

**Convenant Glastuinbouw en Milieu
Evaluerende eindrapportage**

1997- 2010

PLATFORM DUURZAME
GLASTUINBOUW



Convenant Glastuinbouw en Milieu Evaluerende eindrapportage

1997- 2010

Utrecht, 15 december 2010

In het project Glastuinbouw en Milieu werken overheid en bedrijfsleven samen om de milieu- en energieprestaties van glastuinbouwbedrijven te verbeteren. Het project is een initiatief van de Stuurgroep Glastuinbouw en Milieu waarin overheid en bedrijfsleven beleid op het gebied van energie en milieu afstemmen.

Inhoud

VOORWOORD	5
CONCLUSIE & AANBEVELINGEN	6
1. INLEIDING EN VERANTWOORDING	12
2. HET CONVENANT GLASTUINBOUW EN MILIEU	13
2.1 Het voortraject	13
2.2 Afspraken Integrale Milieutaakstelling (IMT)	13
2.3 Doelgroepoverleg	15
3. ONTWIKKELINGEN IN DE GLASTUINBOUW 1997-2010	16
4. DE BELEIDS- EN UITVOERINGACTIVITEITEN 1997-2010	18
4.1 Periode 1997-2000	18
4.2 Periode 2000-2005	19
4.3 Periode 2005-2010	24
5. RESULTATEN EN DOELBEREIK	26
5.1 Doelbereik energie	26
5.2 Doelbereik mineralen	29
5.3 Doelbereik gewasbeschermingsmiddelen	31
5.4 Doelbereik Groeilicht	34
5.5 Instrumenten	35
6. ANALYSE EN EVALUATIE GLAMI-PROCES	37
6.1 Convenant als instrument	37
6.2 Werk in uitvoering	38

Voorwoord

"..... stonden we met onze ruggen naar elkaar toe." Dit zei een lid van de stuurgroep Platform Duurzame Glastuinbouw, toen de evaluatie van GlaMi aan de orde was.

Dertien jaar geleden. Het convenant Glastuinbouw en Milieu was ondertekend en trad in werking om duidelijk te maken dat de participanten zich gebonden wisten aan de doelstelling om de glastuinbouw gericht en georganiseerd milieuvriendelijk te maken. Vooral de sector zelf had aangedrongen op zo'n formele binding via een convenant, omdat de doelstelling anders teveel in het vage zou blijven en je elkaar niet zou kunnen aanspreken op verantwoordelijkheid.

Het heeft gewerkt, dat convenant; niet vlekkeloos, niet zonder horten en stoten, maar intussen wel effectief. Kijkend naar de milieuprestaties van de sector over de voorbije jaren, dan zeg ik: 'klasse'. Niet één op één het resultaat van GlaMi, maar van het convenant is een enorme stimulerende werking uitgegaan. Dat staat vast.

Daarbij is essentieel dat GlaMi geen verzamelaar is gebleven van onoplosbare of schijnbaar onoplosbare problemen, maar is gezwenkt in de richting van: laat de meest betrokken partners de verantwoordelijkheid nemen voor het vinden van oplossingen op hun terrein. Zoiets lukt alleen als je elkaar serieus kunt aanspreken op gemeenschappelijke verantwoordelijkheid terzake. Zo is het gegaan. Prima. Zo zelfs, dat toen ik rondging bij de GlaMi-participanten om hen te polsen over wat men voor ogen had voor de periode na afloop van het convenant, men unaniem zei: 'een nieuw convenant is niet nodig, want wij beseffen en hebben ervaren dat wij samen verantwoordelijk zijn en wij zullen daarnaar blijven handelen'. Met andere woorden: het zit tussen de oren. Dat is andere koek dan met de ruggen naar elkaar staan.

Een mooier resultaat van dertien jaar Glami is nauwelijks denkbaar.

