Reactie op Memo ODH verlengen Maatwerk schermstanden rozentelers

Aanleiding
Op 1 september 2020 is de notitie “Memo aanbevelingen rondom assimilatie” door (5.1)(2)(e) medewerker van- en contactpersoon voor de gemeente Lansingerland ontvangen namens de DCMR Milieudienst Rijnmond. Deze notitie is opgesteld door de Omgevingsdienst Haaglanden (verder: de ODH). Deze notitie is ontvangen door de gemeente Lansingerland en is doorgezonden naar de DCMR Milieudienst Rijnmond (verder: de DCMR) door (5.1)(2)(e) medewerker van de gemeente Lansingerland, met daarbij de vraag of de DCMR hiermee akkoord kan gaan.

Om te beoordelen of de in de notitie door de collega’s van de ODH geschetste lijn v.w.b. het met twee jaar verlengen van bestaand maatwerk gevolgd kan worden, is een projectteam samengesteld om tot een reactie voor de gemeente Lansingerland te komen. Het team bestaat uit een jurist, een vergunningverlener en een toezichthouder. Onze jurist heeft gekeken naar de jurisprudentie. Onze vergunningverlener en maatwerkspecialist glastuinbouw heeft de basisinformatie aangeleverd voor het veldwerk en input geleverd voor het tot stand komen van voorliggende reactie. Onze toezichthouder heeft een aantal rozentelers gecontacteerd om hen te interviewen over de huidige en toekomstige bedrijfssituatie rondom assimilatiebelichting en klimaatbeheersing in de kas. Dit in lijn met het traject wat de ODH heeft gevolgd in voorbereiding van de Memo Aanbevelingen omtrent assimilatiebelichting d.d. 4 augustus 2020.

Inleiding
In 2013 en 2014, 2017 en 2018 heeft de DCMR van vrijwel alle rozentelers in Lansingerland maatwerkverzoeken ontvangen, waarop in bijna alle gevallen positief is besloten. Het gaat om acht rozentelers van Red Naomi, Avalanche en Bubblegum roos die nu maatwerkvoorschriften hebben (zie bijlage 2). 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 20% of 74% betreft afhankelijk van de buitentemperatuur en de windsnelheid.

Het is waarschijnlijk dat een vijftal rozentelers de gemeente Lansingerland via de DCMR in 2021 wederom zullen verzoeken om maatwerkbesluiten te verlenen waarin de Activiteitenbesluit-normen worden losgelaten en de afschermingseis wordt versoepeld. Aangezien drie telers inmiddels op een andere teelt dan rozen zijn overgestapt zal hun maatwerk niet verlengd kunnen worden.

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”.
Conclusie: Maatwerk is dus mogelijk als “het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet”. Dit is ook in de considerans bij de bestaande maatwerkbeschikkingen terug te lezen (zie bijlage 1).

Jurisprudentie
In de bijlagen is een memo met jurisprudentieonderzoek te vinden. Dit onderzoek is gedaan door juristen van de ODH. Daarnaast heeft een jurist van de DCMR vanuit haar kennis en expertise een aanvullend onderzoek gedaan. Uit het onderzoek blijkt dat op grond van rechterlijke uitspraken geen bijzondere lijn gehanteerd moet worden bij de afweging rondom maatwerkverlening per 2021.
In een bezwaarprocedure eind 2019 kwam de adviescommissie voor het gebied van Omgevingsdienst Haaglanden wel tot het oordeel dat er geen sprake mag zijn van vrijblijvendheid bij de verlening van het maatwerk. De beperkte looptijd van het maatwerk en dat er sprake is van een eindige situatie dient daarom voldoende in het besluit naar voren te komen (1).

Omgevingswet
De Omgevingswet zal waarschijnlijk per 1 januari 2022 het kader bieden. Onder de Omgevingswet blijft de norm hetzelfde (2). Uit artikel 4.790 Bal en de toelichting op dit artikel blijk de wetgever rekening te 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 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 Beste Beschikbare Technieken (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 Provincie Zuid Holland
De provincie Zuid-Holland heeft in haar Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving (Provinciale Staten, 20 februari 2019) qua natuurwaarden een hogere ambitie neergelegd dan het eerdere ‘stand still’ beginsel. 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.

Bezwaarprocedures
In tegenstelling tot de ODH regio Pijnacker-Nootdorp zijn er geen belangenorganisaties die contact hebben gezocht met de DCMR om de bestaande maatwerkbeschikkingen aan te vechten. Wel is er in 2017 een melding van lichtuitstraling van een glastuinbouwbedrijf binnengekomen bij de DCMR. Het betrof toen een rozen bedrijf waaraan geen maatwerk is verleend. De oorzaak bleek een technische storing die tot brand in een schakelkast heeft geleid met als gevolg dat de schermen een deel van de nacht open zijn blijven staan. Hierop zijn afspraken gemaakt met de betreffende ondernemer (3). Ook zijn in 2017 een tweetal verzoeken om uitstel van de schermplicht ontvangen. Deze verzoeken zijn gedaan door een teler van kamer- en perkplanten (geen rozen). Deze verzoeken zijn na tussenkomst van de Gemeente Lansingerland ingetrokken (4).

