder een toepassingsvergunning (bedrijfsvergunning). Doel van de toepassingsvergunning is te waarborgen dat alleen bonafide personen zich bezighouden met deze activiteiten. Tot 1 juli 2012 waren de provincies bevoegd gezag voor het verlenen van deze vergunningen aan bedrijven die in hun provincie zijn gevestigd. De minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) is het bevoegd gezag voor de in het buitenland gevestigde toepassers. Na wijziging van het Vuurwerkbesluit is per 1 juli 2012 I&M het bevoegd gezag voor het verlenen van zowel binnenlandse als buitenlandse toepassingsvergunningen.

Meldingsplichtige vuurwerkevenementen

Meldingsplichtige evenementen waarbij sprake is van het tot ontbranding brengen van uitsluitend pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, worden in principe niet gecontroleerd. Dit in verband met de zeer geringe gevaarszetting. Echter, indien er sprake is van een multiple event (vier of meer ontbrandingen met dezelfde toepasser, locatie, vuurwerkartikelen en hoeveelheden) dan spelen de volgende factoren een rol: bekendheid met de beziger, de toepasser, locatie alsmede het naleefgedrag van de afsteker en welke artikelen tot ontbranding worden gebracht. Meldingsplichtige evenementen waarbij consumentenvuurwerk (eventueel tezamen met pyrotechnische artikelen voor theatergebruik) tot ontbranding wordt gebracht worden 1:1 gecontroleerd.

Vergunningsplichtige vuurwerkevenementen

Bij vergunningsplichtige vuurwerkevenementen vindt een controlefrequentie van 1:1 plaats. Tijdens een inspectie van een evenement wordt met name aandacht besteed aan de feitelijke opbouw, de toe te passen vuurwerkartikelen (aantallen en soorten), de veiligheidsafstanden ten opzichte van het publiek en de nazorg (zoals de controle op blindgangers, weigeraars en de oplevering van het terrein). Of op basis van de aanvraag vooraf een locatiebezoek plaatsvindt is afhankelijk van de aard en grootte van het evenement, de locatiespecifieke omstandigheden, de toe te passen vuurwerkartikelen en of de locatie al dan niet bij ons bekend is.

3. Capaciteit

In 2001 zijn tussen de Rijksoverheid en de provincies (IPO) afspraken gemaakt over een vergoeding van het Rijk aan de provincies voor de uitvoering van taken in het kader van het Vuurwerkbesluit. Het bedrag dat een provincie structureel van het Rijk ontvangt bestaat uit een deel dat voor elke provincie gelijk is en bedoeld voor de vuurwerkcoördinator, en een deel dat afhankelijk is van het aantal inwoners. Deze afspraken gelden nog steeds.

Voor de coördinatietaak is structureel jaarlijks een capaciteit van 0,5 fte beschikbaar. Voor het toezicht op vuurwerkopslagen is jaarlijks structureel een capaciteit van 0,19 fte, en voor toezicht op het ontbranden van vuurwerk bij evenementen is een capaciteit van 0,23 fte beschikbaar. In verband met risicoverspreiding (nachtwerk, verlof, ziekte etc) is de toezichtstaak neergelegd bij ten minste 3 inspecteurs.

Alle toezichthouders vuurwerkevenementen dienen een pyrotechnische opleiding met een praktijkdag gevolgd te hebben. Na 5 jaar dienen deze toezichthouders opnieuw een pyrotechnische opleiding te volgen.

4. Handhavingsstrategie

Na de ramp in Enschede verricht de provincie Groningen veel inspanningen om op het vlak van de uitvoering en de handhaving van het Vuurwerkbesluit de risico's van vuurwerk volgens de ketenbenadering onder controle te krijgen. Wij doen dit door middel van coördinatie, registratie, vergunningverlening, toezicht en handhaving de risico's van vuurwerk zoveel mogelijk te beperken.

Opslagen

Bij constatering van overtredingen bij de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk volgen wij de strategie verwoord in het Handhavingsdocument Vuurwerk 2008.

Evenementen

Bij evenementen waarbij vuurwerk tot ontbranding wordt gebracht, wordt door de provinciale toezichthouders sturend opgetreden. Door de beperkte mogelijkheden tot bestuursrechtelijk optreden zijn de toezichthouders tijdens een controle al bij de opbouw van het vuurwerk aanwezig. Op deze manier worden vroegtijdig eventuele overtredingen geconstateerd die dan op aanwijzing van de toezichthouder opgeheven worden.