Piet Bukman
voorzitter

Conclusies en aanbevelingen

Resultaten Algemeen

1. Sinds 1997 is er veel bereikt. De partners hebben met het Convenant Glastuinbouw en Milieu als kader in al die jaren het verbruik en de emissie van mineralen, energie en gewasbeschermingsmiddelen, alsook de uitstoot van groeilicht flink weten terug te dringen. Door er aan te werken is 'het denken' over duurzaamheid in de glastuinbouw heel tastbaar geworden.
2. Binnen het glastuinbouwcomplex is gedurende de looptijd van het convenant GlaMi het besef sterk gegroeid dat het lange termijn perspectief van de sector gestoeld moet zijn op duurzame ontwikkeling. Naast maatschappelijke drijfveren zijn de toenemende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, de veranderde markt- en consumentenvraag en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit voor de ondernemers belangrijke motieven.
3. De dialoog tussen de glastuinbouw en maatschappelijke organisaties heeft zich in convenantsperiode kunnen ontwikkelen en verdiepen. Deze dialoog in enkele gevallen (lichtthinder en energie) resulterend in gezamenlijke plannen, heeft niet alleen beide organisaties, maar ook de kaderschepende en faciliterende overheden synergievoordeel en meerwaarde opgeleverd.
4. De vraag of het convenant GlaMi een doelmatige bijdrage heeft geleverd aan de verduurzaming is niet éénduidig te beantwoorden. Gemeten aan de bereikte resultaten is de vraag bevestigend te beantwoorden. Met de IMT afspraken hebben de partners richting gegeven aan dit doelbereik. Als het gaat om de doelmatigheid van het beleidsproces zijn er zeker een aantal verbeterpunten te benoemen, zoals het (tijdig) laten sporen van doelen en middelen bij het opzetten van (nieuwe) beleidsafspraken en bij het inbrengen van nieuwe ontwikkelingen en knelpunten. Echter het afstemmingsoverleg heeft er ook toe geleid dat de samenwerking tussen de partners is toegenomen en de nationale en regionale agenda's beter zijn gaan sporen. Over het geheel genomen is de balans positief. Nagenoeg alle doelen 2010 zijn binnen bereik gebracht. Ook al moet er nog veel gebeuren, zoals bijvoorbeeld op het terrein van duurzaam waterbeheer, is dit het wél, dat telt!

Positionering Glastuinbouw in economisch krachtenveld

5. Het glastuinbouwcomplex levert een belangrijke bijdrage aan de economische kracht van Nederland en heeft deze positie ook onder moeilijke omstandigheden (sterk stijgende energieprijzen, toenemende internationale concurrentie, en de financiële crisis) weten te behouden. Het is te prijzen dat de sector ook onder moeilijke omstandigheden (de economische crisis) aan de duurzaamheidsambities heeft willen vast houden.
6. Het glastuinbouwcluster, behoort - met erkenning van het Innovatieplatform- tot de meest innovatieve sectoren van de Nederlandse economie. Van alle glastuinbouwbedrijven, zo blijkt uit periodiek LEI-onderzoek, kan ongeveer eenderde worden getypeerd als vernieuwend. Een innovatieve sector, pur sang!
7. Voor de economische haalbaarheid van milieu- en energie-investeringen is productiviteit- en kwaliteitsverbetering een belangrijke voorwaarde. Het gaat om complexe en kennisintensieve vraagstukken. Het verhogen van de fysieke productie door teeltintensivering verbetert de energie-efficiency, maar vraagt ook extra inzet van stikstof en fosfaat, groeilicht en van geïntegreerde / corrigerende gewasbescherming. Kortom, het klimaat moet borg staan voor rendement. Dit voorbeeld onderstreept het belang, de duurzaamheidsvraagstukken integraal en in onderlinge samenhang aan te pakken.

Doelbereik energie

8. Het doel om de energie-efficiëntie in 2010 ten opzichte van 1980 met 65% verbeterd te hebben is ruimschoots gehaald. Ten opzichte van het referentiejaar 1980 gebruikt de sector als geheel in 2008 per eenheid product 70% minder primaire brandstof. Ook de doelen 2020 van het convenant Schone en Zuinige Agrosectoren liggen binnen bereik. In de periode 2000-2008 is de fysieke productie per m² met een kleine 20% toegenomen en het brandstofverbruik verminderd met 35%. Ter vergelijking: In de periode 1998-2008 is de energie-efficiency in de voedings- en genotmiddelenindustrie verbeterd met ruim 8%.

