

Digitaal ingediend via Internetconsultatie

+ 31 85 003 6400

Ministeries van EZ en LNV

info@glastuinbouwnederland.nl
glastuinbouwnederland.nl

Kvk 27294015
BTW 8172.64.437.B.01

Datum : 11 september 2021
Ons kenmerk : LC 21.073
Onderwerp : Reactie op internetconsultatie over voorgenomen wijziging ministeriële
Regeling Natuurbescherming inzake AERIUS Calculator versie 2021
en wijziging stikstofregistratiesysteem

L.S.,

Glastuinbouw Nederland dient bij deze een reactie in op de internetconsultatie inzake de voorgestelde wijziging van de Regeling Natuurbescherming inzake AERIUS Calculator versie 2021 en wijziging stikstofregistratiesysteem, welke ter inzage ligt tot 12 september 2021 via overheid.nl.

PAS-Melders

Glastuinbouw Nederland constateert dat de nieuwe regeling (zoals in de toelichting is aangegeven) slechts vooruit loopt op het legaliseringsprogramma.

Deze regeling bevat, vooruitlopend op de vaststelling van het legaliseringsprogramma, de uitvoeringsregels ten behoeve van de legalisering van de meldingen via het stikstofregistratiesysteem, middels de vergunning op basis van artikel 2.7, tweede lid, Wnb of een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of de Omgevingswet.

Passage uit de Toelichting behorende bij de gewijzigde Regeling Natuurbescherming, blz. 10

In de brief van het Ministerie van LNV aan de Tweede Kamer van 16 juli (kenmerk DGS / 21160530) is aangegeven dat het gehele programma naar verwachting medio 2022 wordt vastgesteld. Desalniettemin wordt met de nu voorliggende aanpassing van de regeling wel al een wettelijk kader geboden voor het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, voor wat betreft het legalisatieprogramma, als het gaat om PAS-melders. Voor alle andere categorieën (zoals meldingsvrije activiteiten en Interimmers) is dit nog niet het geval. In deze reactie zal vervolgens nog nader stil worden gestaan bij de diverse categorieën die onder het legalisatieprogramma geschaard moeten worden.

Kan Glastuinbouw Nederland ervan uitgaan dat het gehele legalisatieprogramma medio 2022 voorligt? Glastuinbouw Nederland vindt voortgang in het legalisatieprogramma van groot belang niet alleen vanwege de relatie met andere (vergunningen- en subsidie)-trajecten, maar ook om bedrijfsontwikkeling mogelijk te maken.

Interimmers

Zoals gezegd is in de nu voorliggende regeling aangegeven, dat nog niet is voorzien in een programma voor 'meldingsvrije activiteiten'.

Deze wijzigingsregeling ziet op activiteiten waarvoor ten tijde van het PAS een meldingsplicht gold ("PAS-melding") en die destijds ook zijn gemeld en die voldoen aan de daartoe bestuurlijk vastgestelde "verificatiecriteria". Deze regeling ziet niet op de activiteiten waarvoor onder het PAS geen meldingsplicht gold, hetzij omdat de depositie zeer minimaal was en onder de drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jaar viel, hetzij omdat zij behoorden tot sectoren die uit een oogpunt van omvang van stikstofdepositie niet essentieel waren voor de monitoring van het gebruik van de voor de vrijstelling binnen het PAS gereserveerde depositieruimte. De wijze van legalisering van de meldingsvrije activiteiten wordt uitgewerkt in het legalisatieprogramma. Indien nodig wordt de regelgeving op een later moment aangepast om ook deze meldingsvrije activiteiten te kunnen legaliseren.

Passage uit de Toelichting, behorende bij de gewijzigde Regeling, blz 10

Er is echter (al zeer geruime tijd) ook al bekend dat er nog een categorie bedrijven danwel activiteiten of projecten zijn die tot op heden (nog) niet vergund zijn. Ten tijde van de PAS was er immers al discussie over de toen zo genoemde groep 'Interimmers'.