5. Noordelijk Samenwerkingsverband

Provincies zijn vaak werkzaam op dezelfde taakvelden. De drie noordelijke provincies (Groningen, Fryslân en Drenthe) zijn op het gebied van vuurwerk een samenwerking aangegaan. Enerzijds om in gezamenlijkheid voldoende kwaliteit, kwantiteit en een efficiëntere werkwijze en informatie-uitwisseling te bewerkstelligen. Anderzijds om te trachten door eenduidig optreden rechtsgelijkheid in het toezicht en de handhaving te waarborgen

6. Samenwerking met overige handhavingspartners

Provinciebreed

Vast vuurwerkteam

Dit Groningse vuurwerkteam bestaat uit vertegenwoordigers van de provincie Groningen, de Omgevingsdienst Groningen (vertegenwoordigt de 23 Groninger gemeenten), de politie Noord Nederland (vertegenwoordigt tevens het Openbaar Ministerie) en de brandweer. Het team staat onder de leiding van de provinciale vuurwerkcoördinator. De leden van dit vuurwerkteam zijn verantwoordelijk voor een goede samenwerking en een doelmatige informatie-uitwisseling. Ook is het team verantwoordelijk voor het ontwikkelen van werkafspraken, instrumenten en andere hulpmiddelen en zorgen de teamleden voor het uitzetten daarvan binnen de organisaties en instanties die zij vertegenwoordigen. Tussen alle genoemde instanties wordt samengewerkt en informatie uitgewisseld. Dit is niet vrijblijvend van aard of aan een bepaalde periode van het jaar gebonden.

Flexibel vuurwerkteam

Het flexibele team bestaat uit instanties met verschillende specifieke expertises. De vertegenwoordigers in het flexibele vuurwerkteam hebben elk hun eigen expertise en invalshoek op het gebied van vuurwerk. Als op basis van wettelijke bepalingen of vanwege efficiënte uitvoering van het Vuurwerkbesluit hun deskundigheid noodzakelijk of gewenst is worden zij benaderd. Zij kunnen ook op eigen verzoek deelnemen aan het overleg van het vaste vuurwerkteam. Tussen alle genoemde instanties en organisaties wordt samengewerkt en informatie uitgewisseld. Dit is niet vrijblijvend van aard of aan een bepaalde periode van het jaar gebonden.

Landelijk

De provinciale vuurwerkcoördinator neemt deel aan de Landelijke Werkgroep Vuurwerkcoördinatoren (LWVC). Naast de 12 provinciale vuurwerkcoördinatoren nemen aan deze werkgroep structureel ook vertegenwoordigers van het Landelijk Meld- en Informatiecentrum, IL&T en I&M deel. Op ad hoc basis schuiven vertegenwoordigers van organisaties/instanties/overheden met verschillende specifieke expertises op het gebied van vuurwerk aan. Ook vindt structureel overleg plaats tussen de LWVC en de vuurwerk(evenementen)branche. Binnen de LWVC worden zowel beleidsvraagstukken als technische onderwerpen en incidenten uit de praktijk behandeld. Deze actieve samenwerking en informatie-uitwisseling vindt het hele jaar door plaats.

Bijlage 4: VTH-taken van de afdeling Omgeving en Milieu

Deze bijlage maakt deel uit van de Beleidsregel VTH 2016 provincie Groningen

Zoals in de inleiding is gezegd hebben de provincie en de gemeenten de VTH-taken (basistaken) in 2013 ondergebracht bij de Omgevingsdienst Groningen, met als doel de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. De provincie en de gemeenten zijn en blijven het bevoegde gezag en bepalen de kaders waarbinnen de Omgevingsdienst Groningen gaat werken.

Een deel van de uitvoering van de VTH-taken (geen basistakenpakket) wordt door de provincie, afdeling Omgeving en Milieu uitgevoerd. Het gaat om:

- a. vergunningverlening en coördinatie vuurwerk (Wet milieubeheer);
- b. beschikkingen Wet bodembescherming en BUS-meldingen;
- c. toezichttaken Waterwet, WHVBZ, groene wetten en coördinatie vuurwerk;
- d. vergunningverlening en toezicht Ontgrondingenwet;
- e. vergunningverlening en toezicht Natuurbeschermingswet;
- f. vergunningverlening en toezicht Waterwet;
- g. vergunningverlening en toezicht Flora- en faunawet;
- h. vergunningverlening en toezicht Boswet;
- i. vergunningverlening en toezicht kleine luchtvaart (Wet RBML);
- j. subsidieverlening milieuorganisaties;
- k. subsidieverlening energie.

