omgevingsdienst HAAGLANDEN

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag
Postadres
Postbus 14060
2501 GB Den Haag
T (070) 21 899 00
E info@odh.nl
I www.odh.nl

Aan	:	Accounthouders Glastuinbouwgemeenten
Van	:	ODH
Datum	:	4 augustus 2020
Onderwerp	:	Afwegingen assimilatie per 2021
Zaaknummer	:	00567779 (voor T&H)

Inleiding
In 2014 en 2017 heeft de ODH van vrijwel alle rozentelers in Haaglanden maatwerkverzoeken ontvangen, waarop positief is besloten. Het gaat dan om circa 20 rozentelers van de Avalanche-roos die maatwerkvoorschriften hebben. Dit betekent dat deze rozentelers niet hoeven te voldoen aan de reguliere afschermingseis uit het Activiteitenbesluit.

In plaats van het afschermingspercentage van 98% in de donkerteperiode en 74% in de nanacht stelt het maatwerk:
- Een afschermingseis van 95% in de donkerteperiode
- Een locatieafhankelijke afschermingseis in de nanacht, welke 0% of 25% of 74% betreft afhankelijk van de buitentemperatuur en de windsnelheid.

Het is waarschijnlijk dat de rozentelers de ODH in 2021 wederom zullen verzoeken om maatwerkbesluiten te verlenen waarin de Activiteitenbesluit-normen worden losgelaten en de afschermingseis wordt versoepeld.

In Pijnacker-Nootdorp hebben verschillende belangenorganisaties (voor milieu en de woonomgeving) bestuurlijke afstemming gezocht over dit onderwerp. Zij zijn het oneens met de ingeslagen route waarin naar hun perceptie ‘de belangen van het bedrijfsleven teveel prevaleren boven de belangen van het (leef)milieu’.

In deze memo leggen we de bevindingen vast over de belangenafweging die in 2021 naar alle waarschijnlijkheid zal moeten worden gemaakt.

Juridische kader
Het huidige kader uit artikel 3.57 het Activiteitenbesluit luidt: “*Indien assimilatiebelichting met een verlichtingssterkte van ten minste 15.000 lux wordt toegepast, is vanaf het tijdstip van zonsondergang tot het tijdstip van zonsopgang de bovenzijde van de kas op een zodanige wijze afgeschermd dat ten minste 98% van de lichtuitstraling wordt gereduceerd”.* Lid 2 vermeldt vervolgens *“Het bevoegd gezag kan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, bij maatwerkvoorschrift een ander percentage dan het percentage, bedoeld in het eerste lid, vaststellen”.*

Maatwerk is dus mogelijk als “het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet”.

<u>Jurisprudentie</u>
Als bijlage is een memo met jurisprudentieonderzoek te vinden. Uit het onderzoek blijkt dat er op grond van rechterlijke uitspraken geen bijzondere lijn is die gehanteerd moet worden bij de afweging rondom maatwerkverlening per 2021.

In een bezwaarprocedure eind 2019 kwam de adviescommissie wel tot het oordeel dat er geen sprake mag zijn van vrijblijvendheid bij de verlening van het maatwerk. De tijdigheid van het maatwerk en dat er sprake is van een eindige situatie dient daarom voldoende in het besluit naar voren te komen[1].

[1] In de beslissing op bezwaar zijn we hierop ingegaan:
“Als in de loop van 2021 blijkt dat techniek voor de rozentelers nog niet is veranderd, althans het nog niet mogelijk is om te voldoen aan de algemene normen genoemd in artikel 3.58, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, zullen wij ons tegen die tijd na overleg met de branche beraden wat realistisch is te verlangen van de telers, of het stellen van maatwerk echt noodzakelijk is voor het behoud van de

Omgevingswet
De Omgevingswet zal waarschijnlijk per 1 januari 2022 het kader bieden. Onder de Omgevingswet blijft de norm hetzelfde[2]. Blijkens artikel 4.790 Bal en de toelichting op dit artikel heeft de wetgever rekening willen houden met gewassen die niet met het afschermingspercentage van 98% kunnen worden geteeld. Andersom kunnen met maatwerk ook strengere eisen worden gesteld om de duisternis en het donkere landschap verder te beschermen'. Hieruit blijkt aldus dat gemeenten in beginsel de mogelijkheid hebben om via maatwerk andere eisen te stellen. Dit kan volgens de Omgevingswet op 2 manieren:

- Maatwerkregels
- maatwerkvoorschriften

Maatwerkregels zijn algemene decentrale regels die opgesteld worden uit initiatief van het bevoegd gezag. Gemeenten zetten de maatwerkregels in het omgevingsplan (artikel 4.6 Omgevingswet). Deze regels zijn van toepassing op een hele sector of een heel gebied. Als voorwaarde geldt dat het een maatwerkregel in het belang van milieu betreft. Het bevoegd gezag moet het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels in acht nemen (artikel 2.2 van het Bal en artikel 4.22 van de Omgevingswet). Dit houdt onder meer in dat de gemeente bij de opstelling altijd rekening dient te houden met het doel van de Omgevingswet, wat bijvoorbeeld inhoudt dat er altijd van de BBT dient te worden uitgegaan. De gemeente dient ook te onderbouwen waarom de rijksregel voor assimilatiebelichting niet genoeg zou zijn. Tegen het omgevingsplan staat beroep open.

Maatwerkvoorschriften worden in een maatwerkbesluit opgenomen en dit besluit komt overeen met het huidige gelijknamige instrument. Het initiatief hiervoor komt vaak vanuit de verrichter van de activiteit. De mogelijkheid moet hiertoe dan wel zijn geboden in het omgevingsplan. Er staat bezwaar en beroep voor open.

Beleid PZH
De provincie Zuid-Holland heeft in haar Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving (Provinciale Staten, 20 februari 2019) een hogere ambitie neergelegd dan het eerdere 'stand still' beginsel qua natuurwaarden van de provincie Zuid-Holland. Waar voorheen het kader gold dat er geen grotere belasting op de natuurwaarden mocht plaatsvinden, is er nu sprake van een kader waarmee natuurherstel wordt beoogd.

Veldonderzoek
Een toezichthouder, vergunningverlener en jurist van de ODH hebben een aantal rozentelers bezocht om hen te bevragen over de huidige en toekomstige bedrijfssituatie rondom assimilatiebelichting en klimaatbeheersing van hun teelt.

Eén teler beheerst het klimaat in de kas door de overtollige warmte van de assimilatielampen met een ammoniakkoelinstallatie weg te koelen. Daarmee wordt de lucht tevens ontvochtigd. Elektrisch geproduceerde afvalwarmte elektrisch weg koelen is echter geen duurzame oplossing voor het

---

kwaliteit en in welke mate tegemoet kan worden gekomen aan het belang van de omgeving. Aangezien op dit moment nog geen techniek voorhanden is, waarbij sprake is van minder lichtuitstoot conform de algemene normen van het Activiteitenbesluit, is het niet realistisch om op toekomstige mogelijke conclusies vooruit te lopen."

[2] Artikel 4.790 Bal
Met het oog op het beperken van lichthinder bij het gebruik van assimilatiebelichting met een verlichtingssterkte van 15.000 lux of meer is de lichtuitstraling van zonsondergang tot zonsopgang verminderd door:
a.de bovenzijde van de kas te voorzien van een lichtscherminstallatie waardoor de lichtvermindering ten minste 98% is; en
b.de gevel van de kas zo af te schermen dat op een afstand van 10 m van de gevel de lichtvermindering ten minste 95% is en de in de kas gebruikte lampen niet zichtbaar zijn.
2.Bij het gebruik van assimilatiebelichting met een verlichtingssterkte van minder dan 15.000 lux is de lichtuitstraling verminderd door:
a.de bovenzijde van de kas te voorzien van een lichtscherminstallatie waardoor de lichtvermindering:
1°.ten minste 98% is tijdens de donkerteperiode; en
2°.ten minste 74% tijdens de nanacht; en
b.de gevel van de kas van zonsondergang tot zonsopgang zo af te schermen dat op een afstand van 10 m van de gevel de lichtvermindering ten minste 95% is en de in de kas gebruikte lampen niet zichtbaar zijn.

assimilatieprobleem; het kan wel een onderdeel zijn van de onderzoeken die worden uitgevoerd. De warmte inhoud van het koelwater is laag en op momenten waarop de kas warmte kan leveren is daar weinig vraag naar. Aansluiting op de nabij gelegen warmteleiding is daardoor niet interessant gebleken. Conclusie: de periode van testen was te kort om al van een adequate klimaatbeheersing te kunnen spreken. Voor deze teler is maatwerk in de huidige teelt nog noodzakelijk.