9. Het fossiele brandstofverbruik, inclusief elektriciteitsproductie, kent in de convenantperiode 1997-2006 een dalend verloop. Na 2006 neemt dit verbruik weer toe door een sterke toename van door de sector geïnstalleerd vermogen aan wk-installaties. Daar de warmte uit deze installaties (deels) wordt benut voor de teelt en daarmee ook de elektriciteitsproductie een hoger rendement heeft, heeft deze inzet per saldo ook na 2006 een positieve invloed op het primaire brandstofverbruik van de sector. Deze vorm van energieopwekking en ook de toenemende benutting van duurzame energiebronnen heeft op het gebied van het ruimtelijke beleid een impuls gegeven aan de samenwerking tussen bedrijfsleven en gemeenten in energieprojecten.

10. De CO₂ uitstoot van de productieglastuinbouw blijft met 5,2 Mton en een areaal van 10.300 ha in 2008 ruim onder de streefwaarde van 6,5 Mton bij een areaal van 10.500 ha in 2010.

11. Met een aandeel duurzame energie in het totale energiegebruik van 1,2 % in 2008, zal het doel van 4% duurzaam in 2010 niet worden gehaald. Wel is er de laatste jaren sprake van versnelling in de toepassing van duurzame energieopties. In 2008 was van het totale gebruik 1,4 mln. GJ van duurzame herkomst. De belangrijkste toepassingen zijn: inkoop van duurzame elektriciteit en warmte, zonnewarmte toegepast bij geconditioneerd telen/ (semi-) gesloten kas, energie uit biomassa en aardwarmte. Zon thermisch omvat met 46% bijna de helft van het totale duurzame energiegebruik, gevolgd door de inkoop van duurzame elektriciteit van derden (27%) en overige vormen ieder een 10%.

Doelbereik mineralen

12. De UO rapportages laten zien dat het gewogen stikstofverbruik tot en met 2006 licht stijgt en van af dat jaar lijkt te stabiliseren op een niveau van rond de 950 kg N/ha. Zonder rekening te houden met een verschuiving in de arealen, de intensivering en de toenemende toepassing van groeilicht, ligt dit verbruik 5 à 6 % boven de door externe deskundigen in 2000 berekende N-verbruiksnorm van 911 kg/ha in 2010.

13. Het verbruik van P vertoont een zelfde verloop als stikstof en stabiliseert in de periode 2006 t/m 2008 op een 205 kg/ha. Dit verbruik ligt 12% boven de door deskundigen in 2000 berekende P-verbruiksnorm van 182 kg/ha voor 2010.

14. Wanneer wel rekening wordt gehouden met de intensivering (fig.3.2 geeft een beeld van de productiviteitsstijging) na 2000, kan geconcludeerd worden dat het ingezette mineralenbeleid een dempende werking heeft gehad op het absolute verbruik daarvan.

15. Het verbruik aan meststoffen (som van gewasopname, emissie en denitrificatie) als maatstaf voor het bepalen van de belasting van grond- en oppervlaktewater moet -conform ingezet beleid -vervangen worden door een aan de emissie gerelateerde indicator.

Doelbereik gewasbescherming

16. De rapportages van de UO en het CBS laten zien, dat in 2008 met 7,9 kg a.s./ ha het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glasgroenteteelt ruim onder de in 2000 door externe deskundigen berekende 2010 norm van 16,5 kg a.s. /ha ligt en ook onder de in 2002 door het College van Deskundigen herberekende norm van 15,3 kg a.s. per / ha voor 2010.

17. Uit de UO verbruikscijfers blijkt dat het verbruik in de sierteelt met 21,2 kg a.s. per ha in 2008 ook ruim onder de berekende norm van 33,4 kg a.s. perha voor 2010 blijven. Deze UO cijfers worden niet door CBS cijfers bevestigd. Na een periode van een betrekkelijk stabiel verbruik vertonen de verbruikscijfers in de sierteelt op basis van de CBS-cijfers sinds 2004 weer een stijgende lijn. In 2008 ligt dit verbruik op basis van deze gegevens op het niveau van de berekende 2010 verbruiksnorm en daarmee onder de 35,2 kg a.s. per ha, die het College van Deskundigen in 2002 voor 2010 heeft berekend.