De hierboven vermelde belangenorganisaties in de regio Nootdorp-Pijnacker 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’. Op dit moment zijn er geen bewaren tegen de afgegeven beschikkingen bekend bij de DCMR.

Meldingen van overlast van lichtuitstraling
In de afgelopen drie jaar (de looptijd van de meeste huidige maatwerk beschikkingen) zijn slechts enkele meldingen van overlast door lichtuitstraling vanuit kassen ontvangen bij de DCMR. In 2020 zijn geen meldingen ontvangen. De meldingen betroffen het hierboven (bij Bezwaarprocedures) genoemde voorval en een melding van uitstraling door een kapot gevelscherm. Alle meldingen zijn onderzocht door de DCMR en waar nodig is handhavend opgetreden.

Daarnaast zijn er jaarlijks meerdere controlerondes in het glastuinbouw gebied. Hierbij wordt gekeken door toezichthouders van de DCMR of er in voldoende mate wordt afgeschermd. Van bedrijven die

tijdens de controleronden belichten worden de schermstanden (zoals geregistreerd in de teeltcomputers) opgevraagd of in voorkomende gevallen tijdens een onaangekondigd bedrijfsbezoek gecontroleerd.
In 2019 is door de DCMR extra aandacht besteed aan het voldoen van de gevelschermen. Bestaand maatwerk geeft geen voorschriften die hiervan afwijken. De huidige algemene regel is 95 % licht reductie op 10 meter van de gevel en geen zichtbare lampen (artikel 3.59 van het Activiteitenbesluit). Naar aanleiding van de controles zijn een tweetal bedrijven aangeschreven en zijn met meerdere bedrijven afspraken gemaakt over de afscherming van uitstraling vanuit de gevel van het bedrijfsgebouw. Dit betrof ook een tweetal houders van maatwerk.

1 In de beslissing op bezwaar is de ODH 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 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.
3. De melding is gedaan door een belangenvertegenwoordiger van een politieke partij. Daarnaast is een melding van de ontstane lichtuitstraling vanuit Zoetermeer ontvangen.
4. Het betreft [redacted] en de Grow-Group (tegenwoordig Plantise), beiden gevestigd aan de Schreyrackseweg 1 in Bergschenhoek

Veldonderzoek
Een toezichthouder van de DCMR heeft alle met maatwerk werkende rozentelers in Lansingerland gecontacteerd om hen te interviewen over de huidige en toekomstige bedrijfssituatie rondom assimilatiebelichting en klimaatbeheersing van hun teelt. Het betreft in totaal zeven telers.

Bevindingen:
Twee telers van Red Naomi rozen (top segment) geven aan op dit moment nog niet over te kunnen schakelen op de zgn. Light Emitting Diodes (hierna: led) en het verlengen van het maatwerk nodig te hebben. Zij nemen deel aan de proef bij Delphy Improvement Centre met led verlichting, hier wordt onder het kopje “Teeltonderzoeken” (hieronder) verder op in gegaan. Deze proef is gericht op assimilatie met alleen led en de resultaten hiervan zijn voor hen nog geen reden om op alleen led verlichting over te stappen omdat:

- De toename in marktwaarde van hun bedrijven door de investering in led hiervoor geen ruimte biedt (geen financieringsmogelijkheid). Beide telers geven aan de benodigde investeringen niet uit eigen middelen op te kunnen brengen
- Zij niet in aanmerking komen voor de cash-subsidie aangezien hiervoor volledig op led moet worden overgeschakeld. Beide telers geven aan dat op dit moment een combinatie van led met natriumlampen (Son-T) absoluut nodig is. Er zou dan sprake zijn van een hybride systeem; hiervoor is, ook voor het led-deel, (nog) geen subsidie mogelijk.
- Aanvullende technieken in de vorm van koeling kostbaar zijn en het ontstaan van schimmel (meeldauw) een mogelijk bijkomend probleem vormt (zie Delphy proef). Deze schimmel moet met gewasbeschermingsmiddel worden bestreden, wat niet de voorkeur heeft. Bovendien is er meer ventilatie noodzakelijk waardoor toegevoerd CO_2 verloren gaat. Wel volgen beide telers de ontwikkelingen van Best Beschikbare Technieken op de voet. Onder andere via de Delphy proef.
- Investeringsaftrek is in deze magere tijden geen optie gezien de, zeker dit jaar, te verwachten verliezen. Telers hebben grote hoeveelheden rozen moeten vernietigen tijdens de eerste lock-

down. Hoewel iedereen hoopt dat dit een tijdelijke situatie is zijn de verliezen wel ontstaan en moeten deze worden terugverdiend, wat enige jaren kan gaan duren.
- Beide telers sinds vele jaren actief zijn in het top segment. Op korte termijn (vóór 1 mei 2021) overstappen op een minder veeleisende teelt is geen optie. Bovendien heeft een van hen een nevenactiviteit, in de vorm van het verduurzamen van zijn rozen met was, welke op de huidige Red Naomi-teelt is gebaseerd.

