

NOTITIE

Aan : J.J. van der Gouw - Hoogheemraadschap van Delfland
Van : W.J. Bosma, R.T. Wiegink en I.F. Stolze
Datum : 23 juni 2020
Referentie : 20206357/IFS
Betreft : Hoogheemraadschap van Delfland; advies glastuinbouwbedrijven

I. Inleiding

1. Het Hoogheemraadschap van Delfland (hierna: “**HH Delfland**”) heeft ons verzocht om juridisch advies in het kader van het voornemen om privaatrechtelijke afspraken te maken met een aantal in een collectief te verenigen glastuinbouwbedrijven ter zake van de verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen uit het afvalwater, alsmede de verwijdering van de meststoffen stikstof en fosfor uit het afvalwater. De aan ons voorgelegde vragen vallen derhalve uiteen in twee clusters: (1) vragen met betrekking tot de verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen en (2) vragen met betrekking tot de verwijdering van meststoffen. Op beide clusters wordt in deze notitie ingegaan. Bij het beantwoorden van de vragen wordt eveneens, voor zover van belang, ingegaan op de relevante bepalingen met betrekking tot het lozen en zuiveren van afvalwater in de glastuinbouw onder de Omgevingswet, die zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: “**Bal**”).
2. In de hiernavolgende managementsamenvatting zijn de vragen en de beantwoording daarvan weergegeven. De uitwerking van het advies is opgenomen in een afzonderlijke bijlage.

II. Managementsamenvatting

Collectieve verwijdering gewasbeschermingsmiddelen

- i. Voorstelbaar is dat met de collectieve zuivering van het afvalwater door middel van een ozoninstallatie een beter resultaat wordt behaald dan het geval zou zijn indien elk deelnemend glastuinbouwbedrijf afzonderlijk de gewasbeschermingsmiddelen zou verwijderen volgens de uit art. 3.64a Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: “**Activiteitenbesluit**”) volgende norm om ten minste 95% van die middelen te verwijderen. In de voorgestane opzet betalen de deelnemende glastuinbouwbedrijven ook voor het ‘meerdere’. Is dat in strijd met de tweewegenleer?

Antwoord:

Onze conclusie luidt dat de voorgestane opzet tot collectieve zuivering van het afvalwater van gewasbeschermingsmiddelen, waarbij de glastuinbouwbedrijven

ook de kosten zullen dragen voor het meerdere dat aan gewasbeschermingsmiddelen wordt verwijderd ten opzichte van waartoe zij wettelijk zijn gehouden, geen strijd oplevert met de tweewegenleer/doorkruisingsleer. Gelet op voornamelijk het feit dat de verdergaande zuiveringsverplichting niet door HH Delfland zal (hoeven te) zijn voorgeschreven in de te sluiten overeenkomst (het privaatrechtelijke spoor), maar reeds volgt uit art. 3.64a Activiteitenbesluit (het publiekrechtelijke spoor), kan vanuit milieurechtelijk oogpunt van een onaanvaardbare doorkruising geen sprake zijn. Het gegeven dat alle gewasbeschermingsmiddelen zullen worden verwijderd uit het afvalwater daar waar het Activiteitenbesluit een rendement van slechts 95% verlangt, dient te worden beschouwd als een positief neveneffect van het gebruik van de voorgestelde zuiveringsinstallatie. Daaraan doet niet af dat de deelnemende glastuinbouwbedrijven ook voor dit extra rendement (via het privaatrecht) zullen moeten betalen. Van belang hierbij is dat (1) de regelgever expliciet het plan voor het gebruik van een collectieve zuiveringsinstallatie heeft erkend en daarbij heeft onderkend dat daarmee een volledige zuivering zal (kunnen) plaatsvinden en dat daarvoor bovendien kosten zullen (moeten) worden gemaakt die door het Hoogheemraadschap zullen moeten worden verhaald, (2) dat de belangen van de glastuinbouwbedrijven niet in het geding zijn met het sluiten van de overeenkomst (zij doen dat vrijwillig en het levert bovendien ook financiële voordelen op) en (3) dat het publiekrecht thans (nog) geen regeling bevat voor publiekrechtelijk kostenverhaal, zodat een vergelijkbaar resultaat niet kan worden bereikt. Nu de regels voor (collectieve) verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen onder de aanstaande Omgevingswet niet anders zullen zijn, is het voorgaande van overeenkomstige toepassing op de toekomstige bepalingen daaromtrent in par. 4.76 en 4.77 van het Bal.

- ii. Levert het een probleem op dat belastingplichtigen niet meebetalen aan de collectieve zuiveringsinstallatie, in dier voege dat de glastuinbouwbedrijven op enig moment vermindering van betaling kunnen bedingen uit hoofde van het gegeven dat zij niet als enigen baat hebben bij de ozoninstallatie en de gevolgen ervan voor de afvalwaterzuivering?