18. De agrarische sectoren (inclusief de glastuinbouw) hebben in de periode 1998-2005 de belasting van het milieu met 86% weten terug te dringen. Met deze reductie is het tussendoel (75 % reductie van de milieubelasting) van het Convenant Duurzame Gewasbescherming gehaald, maar is de hoofddoelstelling geen overschrijding van de MTR-waarde nog niet in zicht. Of dit beeld ook van toepassing is voor de glastuinbouwconcentratiegebieden is niet duidelijk.

19. Metingen in de glastuinbouwgebieden op het voorkomen van gewasbeschermingsmiddelen

tonen aan dat de volumelij n geen goede indicator is voor de milieubelasting. Zonder aanvullende maatregelen wordt de doelstelling voor ecologische kwaliteit niet gehaald. Conform het ingezette beleid werken de betrokken partners aan een aanvullend pakket van maatregelen en een betrouwbare emissie-indicator.

Doelbereik groei licht

20. Over het aantal overtredingen van de belichtingsregels zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. De belichtingsmaatregelen voor de nacht hebben goed gewerkt; de maatschappelijke onrust rond dit vraagstuk is verminderd. De gemeenten en ook het bedrijfsleven constateren echter nog wel knelpunten in de nacht. De gemeenten op het punt van de handhaafbaarheid van het kiervoorschrift (kier van max. 25%) en het bedrijfsleven vanwege het klimaat effecten van het voorschrift op de opbrengst en kwaliteit van de teelt (vooral roos). Het Besluit glastuinbouw biedt de gemeenten in specifieke situaties ruimte voor maatwerkvoorschriften. De gemeenten zijn terughoudend van dit instrument gebruik te maken en willen op dit punt een mogelijke bijstelling van de regels voor de nacht afwachten.

Instrumenten

21. De stichting UO IMT opgericht door de glastuinbouwgemeenten en de waterschappen functioneert sinds de oprichting in 2002 goed. De effectiviteit van de rapportageverplichting als uitvoeringsinstrument wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin de glastuinbouwbedrijven voldoen aan deze verplichting en door de mate van validiteit van de rapportages. Op beide punten scoort de organisatie goed. Jaarlijks neemt het areaal waarover gerapporteerd wordt toe. In 2008 is over 87% van het totale glasareaal gerapporteerd en aan de validiteittoets voldoet in dat jaar bijna 73% van het areaal. De rapportages geven een getrouw beeld van de milieuprestaties van de bedrijven en na aggregatie, op sectorniveau. UO IMT is nu alleen toegerust op de ontvangst van emissie- en verbruiksrapportages voor mineralen. De rapportageverplichting voor energie en gewasbescherming is komen te vervallen.

22. Over de juridische houdbaarheid en handhaafbaarheid van de doelvoorschriften heeft het bevoegde gezag gedurende de looptijd van het convenant steeds zijn twijfels gehad. De handhaving van deze voorschriften heeft het gezag vanuit deze terughoudende opstelling vooral gericht op de naleving van de rapportageverplichting en op verzoek van de Stuurgroep, op het opsporen van 'notoire' overtreders van de gewasnormen. In deze opstelling zag het bevoegde gezag zich gesterkt door het besluit over de herijking van de normen en het besluit over het hanteren van een ruimere overgangperiode voor het van kracht worden van de normen. Het toezicht op de naleving van de doelvoorschriften heeft hiermee niet het oorspronkelijk gedachte predicaat van 'stok achter de deur weten' te verwerven. Voor wat betreft de middelvoorschriften en de belichtingsvoorschriften is het beeld dat het toezicht goed en met resultaat heeft plaatsgevonden.

Beleid in uitvoering; het proces

23. In de uitvoering van het convenant zijn drie fasen te onderscheiden: de fase waarin de nadruk ligt op de ontwikkeling van het ondersteunende instrumentarium, kennisontwikkeling en kennisoverdracht (1997-2000), op toepassing van het instrumentarium en het oogsten van resultaten (2000-2005), en op nieuw beleid, deregulering en herijking (2006-2010).