Een derde teler, ook deelnemend aan de Delphy proef, is al overgestapt op een minder veeleisende rozensoort; Bubblegum. De kas is bovendien al deels voorzien van led. Hierdoor is de energievraag met 10 % afgenomen en zijn de resultaten nog steeds goed hoewel er minder opbrengst is van een iets lager gewaardeerde roos. De huidige set Son-T natriumlampen wordt aangevuld met led. De investering in led is niet verder doorgezet aangezien de aanwezige natrium lampen nog niet aan vervanging toe zijn. Bovendien is de stralingswarmte die de natriumlampen geven ook voor Bubblegum positief. Ondanks de soms hoge temperatuur in de kas kan deze teler met 74 % in de nanacht uit de voeten. Voor hem was maatwerk voor de donkerteperiode de enige oplossing aangezien het huidige schermdoek 95 % afscherming biedt en hij met dit schermdoek niet kan voldoen aan de eis van 98 % afscherming. Hij heeft alleen maatwerk voor de donkerteperiode.
Deze teler heeft nog geen plannen voor het verder vervangen van de lampen door led. Hij hoopt dat het bestaand maatwerk verlengd kan worden zodat hij de tijd krijgt om over te stappen op een schermdoek met een hoger afschermingspercentage. Ook dit bedrijf beschikt over beperkte investeringsmogelijkheden, zeker in de huidige situatie, waar sprake is van teruglopende vraag.

Een teler van Avalanche roos (top segment) geeft aan niet zonder maatwerk te kunnen en absoluut te willen verlengen. Ruimte voor grote investeringen heeft hij niet. Wel heeft hij plannen voor het koelen van de kas via een gevelkoeling. De aanschaf van een koelinstallatie vraagt een behoorlijke investering en bovendien zijn er aan koelen ook nadelen, zoals het mogelijk ontstaan van schimmel (meeldauw). Op dit moment belicht hij met Son-T.. Hij hoopt dat er snel meer aanbieders/producenten van led installaties bij komen en dat de prijzen dan dalen. Ook voor Avalanche geld, net als voor Red Naomi, dat het optimale belichtingsspectrum van led nog onderzocht wordt en dat mede daarom overstappen nog niet rendabel is.
Hij heeft op dit moment zijn hoop gevestigd op het overleg wat gevoerd wordt met Glastuinbouw Nederland, de brancheverenigingvan de sector.
Noot: Dit overleg heeft al plaatsgevonden met ODH en het zal op korte termijn ook met de DCMR gevoerd worden.

Inmiddels zijn drie van de rozentelers gestopt met deze teelt en hebben zij gekozen voor het telen van pot- en kuipplanten (twee) en de Amerikaanse zijdeplant (een). De telers zijn in de beschikkingen op de hoogte gesteld van het tijdelijke karakter van het huidige maatwerk en het alleen voor de teelt van rozen van toepassing zijn hiervan. Dit is ook tijdens het interview aangegeven. Alle drie voormalige rozentelers beschikken over maatwerk voor de donkerteperiode en de nanacht.

Teeltonderzoek
(5.1)(2)(e) van de Universiteit Wageningen (WUR) doet samen met het Delphy Improvement Centre sinds 2018 vervolgonderzoek (vervolg van eerder onderzoek in 2016/17) naar de gevolgen voor de teelt en opbrengst van het inzetten van led bij Red Naomi en Avalanche. Dit onderzoek loopt de komende jaren door. Het hierboven reeds genoemde drietal rozentelers uit Bleiswijk en Berkel en Rodenrijs nemen deel in dit onderzoek.
Uit de eerdere rapportage van (5.1)(2)(e) blijkt dat de resultaten goed zijn, maar dat het juiste kleurenspectrum van de led nog bepaald moet worden. Hiervoor zijn inmiddels al aanpassingen van de bij de proef gebruikte led installatie gedaan om tot het juiste lichtspectrum te komen. Dat heeft een verbetering van de teeltresultaten gegeven maar op dit moment is de warmtestraling van de lampen (Son-T) nog nodig voor een goede ontwikkeling van de roos. (5.1)(2)(e) ziet nog niet dat Red Naomi in het top-segment met de huidige kwaliteit zonder maatwerk (met de huidige algemene regels) geteeld kan worden. Met name in de winterperiode blijft de kwaliteit achter (geen top-segment produkt) en dat juist in de periode waarin de vraag naar Red Naomi het grootst is.
In het voorjaar van 2021 zal hij de resultaten van het onderzoek van de afgelopen twee jaar rapporteren en publiceren. Dit onderzoek is mede tot stand gekomen door de bijdragen van Kas als Energiebron, het innovatie programma van het ministerie van Economische Zaken en LTO Glaskracht Nederland, de Gewascoöperatie Roos (waaraan de telers bijdragen), Koppert en Philips Lighting.