Door verschillende oorzaken heeft bij nieuw vestiging van bedrijven of een als 'project met mogelijk significant negatieve gevolgen' aan te merken uitbreiding of wijziging van bedrijven na de referentiedatum niet altijd vergunningverlening op basis van een passende beoordeling plaatsgevonden. De bedrijven waarvoor dit geldt worden ook wel 'interimmers' genoemd. Eén van de oorzaken is dat de passende beoordeling op grond van de [wet](#) pas op 1 oktober 2005 verplicht werd, gekoppeld aan een eigenstandige Nbwetvergunning. Daar komt bij dat die verplichting door een gebrek in de [wet](#) nog niet direct voor alle Natura 2000-gebieden van toepassing was. Dat gebrek is met ingang van 1 februari 2009 hersteld. Het is aan het desbetreffende bevoegde gezag voor de vergunningverlening zélf om zijn beleid te bepalen ten aanzien van het legaliseren van deze situaties.

Ingeval bij 'interimmers' vergunningverlening voor nieuwe uitbreidingen of wijzigingen aan de orde is, geldt in beginsel hetzelfde als voor de hiervoor besproken categorie van bedrijven die als zodanig reeds vóór de referentiedatum bestonden. Ook hier is immers de feitelijke depositie die het bedrijf veroorzaakte voor 1 januari 2015 als achtergronddepositie meegenomen in de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma. Voor de categorie van de 'interimmers' geldt derhalve als basisbenadering:

- 1. de vergunning moet betrekking hebben op zowel de uitbreiding of wijziging als op de niet eerder op grond van de [Nbwet](#) vergunde bestaande exploitatie, dus de gehele exploitatie na de wijziging of uitbreiding;
- 2. voor de toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de feitelijke depositie die het bedrijf voor 1 januari 2015 veroorzaakte moet een beroep op ontwikkelingsruimte worden gedaan;
- 3. voor de feitelijke stikstofdepositie die het betrokken bedrijf veroorzaakte vóór de vaststelling van het programma kan worden verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma. Toekenning van ontwikkelingsruimte hiervoor blijft achterwege.

Voor de 'interimmers' wordt aan het bevoegde gezag voor de toestemming-verlening evenwel de keuze gelaten om, als verfijning op deze basisbenadering, maatwerk toe te passen ten aanzien van de wijze van omgang met wijzigingen van bedrijven die zonder Nbwetvergunning hebben plaatsgevonden na 1 februari 2009, de datum waarop de Nbwetvergunningplicht eerst op alle Natura 2000-gebieden van toepassing was. Dit biedt de provincies de mogelijkheid om op de vergunningverlening hetzelfde provinciale beleid van toepassing te verklaren als is gehanteerd bij de vergunningverlening tot de inwerkingtreding van het programma. Daarnaast kan het bevoegd gezag door middel van beleidsregels beperkingen stellen ten aanzien van het toekennen van ontwikkelingsruimte aan interimmers in het tijdvak van dit programma.

Passage uit Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu van 10 juni 2015, nr. DGAN-NB/15076652 houdende vaststelling van het programma aanpak stikstof (Inwerkingtredingsbesluit programma aanpak stikstof)

Glastuinbouw Nederland vraagt in dit kader aandacht voor ondernemingen danwel activiteiten die naar verwachting nu boven de meldingsvrije PAS-drempelwaarde stikstofdepositie veroorzaken (onder de 0,05 mol/ha/jaar stikstofdepositie op enig voor stikstof gevoelig N2000-gebied), maar ten tijde van de PAS niet vergunningplichtig waren (stikstofdeposities tussen 0,05 mol en 1 mol/ha/jaar) danwel zouden zijn geweest, had de onderneming cq activiteit toen al plaatsgevonden.