24. Dat verduurzaming voor een breed geschakeerde sector als de glastuinbouw zich niet voltrekt langs een rechte lijn, maar onderweg op vele terreinen is geplaveid met te nemen hobbels en te aanvaarden tegenslag (op het terrein van kennis- en technologische ontwikkeling, voorwaardenscheppend beleid, regionale differentiatie, uiteenlopende bedrijfsconcepten en economische tegenslag), is gedurende de uitvoering van het convenant gebleken. Een realiteit waarmee met behoud van koers (de ambities) en binnen aanvaardbare grenzen met een zekere flexibiliteit is omgegaan.

25. Het convenant doet geen afbreuk aan wettelijke rechten en plichten van de partners en biedt ruimte voor bijstelling van de beleidskaders. Zo is de in het convenant op diverse terreinen vastgelegde 'wilsovereenstemming' meerdere keren onder druk komen te staan door gewijzigde omstandigheden en nieuwe (beleids)inzichten. De hieruit voortkomende wijzigingen in de aanpak, hebben (bij herhaling) geleid tot aanpassing van de ambities, tot vertraging in de instrumentontwikkeling en het van kracht worden daarvan. De CO2-emissierechten, de effecten van de teeltintensivering, het mineralenbeleid, het uniforme milieuregistratie systeem en de handhaafbaarheid van het Besluit glastuinbouw zijn hiervan voorbeelden.

26. Het doelgroepoverleg Glastuinbouw en Milieu is gericht op het ontwikkelen, in stand houden en uitvoeren van gezamenlijke strategie. In de uitvoeringspraktijk is -in het 'doen' ondersteunen van het proces - er sprake van dan weer overeenkomstige en dan weer uiteenlopende belangen, percepties en prioriteiten. Dit heeft de uitvoering van het convenant onder druk gezet en de besluitvorming vertraagd.

27. Gedurende de looptijd van het convenant is na meerdere interne en externe evaluaties de aanpak van de duurzaamheidvraagstukken en de werkwijze binnen het doelgroepoverleg bijgesteld, zowel met betrekking tot het beleid als het instrumentarium. Het convenant kreeg hierdoor meer bestuurlijke dynamiek en in de praktijk van uitvoering meer het karakter van een procesconvenant dan dat van een uitvoeringsconvenant met harde afrekenbare afspraken. De voorwaardelijke formuleringen, procedurele afspraken ter oplossing van uiteenlopende visies, en aannames op tal van onderdelen, die na de ondertekening van het convenant in vaak langdurige trajecten van afstemming en onderhandeling zijn uitgewerkt, bevestigen dit beeld

28. De uitvoeringspraktijk laat zien dat het convenant belangrijk heeft bijgedragen aan het verbinden van de nationale en regionale duurzaamheidsagenda's. De samenwerking tussen de overheden onderling en tussen deze overheden en het bedrijfsleven is geïntensiveerd. Goede voorbeelden hiervan zijn de nieuwe op duurzaamheid geënte glaslocaties, de energieprojecten gericht op het optimaliseren van de lokale energiehuishouding (de productie en levering van warmte en kracht). Ook de samenwerking tussen het bedrijfsleven en de milieuorganisatie SNM over groei licht en energie heeft bijgedragen aan positieve synergie-effecten voor beide partijen, evenzeer als de toegenomen samenwerking tussen waterschappen en gemeenten betreffende het vormgeven van de UO IMT en het toezicht op de naleving van de regels.

29. De uitwerking van de beleidsafspraken van het convenant in uitvoeringsinstrumenten zijn complexer gebleken dan bij de ondertekening was voorzien. Meerdere afspraken bleken vast te lopen in juridische, organisatorische, kennis en handhavingstechnische barrières. Barrières, die bij het tot stand komen van de afspraken niet of slechts voor een deel zijn onderkend. Het moeten loslaten van de aanvankelijk gedachte systematiek van zelfregulering, de opzet en het tot stand brengen van het Besluit glastuinbouw, de vertaling van generieke milieu- en energiedoelen in verifieerbare gewasnormen, en de handhaafbaarheid van de doelvoorschriften zijn hiervan voorbeelden. Deze onderwerpen hebben niet zelden tot op detailniveau een stempel gedrukt op de werkzaamheden van de Stuurgroep.