Bijlage 5: Begrippenlijst

Deze bijlage maakt deel uit van de Beleidsregel VTH 2016 provincie Groningen

AFVALSTOFFEN:

Het begrip afvalstoffen is gedefinieerd in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer: Alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

BEDRIJFSENERGIEPLAN:

Een bedrijfsenergieplan is een uittreksel van het gedetailleerde en vertrouwelijke energiebesparingsplan en geeft een overzicht van maatregelen die het bedrijf denkt te gaan nemen om het energiegebruik zodanig terug te dringen dat wordt voldaan aan gestelde doelstellingen.

BEHEER VAN AFVALSTOFFEN:

Inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars.

BESTE BESCHIKBARE TECHNIKEN (BBT):

Voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, 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 die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken 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.

BRANDWERENDHEID:

Het aantal minuten dat een constructie haar functie moet kunnen blijven vervullen bij verhitting; de brandwerendheid wordt bepaald volgens NEN 6069.

DIFFUSE EMISSIES:

Emissies door lekverliezen.
Emissies van oppervlaktebronnen

DUURZAAMHEID:

Duurzaamheid is voortdurend ervoor zorgen dat bij de verdere ontwikkeling van de economie en er met de grootste zorg afwegingen worden gemaakt om te zorgen dat ook onze kinderen (de volgende generaties) prima in hun behoeften van welzijn en welvaart kunnen voorzien.

EMBALLAGE:

Verpakkingsmateriaal, zoals glazen en kunststof flessen, blikken en kunststof cans, metalen en kunststof vaten of fiberdrums, papieren en kunststof zakken, houten kisten, big-bags en intermediate bulkcontainers (IBC's).

EMISSIE:

Uitwerp van één of meer verontreinigende stoffen naar de lucht (vracht per tijdeenheid).

ENERGIEBESPARINGSPOTENTIEEL:

Een volgens de stand der techniek gangbare energiebesparende voorziening of maatregel, die vergunninghoud(st)er nog niet heeft uitgevoerd.

ENERGIEKOSTEN:

Alle kosten zoals vermeld op de eindafrekening van het energiebedrijf die samenhangen met het verkrijgen van aardgas, elektriciteit, warmte (uit een distributienet) en andere brandstoffen (stookolie, gasolie, diesel) voor de gebouwen, faciliteiten en processen in de inrichting, maar exclusief de kosten gemaakt voor brandstoffen voor motorvoertuigen.

Voor aardgas moet met name worden meegenomen basisprijs, brandstofheffing, calorische toeslag, energieheffing (regulerende energiebelasting), vastrecht en BTW.

Voor elektriciteit moet met name worden meegenomen de kosten voor normaaluren en laagtariefuren (is afhankelijk van kWh-verbruik), kW-tarief continu en piekuren (is afhankelijk van het opgestelde vermogen), brandstofkosten, transformatorverliezen, energieheffing, vastrecht en BTW.

GELUIDSGEVOELIGE BESTEMMINGEN:

Gebouwen of objecten, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur krachtens de artikelen 49 en 68 van de Wet geluidhinder (Stb. 1982, 465).

GELUIDSNIVEAU IN DB(A):

Het niveau van het ter plaatse optredende geluid, uitgedrukt in dB(A), overeenkomstig de door de Internationale Elektrotechnische Commissie (IEC) terzake opgestelde regels, zoals neergelegd in de IEC-publicatie no. 651, uitgave 1989.

GEURBELASTING:

Geurconcentratie in de omgeving (per tijdseenheid)

OPMERKING De geurbelasting wordt uitgedrukt in Europese geureenheden 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 van een jaar waarvoor geldt dat gedurende deze tijdsfractie de geurconcentratie beneden deze aangegeven concentratie blijft of gelijk is aan deze waarde.

GEURWAARNEMING:

De geur wordt minstens eenmaal waargenomen.

De geur dient herkend te worden als een geur afkomstig van de inrichting en niet van andere bronnen uit de omgeving.

GEVAARLIJKE AFVALSTOF:

Afvalstof die een of meer van de in bijlage III bij de kaderrichtlijn afvalstoffen genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit.

GEVAARLIJKE STOFFEN:

Gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 1, lid 1 onderdeel b, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

GOEDEREN:

Producten als genoemd in bijlage 7 van de NeR. Bijlage 7 van de NeR geeft de klassenindeling van de meest voorkomende stortgoederen. Deze lijst moet overigens niet als limitatief worden gezien, doch kan aanvullingen of wijzigingen ondergaan.

GROND:

Vast materiaal dat bestaat uit minerale delen met een maximale korrelgrootte van 2 millimeter en organische stof in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature worden aangetroffen, alsmede van nature in de bodem voorkomende schelpen en grind met een korrelgrootte van 2 tot 63 millimeter, niet zijnde baggerspecie (definitie uit artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit).