In de toelichting op de nu voorliggende regeling wordt terzake aangegeven:

Interimmers, dat wil zeggen activiteiten waarvoor toestemming is verleend voor een project ná de Europese referentiedatum, maar voordat de Habitatrichtlijn goed was geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving (1 februari 2009), met een melding komen in aanmerking voor legalisering, indien zij een wijziging van de interim-situatie hebben gemeld waarbij het totale projecteffect (interim-situatie + melding) niet meer bedroeg dan maximaal 1,00 mol/ha/jr of, indien de grenswaarde was verlaagd, 0,05 mol/ha/jr.

Passage uit de Toelichting, behorende bij de gewijzigde Regeling, blz 10

Onder deze definitie passen ons inziens geen ondernemers danwel activiteiten die zich te goeder trouw niet gemeld hebben. Glastuinbouw Nederland betoogt echter dat het al dat niet melden in het kader van stikstof deze ondernemers niet verweten kan worden aangezien zij redelijkerwijs niet op de hoogte waren van het feit dat er sprake was van een melding-danwel vergunningplicht. Overigens is daar nu nog steeds onduidelijkheid over: in welke gevallen moet een ondernemer zich of zijn activiteit bij wie melden danwel moet vergunning worden aangevraagd bij bevoegd gezag? Voor ondernemers is dit niet meer helder.

Glastuinbouw Nederland verzoekt het Ministerie om helderheid te bieden over wat er onder 'Interimmers' verstaan moet worden, hoe zich dit verhoudt tot de groep 'te goeder trouw onvergund' en de 'meldingsvrije activiteiten' en wat er van elke categorie ondernemers verwacht wordt. Ook acht Glastuinbouw Nederland het van eminent belang dat het Ministerie erop toeziet dat er (danwel vanuit Ministerie danwel vanuit IPO danwel vanuit de diverse provincies) een eenduidige beleidslijn voor vergunningverlening voor al deze groepen tot stand komt, op zo kort mogelijke termijn.

Voorrang voor gemelde PAS-activiteiten

Glastuinbouw Nederland is erg teleurgesteld dat voor het uitgeven van stikstofruimte alleen gemelde PAS-activiteiten (en dan ook nog in de periode tussen 1 juli 2015 tot 29 mei 2019) voorrang krijgen. Toen de PAS van kracht was, hadden ondernemers met activiteiten die stikstofdepositie zouden kunnen veroorzaken, een AERIUS-berekening moeten maken om vast te stellen of deze activiteiten onder of boven de meldingsvrije drempelwaarde van 0,05 mol stikstofdepositie mo/ha/jaar vielen. Als dat NIET het geval was dan zouden zij zich moeten melden bij het bevoegd gezag. Glastuinbouw Nederland heeft dit toentertijd ook kenbaar gemaakt, maar bevoegde gezagen kennelijk niet. Ook op andere wijze werden ondernemers hiervan niet op de hoogte gesteld.

Als zij bij het loket van de gemeente kwamen of hun activiteit bij AIM¹ meldden, dan werd er niet op gewezen dat ook stikstofdepositie onderzocht zou moeten worden. Voor de glastuinbouwsector volstond (en dat geldt nu ook nog) het melden van hun activiteit als milieubelastend in het kader van het Besluit Glastuinbouw danwel het Activiteitenbesluit volstond. In het Besluit Glastuinbouw² is vermeld dat uitvoering van dat besluit gericht is op het realiseren van zoveel mogelijk één loket voor milieubelastende activiteiten. NOx-emissie werd daar ook onder geschaard.

Een belangrijke achterliggende gedachte is een integratie van de vele regels, wetten en meerjarenafspraken voor de glastuinbouwsector, zodat glastuinders eenvoudiger kunnen zien welke regels er voor hen gelden. Daarnaast spreekt uit het convenant de wens van de sector om flexibiliteit te hebben bij de bedrijfsvoering.