Onderzoek naar belasting assimilatie op natuur
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. De details van dit onderzoek zijn te vinden via Elsevier wetenschappelijk: https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108259

Onderzoek naar belasting assimilatie op woonklimaat
Het is 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 (Harvard Universiteit), terwijl assimilatielampen wit of geel gekleurd zijn. Er zijn geen onderzoeken bekend over de specifieke effecten van assimilatiebelichting.

Conclusies o.b.v. onderzoek
Op basis van het voorgaande moet nu de conclusie getrokken worden dat een hoge kwaliteit roos (top segment) een kasklimaat vraagt dat met de huidige Best Beschikbare Technieken *zonder* maatwerk voor minder afscherming van assimilatiebelichting *niet haalbaar* is.
De onderzoeksresultaten geven wel de hoop op goede teeltresultaten in de toekomst. De LED techniek, welke om meerdere redenen over niet al te lange termijn de huidige generatie assimilatielampen moet vervangen, voldoet op dit moment echter nog niet voor rozen in het top segment.
Een minder hoge kwaliteit roos lijkt wel degelijk haalbaar met de huidige led techniek, ook zonder maatwerk voor minder afscherming, maar overstappen is op dit moment voor de geïnterviewde telers in het top segment nog geen haalbare kaart.

Reactie
Gezien het voorgaande geven we de volgende reactie op de door de ODH voorgestelde lijn.

Beperkte en laatste verlenging maatwerk
Zoals u al heeft kunnen lezen in de memo van de ODH is het momenteel nog onmogelijk voor de 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 met 98 % afscherming 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. Dit in lijn met het voorstel van ODH aan de gemeenten in hun werkgebied. Daarbij wordt door de ODH expliciet aangeraden om het maatwerk alleen voor het hoogste segment toptelers toe te staan. Ondanks dat voor telers met mindere kwaliteit roos duidelijk is geworden dat telen ook zonder maatwerk mogelijk is raden wij aan om ook de enkele teler voor wie dit van toepassing is een verlenging toe te staan. De afscherming van de bedrijven die schermen met lagere percentages is niet alleen vanwege de hoge investering een probleem. Ook de teelt zal hieronder lijden wat weer tot minder investeringsruimte leidt.

Weigering van uitbreiding maatwerkaanvragen
Indien maatwerk wordt aangevraagd om een *uitbreiding* van een bestaande inrichting te realiseren dan acht de ODH dit in strijd met het regionale beleid van de provincie Zuid-Holland. Bij een nieuw in te richten bedrijfsvoering is dan geen sprake van onevenredig nadeel door geen “omzettingstijd” te gunnen. Hierop hebben we op dit moment geen reactie. De situatie is beoordeeld voor het ODH gebied regionaal beoordeeld door de ODH. Voor het DCMR gebied geldt, net als voor het ODH gebied, dat geen uitbreiding van bestaande situatie met daaraan gepaard gaande belasting van de natuur en leefomgeving wordt voorgesteld, maar behoud van de huidige. Met dien verstande dat het aantal bedrijven waarvoor maatwerk van kracht is, afneemt.

Een langere verlenging van het maatwerk is ons (ODH en DCMR) inziens niet te verdedigen, aangezien:
- Regionaal en landelijk beleid uitgaat van een reductie van de lichtuitstraling (PZH-beleid/emissieloze kas/duurzaamheidsdoelstellingen etc.);

- Belangenverenigingen (milieu en bewoners) zich roeren over de enorme lichtuitstraling van enkele telers (ODH gebied). Ondanks dat dit in Lansingerland niet het geval is zijn er ook hier lokale belangenvertegenwoordigers en burgers die zich in deze discussie hebben gemengd.
- 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 (verlengd) maatwerk zou dit 10 jaar worden. Dit geeft de branche meer ruimte om een overstap voor te bereiden en eventuele reserveringen te doen. Daardoor kan ook meer in lijn met de resultaten van de proef bij Delphy geïnvesteerd worden en hebben ook telers in het top segment meer uitzicht op bedrijfscontinuïteit.