Eén teler produceert zijn rozen onder een breedkapper waar gewas minder behoefte heeft aan extra belichting. Het klimaatprobleem, warmte en vocht, speelt daarmee minder. De rozen zijn van wat mindere kwaliteit (dus deze situatie is niet vergelijkbaar met het telen van de 'toproos'), waardoor maatwerk niet noodzakelijk is. Overigens lijkt deze teler te gaan stoppen met zijn bedrijfsvoering.

Eén teler die we hebben gesproken had geen maatwerk gevraagd, maar hij gaf aan eveneens niet volledig aan de regelgeving te (kunnen) voldoen. Hij is dus af en toe in overtreding. Deze ondernemer teelt een wat minder gevoelige variëteit en zijn markt stelt minder hoge eisen dan de markt waarin de toptelers zitten. Omdat hij met een lagere kwaliteit genoegen kan/wil nemen, heeft hij minder last van een verkeerd kasklimaat dan zijn collega's en hoeft hij minder te luchten (kan hij meer schermen).

- minder productie (met name in de wintermaanden)
- hij teelt geen rode rozen, waar met name in de wintermaanden veel vraag naar is
- minder belichtingsuren (18 i.p.v. tot wel 24)
- minimaal 50% afscherming

Ook voor deze bedrijfsvoering lijkt maatwerk dus niet noodzakelijk.

Eén teler heeft geïnvesteerd in zogeheten 'airmixers' die koude en minder vochtige lucht van boven uit de kas naar het gewas brengen. De hoogte van de kas is hierop afgestemd. Omdat het blad rechtstreeks met koude lucht in aanraking komt, is meeldauw (een schimmel) nog problematisch. Ze zoeken nog naar de juiste afstelling van de airmixers. De rozen die hij teelt zijn voor 90% bestemd voor de buitenlandse markt. Voor deze teler is maatwerk in de huidige teelt nog noodzakelijk.

<u>Reductie aantal rozentelers</u>
Overigens is bij één teler in het Westland de teelt gewijzigd van rozen naar potplanten en is deze maatwerksituatie opgehouden. Naar verluidt is ook een andere Westlandse teler met een breedkapper gestopt met de teelt van rozen. Een derde teler in Delfgauw zou voornemens te stoppen.

<u>Uitbreiding bij één teler</u>
Een andere teler heeft een nieuwe aanvraag gedaan om maatwerk voor minder afscherming van assimilatie-belichting bij zijn rozenteelt, waarbij sprake is van een substantiële uitbreiding van glasopstand van een bestaande kas.

Teeltonderzoeken
Uit recente afstemming met (5.1)(2)(e) van de WUR die samen met het Improvement Centre, onderzoek doet naar LED bij Red Naomi blijkt dat de resultaten goed zijn, maar dat het juiste kleurenspectrum nog bepaald moet worden. Daar wordt komende winter verder onderzoek aan gedaan, waarvan de resultaten in het voorjaar beschikbaar komen. De warmtestraling van de lampen (Son-T) blijven nog nodig voor een goede ontwikkeling van de roos. (5.1)(2)(e) ziet nog niet dat Red Naomi met de huidige kwaliteit zonder maatwerk (met de huidige generieke regels) geteeld kan worden. Met name in de winterperiode blijft de kwaliteit achter. Binnen enkele maanden zal hij de onderzoeken van de afgelopen twee jaar rapporteren en publiceren.

<u>Onderzoeken naar belasting assimilatie op natuur</u>
Heel recent is een onderzoek gepubliceerd waaruit zou blijken dat lichthinder (meer algemeen en niet uitsluitend typisch het gevolg van kassen) mede oorzaak kan zijn van de achteruitgang van de insectenpopulaties. Daarmee is maatwerk voor minder afscherming van assimilatiebelichting contra productief ten aanzien van de maatregelen voor natuurherstel.

Onderzoek naar belasting assimilatie op woonklimaat
Het is algemeen bekend dat een grote uitstraling van licht een ongunstig effect heeft op de nachtrust van mensen. Daarbij moet vermeld worden dat met name blauw licht nachtrust verstoort, terwijl assimilatielampen wit of geel gekleurd zijn. Er zijn geen onderzoeken bekend over de specifieke effecten van assimilatiebelichting.