Besluit Glastuinbouw, toelichting paragraaf 1.2.

Glastuinbouw Nederland is dan ook van mening dat ondernemers toen en nu nog te goeder trouw hebben gehandeld. Zij waren/zijn in de veronderstelling dat met het aanvragen van een milieuvergunning en een bouwvergunning aan alle wettelijk plichten was/is voldaan. De ingerichte loketten voor deze vergunningen (bedrijvenloket van gemeenten, AIM-internetmodule en later het omgevingsloket) vermelden immers niet dat ondernemer voor voorgenomen activiteit ook nog een Wbn-vergunning mbt stikstof moet verkrijgen. Andere vergunningvereisten (Wnb-vergunning mbt soortenbescherming, watervergunning etc) worden wel vermeld, maar Wnb-vergunning mbt stikstof daarentegen niet. Dat was toendertijd ook veelal niet nodig aangezien de glastuinbouwactiviteiten grotendeels onder de meldingsvrije activiteiten binnen de PAS vielen, dus is daar verder ook geen acht op geslagen. Niet door bevoegde gezagen, maar ook niet door ondernemers noch door ondernemersorganisatie(s).

Na het vervallen van de PAS als wettelijk kader voor vergunningverlening, werd door bevoegde gezagen én het Rijk gecommuniceerd dat bestaande activiteiten die dientengevolge vergunningplichtig werden, niet gehandhaafd zouden worden en dat er voor vergunningverlening zo snel mogelijk een 'oplossing' cq 'procedure' gevonden zou worden. Dientengevolge hebben al deze ondernemers geen actie ondernomen en zijn tot op heden dan ook veelal niet vergund in het kader van stikstof.

Glastuinbouw Nederland acht het onrechtvaardig dat, in het kader van uitgifte van depositieruimte, geverifieerde PAS-melders voorrang krijgen. Deze voorrang zou moeten gelden voor alle categorieën in het legalisatieprogramma.

¹ De Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) is een ICT-systeem dat tot doel heeft het Activiteitenbesluit te ontsluiten voor bedrijven en het bevoegd gezag. Met de AIM kunnen bedrijven een melding Activiteitenbesluit indienen. Wanneer een gemeente een (digitale) melding in het kader van het Activiteitenbesluit ontvangt waarvoor ze geen bevoegd gezag is, moet de melding onverwijld worden doorgestuurd naar het juiste bevoegd gezag. Toekomstige wijzigingen in milieuregelgeving worden verwerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en andere regelgeving onder de Omgevingswet.

² Besluit Glastuinbouw, Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2002-109.html>

Aanpak glastuinbouw

In de brief van het Ministerie van LNV aan de Tweede Kamer van 16 juli (kenmerk DGS / 21160530) is aangegeven dat een sectorale aanpak middels een koepelvergunning danwel vergunningverlening op basis van een facetplan mogelijk is.

Het verlenen van een koepelvergunning is in principe mogelijk. Ook is het mogelijk om in een koepelvergunning stikstofruimte intern te salderen wanneer er sprake is van één-en-hetzelfde project of één-en-dezelfde locatie. Dit vereist wel strikte afspraken over de verantwoordelijkheid van saldonemers, zo moeten de kunnen aantonen dat ze gezamenlijk niet boven het beschikbare saldo uitkomen.

Het Havenbedrijf Rotterdam werkt samen met het havenbedrijfsleven en overheden aan een 'facetplan stikstof Maasvlakte 2'. Dit betreft geen koepelvergunning, maar is gebaseerd op resultaten van het project 'koepelconcept Maasvlakte 2'. Het facetplan moet het mogelijk moeten maken om met intern salderen en mitigerende maatregelen zoals extern salderen stikstofruimte te creëren en te (her)verdelen in het havengebied. Het facetplan is specifiek voor Maasvlakte 2 in ontwikkeling. Mogelijk volgt daarna uitrol naar andere delen van de haven Rotterdam. Ook het Rijk, provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam zijn hierbij betrokken. De resultaten van dit project zijn eind 2021 voorzien.