HERGEBRUIK:

Elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld.

HUISHOUEDELIJK AFVAL:

Afvalstoffen afkomstig van particuliere huishoudens, behoudens voor zover het afgegeven of ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft, die zijn aangewezen als gevaarlijk afval.

IMMISSIE:

Geurconcentratie in de omgeving (per tijdseenheid).

MAAIVELD:

De hoogteligging van de gronden ter plaatse van en direct grenzend aan een voorgenomen ontgroning.

MAXIMALE GELUIDNIVEAU (L_{Amax}):

Het hoogste A-gewogen geluidsniveau, afgelezen in de meterstand 'fast', verminderd met de meteocorrectieterm C_m. De meterstand 'fast' komt overeen met een tijdconstante van 125 ms.

MENGEN:

Het samenvoegen van qua aard, samenstelling en concentraties niet met elkaar vergelijkbare (verschillende) afvalstoffen.

MILIEUJAARVERSLAG:

Rapportage over de milieu-prestaties van het bedrijf in het voorafgaande kalenderjaar.

NER:

Nederlandse Emissie Richtlijn Lucht.

NPR 8099:2011:

Nederlandse praktijklijn NPR 8099: Waterstoftankstations: Richtlijn voor de brandveilige, arbeidsveilige en milieuveilige toepassing van installaties voor het afleveren van waterstof aan voertuigen en vaartuigen, augustus 2010.

NUTTIGE TOEPASSING:

Elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijnafvalstoffen

ONTVLAMBARE STOF:

Stof of preparaat in vloeibare toestand (K2-vloeistof) met een vlammpunt van ten minste 21°C en ten hoogste 55°C.

OPENBAAR VUILWATERRIOOL:

Voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast.

OVERSLAAN:

het kortdurend stallen van containers met afval, bijvoorbeeld containers die door schepen worden aangevoerd en daarna door voertuigen worden verder getransporteerd, of andersom; het overbrengen van afval in een groter transportmiddel, bijvoorbeeld vanuit de chemokar naar grotere vrachtwagens. Het kan daarbij gaan om afval dat door rechtspersoon A is ingezameld of wordt getransporteerd en tijdelijk binnen de inrichting van rechtspersoon B wordt overgeslagen; het stallen van met afval geladen voertuigen, bijvoorbeeld het overnachten van een volle vrachtwagen op een inrichting.

PERCENTIELWAARDE:

Tijdfractie van het jaar dat een bepaalde geurconcentratie niet wordt overschreden.

Voorbeeld: Een geurbelasting van 1 ou_E/m³ als 98-percentiel van de uurgemiddelde concentratie geeft bijvoorbeeld aan dat de geurconcentratie van 1 ou_E/m³ gedurende 2% van de tijd (minder dan 176 h per jaar) wordt overschreden.

PGS:

Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, onder verantwoordelijkheid van vier departementen uitgebrachte richtlijnen voor opslag en handling van gevaarlijke stoffen (voorheen CPR-richtlijn). De adviesraad gevaarlijke stoffen heeft voor het tot stand komen van deze richtlijnen een adviserende taak. PGS richtlijnen zijn te downloaden via www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl.

PGS 15:

Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen 15, Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen, Richtlijn voor brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid. Downloaden via www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl.

PGS 29:

Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen 29, 'Vloeibare aardolieproducten bovengrondse opslag in verticale cilindrische installaties'. Downloaden via www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl.

PREVENTIE:

Maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van:
de hoeveelheden afvalstoffen, al dan niet via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten;
de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid, of
het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten.

RECYCLING:

Nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierecuperatie en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.

RENDABELE MAATREGELEN:

Naar keuze van de inrichting ofwel:
maatregelen die een terugverdientijd hebben van vijf jaar of minder, of
maatregelen die een positieve netto contante waarde hebben bij een interne rentevoet van 15%.

TRILLING:

Mechanische beweging rond een referentiepunt dat in evenwicht is.

VERWERKING:

Nuttige toepassing of verwijdering, met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen.

VERWIJDERING:

Elke handeling met afvalstoffen die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de kaderrichtlijn afvalstoffen.

VUURWERK:

Product of voorwerp dat is geladen met een pyrotechnische stof of -preparaat, al dan niet in combinatie met een ontplofbare stof, en dat is aangeduid in bijlage A van het ADR met de cijfers/identificatienummers 9/0333, 21/0334, 30/0335, 43/0336 en 47/0337.

Groningen, 15 december 2015.

Gedeputeerde Staten voornoemd:

M.J. van den Berg, voorzitter.

H.J. Bolding, secretaris.