30. Na een aanvankelijk toenemende verantwoordelijkheid van de GlaMi organisatie voor de uitvoering van het convenant, is in de tweede helft van de looptijd deze verantwoordelijkheid weer nadrukkelijk neergelegd bij de partners. Deze omslag in werkwijze heeft de betrokkenheid en participatie van de partners bij het proces bevorderd en de output vergroot. De aanpak van de licht- en energievraagstukken en recent ook van het watervraagstuk zijn hiervan voorbeelden.

31. In de gewijzigde 'setting' signaleert, agendeert en adresseert het GlaMi-platform de vraagstukken en monitort het platform de voortgang. De taken van de GlaMi-organisatie kon hiermee worden beperkt tot een faciliterende rol en daarmee worden afgeslankt. Dit heeft de doelmatigheid in het proces en de procesactiviteiten bevorderd.

Aanbevelingen voor na 2010

32. De volgende overwegingen in de strategiebijeenkomst om ook na 2010 te beschikken over een Platform Duurzame Glastuinbouw zijn nog steeds valide:

- a. Het is gewenst de aanpak van de duurzaamheidvraagstukken vanuit een breed gedragen en alle thema's omvattende visie te initiëren, te agenderen en te adresseren
- b. Het is van belang te beschikken over een platform waarin de (bestuurlijke) samenhang van de uiteenlopende vraagstukken kunnen worden geagendeerd en besproken.
- c. Het is van belang te voorkomen dat relevante onderwerpen en de wisselwerking tussen de thema's buiten beeld blijven.
- d. Er is bestuurlijke ruimte gewenst voor afstemming en informatie-uitwisseling over aanpalende bestuursakkoorden.
- e. Het is gewenst nationale en regionale duurzaamheidsagenda's te verbinden en daarmee de betrokkenheid van de verschillende bestuurslagen (centraal/decentraal) te versterken.

33. Vanwege de samenhang en interferentie tussen de duurzaamheidvraagstukken in de bedrijfsvoering is het van groot belang vast te houden aan een consistente, integrale aanpak en een gezamenlijke strategische agenda; de duurzaamheidsagenda. De duurzaamheidsagenda prioriteert de vraagstukken, legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij betreffende partners en bevordert als gezamenlijke 'routeplanner' de doelmatigheid in de aanwending van menskracht en middelen. Het is gewenst de agenda breed te communiceren, zodat zowel de betrokken overheden als het bedrijfsleven op de geprioriteerde vraagstukken kunnen anticiperen. De ervaringen die in 2010 met het werken aan deze gezamenlijke agenda zijn opgedaan, zijn voldoende reden hier mee verder te gaan.