Passage uit brief van het Ministerie van LNV aan de Tweede Kamer van 16 juli (kenmerk DGS / 21160530), blz. 8

Glastuinbouw Nederland wil graag verkennen of een dergelijke aanpak voor de glastuinbouwsector of in elk geval voor aaneengesloten duurzaam bestemde glastuinbouwgebieden ook mogelijk is. Glastuinbouw Nederland is ervan overtuigd dat er een werkwijze denkbaar is binnen de regeling die oplossingen biedt voor deze voor de BV Nederland zo belangrijke TOPsector. Wellicht dat een dergelijke werkwijze ook oplossing kan bieden voor andere sectoren of knelpunten.

Reservering stikstofruimte niet voor legalisatieprogramma

Glastuinbouw Nederland wil erop wijzen dat er behoorlijke tijd kan zitten tussen het moment dat een ondernemer danwel activiteit als een geverifieerde PAS-melding te boek stond/staat en het daadwerkelijk verkrijgen van vergunning. Als er namelijk stikstofruimte gevonden moet worden, dan kan de vergunning alleen worden afgegeven als deze ruimte in het registratiesysteem daadwerkelijk aanwezig is. Voor samenhangende clusters van woningbouwprojecten wordt in de regeling voorzien in een systeem van reserveringen (die vervolgens twee jaar geldig zijn). Voor ondernemers of activiteiten (zoals de PAS-melders) die in het kader van het legalisatieprogramma stikstofruimte gevonden moet worden, is een dergelijk systeem niet voorzien in de regeling. Ook ontbreekt elke onderbouwing voor het maken van een dergelijk onderscheid. Glastuinbouw Nederland vindt dit onrechtvaardig en verzoekt de regeling op dit punt aan te passen.

Toestemmingverlening versus vergunningverlening

Glastuinbouw Nederland constateert dat er in de diverse (beleids)stukken van het Ministerie onderscheid wordt gemaakt tussen toestemmingverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken en vergunningverlening. Glastuinbouw Nederland hecht eraan er bij deze nogmaals op aan te dringen dat het uitgangspunt altijd vergunningverlening moet zijn. Toestemmingverlening is prima, maar dan moet dit wel in een rechtsgeldige vergunning vervat (kunnen) worden.

Het feit dat ook in dit kader naar vergunningen van voor het jaar 2000 wordt verwezen, onderstreept ons inziens nogmaals het belang van vastleggen van elke toestemming in een rechtsgeldige vergunning. Voor ondernemers is dit niet alleen qua certificering van groot belang (heel veel certificaten vereisen immers dat er sprake is van geldige vergunningen) maar ook voor verzekeraarbaarheid én financierbaarheid van hun activiteit(en) danwel onderneming(en). Uitgangspunt voor zowel het legalisatieprogramma als ook voor het hele Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering dient dan ook vergunningverlening te zijn en niet slechts toestemmingverlening. De nu voorliggende regeling is weliswaar gericht op vergunningverlening, maar spreekt op enkele plekke toch over toestemming ipv vergunning. Op de website van Bij12 staat terzake diverse keren vermeld: *Met de vergunning staat officieel vast dat u niet in overtreding bent*. Het is echter de vraag of ‘niet in overtreding zijn’ afdoende is. Zo wordt bijvoorbeeld ook in het kader van Rijksregeling als SDE++ een geldige vergunning vereist. Glastuinbouw Nederland verzoekt om opheldering over de juridische betekenis van een zogenaamde ‘positieve weigering’ in relatie tot toestemmingsverlening, met name voor bedrijven die (nog) niet in het bezit zijn van een geldige Wnb-vergunning.