Conclusies nav onderzoeken
Op basis van het voorgaande is vooralsnog de conclusie dat een hoge kwaliteit roos een kasklimaat vraagt die met de huidige techniek, zonder maatwerk voor minder afscherming van assimilatiebelichting, niet haalbaar is. De LED techniek, welke om meerdere redenen over niet al te lange termijn de huidige generatie assimilatielampen moet vervangen, voldoet op dit moment nog niet voor de rozen in het topsegment. De onderzoeksresultaten geven wel de hoop op goede uitkomst in de toekomst. Een minder hoge kwaliteit roos lijkt wel degelijk haalbaar met de huidige techniek, zonder maatwerk voor minder afscherming.

Conclusie en aanbeveling
Gezien het voorgaande doen we de volgende aanbevelingen:

Beperkte en laatste verlenging maatwerk
Het is momenteel nog onmogelijk voor de 'high end' telers om hun bedrijfsvoering in stand te houden en te voldoen aan de regelgeving zonder maatwerk. De wet (Activiteitenbesluit en Omgevingswet) biedt de mogelijkheid om maatwerk te verlenen. Als de onderzoeksresultaten vooruitgang blijven tonen, is het aannemelijk dat de high end teelt over een paar jaar wél mogelijk is. Daarom stellen wij voor om kortere periode maatwerk te verlenen met de vermelding dat dit tevens de laatste periode zal zijn. Daarbij wordt dus expliciet aangeraden om het maatwerk alleen voor het hoogste segment toptelers toe te staan, omdat voor telers met mindere kwaliteit roos duidelijk is geworden dat telen ook zonder maatwerk mogelijk is.

Een langere verlenging van het maatwerk is ons inziens niet te verdedigen, aangezien:
- De branche al 8 jaar (via maatwerkbesluiten van 2013-2017 en 2017-2021) in de gelegenheid is gesteld om vooruitgang te boeken en te voldoen aan de algemene norm. Met nieuw maatwerk zou dit 10 jaar worden;
- Regionaal en landelijk beleid uitgaat van een reductie van de lichtuitstraling (PZH-beleid/emissieloze kas/duurzaamheidsdoelstellingen etc.);
- Belangenvereniging (milieu en bewoners) zich roeren over de enorme lichtuitstraling van enkele telers.

Gezien het voorgaande kunnen de bedrijfseconomische belangen van de telers (na 10 jaar) niet blijven prevaleren boven de natuurwaarden en belangen omtrent het woonklimaat.

Door in mei 2021 het maatwerk voor twee jaar te verlenen (dus tot mei 2023)[3], wordt de branche een laatste gelegenheid geboden om verder onderzoek te doen naar betere teelttechnieken en deze te implementeren. Echter; indien dit onderzoek wederom te weinig resultaten laat zien, is dit ook een valide periode voor de 'high end' telers om hun bedrijfsvoering te wijzigen en rozen van een mindere kwaliteit te telen (of een ander gewas).

Weigering van uitbreiding maatwerkaanvragen
Indien maatwerk wordt aangevraagd om een *uitbreiding* van een bestaande inrichting te realiseren dan achten wij dit in strijd met het regionale beleid van de provincie Zuid-Holland. Bij een nieuw in te richten bedrijfsvoering is daarbij geen sprake is van onevenredig nadeel door geen "omzettingstijd" te gunnen.

[3] Overgangsrecht voor gesteld maatwerk is geregeld in artikel 8.1.5, vijfde lid, onder a, van het Invoeringsbesluit. Hieruit volgt dat 'een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften of nadere voorschriften, het opleggen van nadere voorwaarden, of het nemen van maatregelen dat onherroepelijk is, geldt als een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 van de Omgevingswet, voor zover die voorschriften of nadere voorwaarden gaan over een onderwerp waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen als bedoeld in dat artikel'. Een huidige maatwerkbesluit o.g.v. het Activiteitenbesluit milieubeheer zal dan ook bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet als een besluit in de zin van artikel 4.5 Omgevingswet blijven gelden.

Weigering bij maatwerk met nieuwe bedrijfsvoering

Logischerwijs wordt geadviseerd om maatwerk omwille van nieuwe bedrijven te weigeren. Het is aan de aanvrager om aan alle wettelijke eisen te voldoen, de bedrijfsvoering zodoende vorm te geven en daarbij wordt niet gestart met een maatwerkbesluit dat is bedoeld als overgangsmaatregel voor bestaande bedrijven. Kan een nieuwe bedrijfsvoering niet voldoen, dan is er geen grond om die nieuwe bedrijfsvoering toe te staan

Bijlage:

- memo met jurisprudentieonderzoek