Maatwerk algemeen

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht bevoegd gezag (de gemeente, het waterschap e.d.) om bij het opstellen van een beschikking een goede belangenafweging te maken. Wat de criteria zijn voor een dergelijke belangenafweging kan van geval tot geval verschillen en het is daarom niet mogelijk om deze hier uitputtend op te sommen. Belangrijk is bijvoorbeeld dat redelijkheid en billijkheid wordt betracht, dat de belangen van alle betrokken partijen worden afgewogen en dat goed gemotiveerd wordt waarom bepaalde belangen zwaarder wegen dan andere.

De Wet milieubeheer (Wm) stelt ook eisen aan maatwerk. Het maatwerkvoorschrift moet een milieuvoorschrift zijn en mag dus niet gericht zijn op belangen die buiten het kader van de Wm vallen (art 8.42, eerste lid). Het maatwerkvoorschrift mag alleen afwijken van voorschriften in het Activiteitenbesluit, indien dat in het artikel van het besluit waarop het maatwerkvoorschrift is gebaseerd, is bepaald. Concreet betekent dit dat bij iedere beslissing tot het vaststellen van een maatwerkvoorschrift wordt betrokken:
- de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken;
- de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, mede in hun onderlinge samenhang bezien;
- de met betrekking tot de inrichting en zijn omgeving redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;
- de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen;
- de voor onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende milieukwaliteitseisen, vastgesteld krachtens of overeenkomstig artikel 5.1 of bij bijlage 2 van de Wm;
- de redelijkerwijs te verwachten financiële en economische gevolgen van het maatwerkvoorschrift .

Bijlagen:
1. Considerans in bestaande beschikkingen en wetsartikelen maatwerk algemeen
2. Lijst bedrijven
3. Jurisprudentie

Bijlagen behorende bij reactie van DCMR Milieudienst Rijnmond op Memo Aanbevelingen omtrent assimilatiebelichting d.d. 4 augustus 2020 opgesteld door de ODH

Bijlage 1:

Considerans uit bestaande maatwerkbeschikking gemeente Lansingerland:

"Overwegingen en toetsingen voorwaarden maatwerkvoorschriften
Bij het stellen van deze voorschriften hebben wij in ieder geval betrokken:
- de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken;
- de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken;
- de met betrekking tot de inrichting en de omgeving waarin deze is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;
- de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen;
- de voor onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende milieu kwaliteitseisen, vastgesteld krachtens of overeenkomstig artikel 5.1 of bij Bijlage 2 van de Wet milieubeheer;
- de redelijkerwijs te verwachten financiële en economische gevolgen van het voorschrift.

Noodzaak maatwerkvoorschrift
In het verzoek om maatwerk voor de donkerteperiode is verzocht maatwerk te verlenen tot 1 mei 2021. Verzocht is het afschermingspercentage van de lichtuitstraling in de donkerteperiode te reduceren tot 95% in plaats van 98%.
Om de lichtuitstoot zoveel mogelijk te beperken heeft de inrichting conform 3.56 eerste lid van het Activiteitenbesluit een lichtscherminstallatie waarmee ten minste 98% van de lichtuitstraling kan worden gereduceerd. En wordt gebruik gemaakt van ventilatoren ter verbetering van het kasklimaat. Echter het gebruik van de scherminstallaties heeft een effect op het klimaat in de kas en daardoor op de gewasgroei.
Bij sommige teeltsoorten is een goed kasklimaat van groot belang voor de kwaliteit van het gewas. Bij de teelt van rozen is dat het geval. De rozenteelt ondervindt hinder van de eisen ten aanzien van afscherming van licht. Deze hinder vindt voornamelijk plaats bij hogere buitentemperaturen en lage windsnelheden. Als het schermdoek gesloten is, loopt de temperatuur en het vochtgehalte in de kas te hoog op. Om de temperatuur te verlagen moet extra gelucht worden. Om de groei van het gewas te bevorderen wordt het gehalte C02 in de kas verhoogd. Bij het luchten wordt samen met de warme lucht ook de ingebrachte C02 uitgestoten. Het gehalte C02 (bevordert de groei van de planten) in de kas moet worden aangevuld. Voor beheersing van schimmels zoals Meeldauw en Botrytis is het nodig de luchtvochtigheid in de kas beneden de 85% te houden. Het gevolg van een te hoge luchtvochtigheid is dat gewasbeschermingsmiddelen moeten worden gebruikt om uitbreiding van schimmelvorming tegen te gaan.