Antwoord:

Het gegeven dat ook medicijnresten zullen worden verwijderd, dient te worden gezien als een gunstig neveneffect van het gebruik van de collectieve zuiveringsinstallatie. Dit levert naar onze mening ten aanzien van de zuiveringsheffing geen problemen op. Zolang de glastuinbouwbedrijven vrijwillig overeenkomen dat zij betalen voor de gehele collectieve zuiveringsinstallatie, komen ook de bijkomende gevolgen voor hun rekening. Het staat partijen immers vrij om die afspraak te maken. Wel is van belang dat HH Delfland hierover jegens de glastuinbouwbedrijven transparant communiceert en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt. Het verdient hierbij aanbeveling om in de te sluiten overeenkomst, bijvoorbeeld in de considerans daarvan op te nemen dat het

partijen bekend is dat ook anderen profijt hebben van de installatie, maar dat dit door partijen wordt beschouwd als een gunstig neveneffect. Daarbij verdient het voorts aanbeveling om te kwantificeren hoe groot de neveneffecten naar verwachting zullen zijn.

Collectieve verwijdering meststoffen

- iii. Is de opvatting juist dat als stikstof wordt meegenomen bij de bepaling van de vervuilingswaarde ten behoeve van de zuiveringsheffing, het alleen gaat om die hoeveelheid stikstof die niet door (of ingeval van collectieve verwijdering voor) de glastuinbouwbedrijven hoeft te worden verwijderd?

Antwoord:

In deze notitie is uitgegaan van de juistheid van de stelling dat stikstof en fosfaat thans niet worden meegenomen bij de bepaling van de vervuilingswaarde van afvalwater. De samenhang tussen het stelsel van heffingen en de emissiegrenswaarbepalingen (zoals bijvoorbeeld art. 3.66 Activiteitenbesluit), bestaat eruit dat deze alle instrumenten zijn om de beleidsdoelstelling van schoner oppervlaktewater te realiseren. In hun normatieve werking verschillen zij echter, omdat art. 3.66 Activiteitenbesluit zich richt op het normeren van lozingsgedrag, terwijl het heffingenstelsel er primair op is gericht dat de vervuiler betaalt voor de mate van verontreiniging van het afvalwater. Het al dan niet in acht nemen van een emissiegrenswaarde (of andere algemene (verbods)regels) is niet van belang voor de aanslagoplegging in het kader van de heffing. Dat betekent dat de opvatting dat in het geval in de toekomst stikstof (alsook fosfaat) wordt meegenomen bij de bepaling van de vervuilingswaarde ten behoeve van de zuiveringsheffing, het alleen gaat om die hoeveelheid stikstof die niet door de glastuinbouwbedrijven hoeft te worden verwijderd, zuiveringsheffing alleen kan worden opgelegd voor de hoeveelheid stikstof die niet door de glastuinbouwbedrijven hoeft te worden verwijderd, onjuist is.

- iv. Als HH Delfland t.b.v. het collectief méér meststoffen verwijderd, dan waartoe een glastuinbouwbedrijf individueel zou zijn gehouden (voor lozing), en daarvoor op grond van een overeenkomst een betaling ontvangt, is dat dan in strijd met de tweewegenleer?

Antwoord:

Ook de collectieve verwijdering van meststoffen zoals stikstof en fosfaat - welke laatste stof een verbinding betreft van de stoffen fosfor en zuurstof (P2O5) - zal naar onze mening geen strijd opleveren met de tweewegenleer/doorkruisingsleer. Hierbij is van belang dat een regeling zoals art. 3.64a Activiteitenbesluit voor meststoffen ontbreekt. Weliswaar bevat art. 3.66 lid 4 Activiteitenbesluit emissiegrenswaarden voor stikstof (waarmee de facto ook een emissiegrenswaarde voor de stof fosfor (P) wordt bewerkstelligd gelet op de vaste mengverhouding),

maar omdat de te sluiten overeenkomst naar wij begrijpen op zichzelf geen aanvullende verplichtingen in het leven zal roepen ten opzichte van deze emissiegrenswaarden, lijkt van een onaanvaardbare doorkruising ook in zoverre geen sprake. Daaraan doet niet af dat de deelnemende glastuinbouwbedrijven zullen (moeten) bijdragen aan het extra milieuvoordeel. Voorstelbaar is namelijk dat een maatwerkvoorschrift op grond van art. 2.2a Activiteitenbesluit wordt vastgesteld waarmee de publiekrechtelijke verplichting voor de glastuinbouwbedrijven in het leven kan worden geroepen om het afvalwater volledig en collectief te zuiveren van stikstof. Hoewel het in dit geval wellicht niet noodzakelijk is om zo'n maatwerkvoorschrift vast te stellen, is dit een belangrijke aanwijzing dat van een onaanvaardbare doorkruising geen sprake is. De te sluiten overeenkomst zal dan immers slechts dienen ter uitvoering van hetgeen via het publiekrecht kan worden geregeld, ook voor zover het om de verplichting om bij te dragen gaat. Het voorgaande geldt mutatis mutandis eveneens voor fosfaat, voor welke stof (die zoals gezegd een verbinding betreft van de stoffen fosfor en zuurstof) thans in het Activiteitenbesluit niets is geregeld. Nu evenals ten aanzien van de bepalingen met betrekking tot de verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen, geen andere regels zullen gelden onder de aanstaande Omgevingswet, is de voorgaande conclusie ook van toepassing op de bepalingen van par. 4.78 van het Bal.

* * *