Bewijslast

Nu wordt voor vergunning- danwel toestemmingverlening ervan uitgegaan dat de ondernemer zelf verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van alle benodigde informatie. Aangezien daarbij onder meer gekeken wordt naar de referentiesituatie ten tijde van vaststelling van het wettelijk kader (veelal dus de datum van aanwijzing van betreffende N2000-gebieden) levert dit voor ondernemers grote problemen op. Het gaat dan veelal om het overleggen van toen geldende milieu- danwel hinderwetvergunningen en om bewijslast over ononderbroken gebruik sindsdien. Het geven, beheren van vergunningen én controleren van vergunningen (bijvoorbeeld ononderbroken gebruik conform vergunning) acht Glastuinbouw Nederland vooral ook een (wettelijke) taak van desbetreffend bevoegd gezag. Als blijkt dat overheden echter zelf geen bescheiden hebben van deze (wettelijke) taken, vindt Glastuinbouw Nederland het niet passend dat deze wel van de ondernemers worden gevraagd. Als deze niet meer te achterhalen zijn, is toestemmings- of vergunningverlening immers in de praktijk vaak onmogelijk. Glastuinbouw Nederland vindt dat onrechtvaardig en onterecht. Het gaat vaak om ondernemingen danwel activiteiten die (met instemming van bevoegde gezagen en soms ook met subsidie) terplekke worden toegestaan, soms zelf al een hele lange tijd.

Voor PAS-melders is terzake een financiële tegemoetkoming voorgesteld.

Melders ontvangen een vaste tegemoetkoming van €1.600 voor de kosten die zij maken voor het aanleveren van de benodigde gegevens. De wijze waarop deze tegemoetkoming aan hen beschikbaar wordt gesteld, wordt momenteel nader uitgewerkt.

Passage uit brief van het Ministerie van LNV aan de Tweede Kamer van 16 juli (kenmerk DGS / 21160530), blz. 8

Voor de andere categorieën vergunningplichtigen (bijvoorbeeld ‘Interimmers’, ‘te goeder trouw onvergund’ of ‘meldingsvrije activiteiten’) is dit nog niet geregeld. Glastuinbouw Nederland is van mening dat een dergelijke financiële tegemoetkoming niet altijd voldoende is om de kosten voor het doen van een Wnb-aanvraag te dekken.

Het gaat vervolgens ook niet alleen om het vergoeden van kosten, maar ook om de vraag of de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van benodigde gegevens geheel bij aanvrager behoort te liggen. Glastuinbouw Nederland vraagt daar in het kader van de gepubliceerde regeling opheldering over. Met name voor ondernemingen cq activiteiten waar nog sprake is geen melding danwel vergunning in het verleden (ikv Wnb) is het aanleveren van de benodigde gegevens vaak een hele opgave.

Glastuinbouw Nederland verzoekt om niet alleen ruimere financiële compensatie voor kosten die aanvragers moeten maken voor een (hernieuwde) aanvraag. Daarnaast is ook meer duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid van bevoegde gezagen/overheden bij het aanleveren van benodigde gegevens voor vergunningverlening gewenst.

Conclusie

Glastuinbouw Nederland is blij dat de aanpak stikstof door het Kabinet voortvarend wordt opgepakt maar mist aandacht voor de problematiek van de glastuinbouwsector en dan met name de groepen 'te goeder trouw onvergund' en 'meldingsvrije activiteiten' wetende dat binnen deze groepen niet alleen glastuinbouwondernemers en andere agrarische ondernemers vertegenwoordigd zijn maar ook veel mkb-achtige bedrijven in andere sectoren.

Glastuinbouw Nederland is graag bereid deze reactie nader toe te lichten.



A. Bom - Lemstra
Voorzitter Glastuinbouw Nederland



Ing. R.M. Paauwe Msc
Directeur Glastuinbouw Nederland

Contactpersoon:

Mw. Ing. L.W.M. Claessen, tel. 06 29512949, email. lclaessen@glastuinbouwnederland.nl