De rozentelers hebben samen met LTO Glaskracht Nederland (brancheorganisatie) geïnvesteerd in onderzoek naar nieuwe technieken waarmee afscherming plaatsvindt zonder dat de afscherming ten koste gaat van het kasklimaat, dan wel gewasgroei. Voorbeelden van onderzochte technieken zijn het toepassen van led verlichting en het koelen van de kasruimte onder het schermdoek met koudere lucht die wordt betrokken van boven het schermdoek. De resultaten van de proefopstellingen zijn positief maar leveren vooralsnog niet het gewenste eindresultaat. Bij het onderzoek naar het toepassen van led verlichting is voor de rozenteelt nog niet de juiste lichtfrequentie (spectrum) gevonden waarmee vergelijkbare resultaten worden gehaald als bij de nu toegepaste verlichting met de hogedruk natriumlampen (SON-T).
Het onderzoek met de installatie met geforceerde ventilatie heeft een gunstig effect gehad voor de klimaatregeling, vooral op de vochtbeheersing onder een grotendeels (95-98%) gesloten scherm.
De onderzoeken hebben nog niet de oplossing gebracht, maar wel veel informatie opgeleverd. Verwacht wordt dat op korte termijn (minder dan drie jaar) de juiste lichtfrequentie en wijze van koeling wordt gevonden waardoor het kasklimaat mét afscherming onder controle is en de groei van het gewas vergelijkbare resultaten laat zien.

Uit de toelichting bij de wijziging van het Activiteitenbesluit per 1 januari 2018 blijkt dat de Nederlandse rozentelers hebben aangetoond dat de doelstelling uit 2014 voor hun gewas niet haalbaar is vanwege het behoud van het noodzakelijke kasklimaat. Daarnaast nemen zij deel aan onderzoek om deze doelstelling te realiseren.
Dit heeft er toe geleid dat de rozentelers onder de 3% van het Nederlandse glasareaal vallen waarbij minder strenge maatwerkvoorschriften mogelijk zijn. Deze 3% uitzondering volgt uit het rapport "Mogelijkheden lichtafscherming bij de teelt van Roos, Ter beperking van lichthinder" waar in de toelichting (Activiteitenbesluit) naar wordt verwezen.

De directe omgeving van de inrichting
De inrichting aan de Violierenweg in Bleiswijk ligt in het glastuinbouwconcentratiegebied van de gemeente Lansingerland. Gelet op het gebruik van het gebied in de afgelopen decennia, komt in het gebied lichtuitstraling voor. Lichtemissie is van invloed op de ontwikkeling van mens, plant en dier. Omdat het verzoek om maatwerk een voortzetting is van de huidige werkwijze zullen de planten en dieren geen extra nadeel ondervinden van de lichtuitstraling aan de bovenzijde van de kas.
Het naleven van de maatwerkvoorschriften houdt niet in, dat hiermee tevens wordt voldaan aan de bepalingen die zijn gesteld in andere wetten, verordeningen en dergelijke." (uit bestaande Beschikking)

Maatwerk in Wet milieubeheer

Wet milieubeheer
Artikel 8.42
1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 kan met betrekking tot daarbij aangegeven onderwerpen de verplichting worden opgelegd te voldoen aan voorschriften die nodig zijn ter bescherming van het milieu, gesteld door een bij die maatregel aangegeven bestuursorgaan.
2. Op het stellen van voorschriften als bedoeld in het eerste lid, is artikel 8.40, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing.
3.Het bestuursorgaan, bedoeld in het eerste lid, kan voorschriften stellen die afwijken van de regels, gesteld bij of krachtens de maatregel, bedoeld in dat lid, indien dat bij of krachtens die maatregel is bepaald. Bij of krachtens de maatregel kan worden bepaald in welke mate de voorschriften kunnen afwijken en kan worden bepaald dat slechts kan worden afgeweken in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.
4.Het bestuursorgaan kan de voorschriften aanvullen, wijzigen of intrekken indien dat nodig is ter bescherming van het milieu.
5.Bij of krachtens de maatregel worden categorieën van gevallen aangegeven, waarin van de beschikking waarbij het voorschrift wordt gesteld, mededeling wordt gedaan door kennisgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen.
6.Voorschriften als bedoeld in het eerste lid die betrekking hebben op activiteiten die direct verband houden met activiteiten waarvoor een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend of die zijn toegestaan krachtens een omgevingsvergunning, worden afgestemd op de betrokken aanvraag om een omgevingsvergunning, onderscheidenlijk de betrokken omgevingsvergunning.
7.Op de voorbereiding van een beschikking op de aanvraag tot het stellen van voorschriften zijn de artikelen 3.8 en 3.9, eerste en tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van overeenkomstige toepassing, tenzij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht daarop van toepassing is. (bezwaar en beroep)

Artikel 8.40
1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Daarbij kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.

2.Bij de beslissing tot het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid, worden in ieder geval betrokken:
a. de bestaande toestand van het milieu, voor zover inrichtingen die tot de betrokken categorieën behoren, daarvoor gevolgen kunnen veroorzaken;
b. de gevolgen voor het milieu, die inrichtingen die tot de betrokken categorieën behoren, kunnen veroorzaken, mede in hun onderlinge samenhang bezien;
c. de met betrekking tot inrichtingen die tot de betrokken categorieën behoren, en de omgeving waarin zodanige inrichtingen zijn of kunnen zijn gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;
d. de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die inrichtingen die tot de betrokken categorieën behoren, kunnen veroorzaken, te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen;
e. de voor onderdelen van het milieu, waarvoor de betrokken categorieën van inrichtingen gevolgen kunnen hebben, geldende milieukwaliteitseisen, vastgesteld krachtens of overeenkomstig artikel 5.1 of bij Bijlage 2 ;
f. de redelijkerwijs te verwachten financiële en economische gevolgen van de maatregel.
In een toelichting bij de maatregel wordt aangegeven op welke wijze deze aspecten bij de voorbereiding van de maatregel zijn betrokken.

Bijlage 2: Lijst bestaand maatwerk

Lijstje maatwerk , 2 registraties is donkerteperiode *en* nanacht				
9999117263	*V.O.F. J.A. van der Burg*	Noordeindseweg	426	Berkel en R
9999129662	Rodenrijs B.V.	Tuinweg	2	Bergschenh
999974046	*Steef Meewisse Roses B.V.*	Lelieweg	5	Bleiswijk
999954660	*Steef Meewisse Roses B.V.*	Lelieweg	5	Bleiswijk
999974057	A.C.A. Meewisse Rozenkwekerij	Violierenweg	28	Bleiswijk
999954674	A.C.A. Meewisse Rozenkwekerij	Violierenweg	28	Bleiswijk
999974058	J & K Rosa	Abraham Molenaarweg	10	Berkel en R
999954682	J & K Rosa	Abraham Molenaarweg	10	Berkel en R
999954755	*Ernst Olieman B.V.*	Violierenweg	32	Bleiswijk
999974134	Fa van der Meijs & Zn (Avance)	Pastoor Verburghweg	7	Berkel en R
999955084	Fa van der Meijs & Zn (Avance)	Pastoor Verburghweg	7	Berkel en R
999956067	*V.O.F. J.A. van der Burg*	Noordeindseweg	426	Berkel en R

De grijs gemarkeerde tuinders zijn inmiddels op een ander teelt overgestapt

Bijlage 3: Jurisprudentie

Overzicht gemaakt door de ODH

Memo

Van	:	Mirthe Mulders (ODH)
Datum	:	21 juli 2020
Onderwerp	:	Jurisprudentieoverzicht assimilatiebelichting

Jurisprudentieoverzicht assimilatiebelichting

Er is weinig recente jurisprudentie inzake assimilatiebelichting. Dit jaar werden twee uitspraken gedaan inzake planschade, wat naar mijn idee voor ons (ODH) op dit moment niet relevant is. Daarnaast bestaat er oudere jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna, ABRvS) waarin meer duidelijkheid wordt geschept over het toetsingskader van assimilatiebelichting. Voor natuur komt een interessante uitspraak uit 2005. Dit ging weliswaar over een staatsnatuurmonument en al vijftien jaar oud, maar deze uitspraak kan wellicht aanknopingspunten bieden voor een startpositie over de effecten van assimilatiebelichting op de natuur. Ten leste heb ik nog even overzichtelijk gemaakt wat in de bezwaarprocedures van 2018 en 2019 naar voren is gekomen, al kent dit natuurlijk een andere juridische status. Desalniettemin kan dit goed zijn om op het netvlies te hebben voor het verdere traject.

Beoordelingskader
ABRvS 18 december 2012 (ECLI:NL:RVS:2013:2450): Richtlijnen van de Nederlandse stichting voor verlichtingskunde kunnen in redelijkheid worden gehanteerd voor de beoordeling of onaanvaardbare lichthinder wordt ondervonden. Het kan een kader bieden.

ABRvS 24 oktober 2001 (ECLI:NL:RVS:2001:BM1328): Motiveringsgebrek. Dit betrof een weigering van een verzoek om assimilatiebelichting. Volgens de gemeente konden de glastuinbedrijven immers volstaan met geen assimilatiebelichting in de donkerperiode. Volgens de Afdeling dient er echter in dat geval voldoende inzicht te worden gegeven in de afweging die aan hun overweging ten gronde ligt (dat ondanks de door appellanten aangegeven problemen geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat redelijkerwijs niet van hen kan worden gevergd dat in de donkerperiode geen assimilatiebelichting is). Met name welke technische, teelttechnische en bedrijfseconomische omstandigheden doorslaggevend zijn geweest.

Belanghebbendheid
ABRvS 23 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3100): Volgens de Richtlijn Lichthinder kunnen de effecten van assimilatiebelichting op grote afstand (in casu twee kilometer) hinder veroorzaken. De effecten op de helderheid van de hemel zijn in dat opzichte ook van belang en niet alleen op de gevel van de woningen. Het niet kunnen uitsluiten dat een appellant gevolgen van enige betekenis, naar objectieve maatstaven gemeten, kan ondervinden, maakt hem een belanghebbende.

Stellen van voorschriften
ABRvS 28 maart 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:BA1679): Vanuit een appartementencomplex is rechtstreeks zicht op kassen. De woningen zullen direct worden aangestraald als gevolg van de lichtstraling aan de bovenzijde van de kassen, waardoor appellanten lichthinder kunnen ondervinden. Er kunnen nog aanvullende maatregelen worden getroffen dan die in de vergunning zijn opgenomen. Die hadden in de beschikking opgenomen dienen te worden.

Natuur en passende beoordeling

ABRvS 13 juli 2005 (ECLI:NL:RVS:2005:AT9287): Betreft gebruik assimilatiebelichting op een grotere afstand dan 500 meter vanuit de Oosterschelde (staatsnatuurmonument). Artikel 12 eerste lid Natuurbeschermingswet was van toepassing. Beoordeeld of het bestreden besluit in strijd is met de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn en of er een nieuwe passende beoordeling had moeten worden gemaakt (artikel 6 derde lid Habitatrichtlijn). Er is al een MER opgesteld ten behoeve van het bestemmingsplan. Bij een afstand groter dan 500 meter dient er daarnaast een lichtplan te worden opgesteld en aan de minister ter goedkeuring te worden voorgelegd. Bij de MER is gesteld dat over de effecten van assimilatiebelichting op de natuur veel onduidelijkheden bestaan. Het is duidelijk dat er een relevant risico op verstoring van vogels en zoogdieren bestaat. Waarschijnlijk is het gebied dat door assimilatiebelichting wordt beïnvloed nooit groter is dan 500 meter. Het hangt er natuurlijk er van af hoe wordt afgeschermd. Bij zijafscherming van kassen, is er volgens het MER een reëel risico op verstoring van vogels en zoogdieren op het nabijgelegen schorgebied (moeras langs rivieren). Bij een gedeeltelijke bovenafscherming naast de algemeen vereiste zijafscherming wordt een risico vrijwel geheel weggenomen. Er bestaat een belangrijke leemte in kennis over de effecten van kunstlicht op met name vogels. Volgens de Afdeling kan '*slechts een vergunning worden verleend nadat zekerheid is verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen zou hebben voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaan dat er geen schadelijke gevolgen zijn'.*

Bezwaarzaken 2018 en 2019
In het advies van de commissie behandeling bezwaarschriften (hierna, de commissie) van de gemeente Pijnacker-Nootdorp van 20 november 2018 (518120) kwam naar voren dat het bestuursorgaan in redelijkheid de afweging heeft kunnen maken dat het belang van de bescherming van het milieu zich niet verzet tegen een lager afschermingspercentage. De afweging tussen economische belangen en natuurwaarden had volgens de commissie al plaatsgevonden bij de vaststelling van het bestemmingsplan en de daarin opgenomen en reeds gerealiseerde mogelijkheden tot het oprichten van de kassen. Het bestaande besluit maakte geen significante wijzigingen mogelijk in de bestaande verhouding tussen de economische belangen en natuurwaarden. De aspecten duisternis en het donkere landschap in de omgeving van de inrichting zijn al geruime tijd ondergeschikt aan de diverse bedrijfsmatige activiteiten in het gebied. Volgens de commissie is van belang dat het bestreden besluit de bestendiging vormt van een bestaande bedrijfssituatie en niet leidt tot een hogere lichtemissie dan in de huidige omvang.

Uit de bezwaarzaak van 2019 (**553470**) kwam in het advies naar voren dat er sprake was van een motiveringsgebrek. De commissie was van oordeel dat op het bestuursorgaan de verantwoordelijkheid rust om toe te zien dat er geen sprake is van vrijblijvendheid. "*Het bestuursorgaan moet in de beslissing op bezwaar aangeven wat het rechtsgevolg is als voor 1 mei 2021 een BBT beschikbaar komt die zorgt voor minder lichtuitstraling met behoud van product. Voorts adviseert de commissie het bestuursorgaan om daarbij kenbaar te maken wat het rechtsgevolg is, als de drijver van de inrichting na het verstrijken van de termijn niet voldoet aan artikel 3.58, eerste lid, onder a en b, van het Activiteitenbesluit. Ten slotte adviseert de commissie het bestuursorgaan in de beslissing op bezwaar duidelijk te maken hoe de bevoegdheid om een maatwerkbesluit voor de toepassing van assimilatiebelichting te nemen, zich verhoudt tot een uitbreiding van het glastuinbouwbedrijf".*