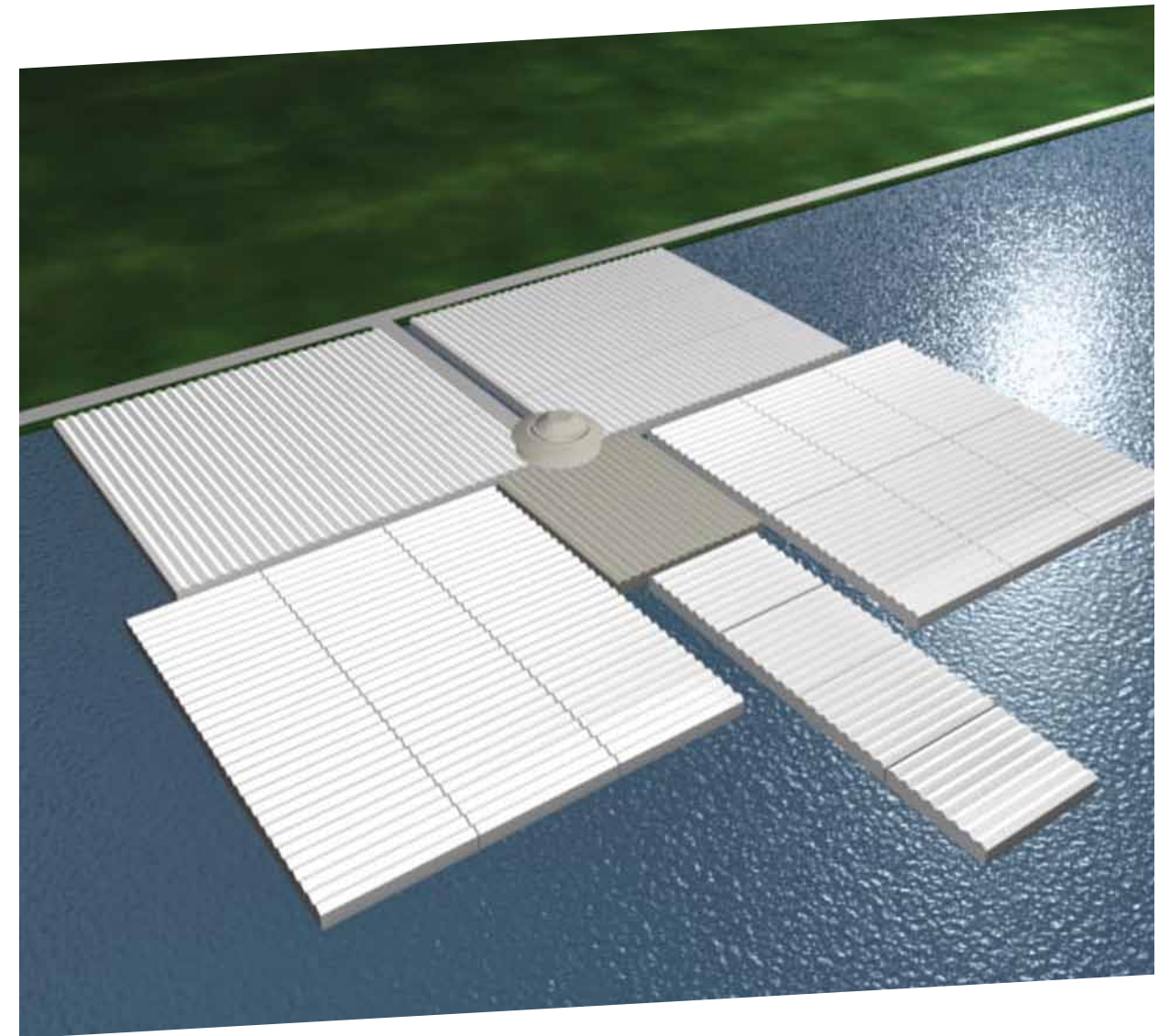
34. Het is gewenst om al bij het formuleren van (nieuwe)beleidsdoelen te onderzoeken of het bijbehorende instrumentarium voldoende adequaat is. Door de 'wat en hoe' vraag in het stadium van beleidsformulering te stellen en te beantwoorden kan worden voorkomen dat tijdens de uitvoering over de houdbaarheid van de beleidsdoelen opnieuw moet worden onderhandeld. Dit betreft zowel het wettelijke kader, de (markt) instrumenten van het bedrijfsleven als de flankerende (beleids)instrumenten voorlichting, onderzoek en stimuleringskader.

35. Het is van belang om op stuurgroepniveau expliciet aandacht te blijven geven aan de gewenste verhouding tussen consensus en conflict, tussen integratie en differentiatie van vraagstukken en tussen hoge en lage doelambities. Consensus, integratie en een hoge doelambitie op termijn blijven hierbij belangrijke uitgangspunten, maar gelden niet altijd en in alle gevallen onvoorwaardelijk. Er moet ruimte zijn voor een zekere flexibiliteit, zeker als het gaat om gewijzigde omstandigheden, nieuwe inzichten en gewijzigde beleidskaders.

36. Met de Uitvoeringsorganisatie IMT beschikken bedrijfsleven en overheid over een uitstekend loket voor het verzamelen van de milieuraapportages van de ondernemers en het uitleveren daarvan aan bevoegde instanties. Het is van belang de opgebouwde infrastructuur in stand te houden, en te verbreden naar ondersteunende dienstverlening op het gebied van andere milieuvoorschriften. Gelet op de ontwikkelingen in het waterdossier is het wenselijk de rapportageverplichting voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een betrouwbare en voor de sector hanteerbare indicator te hervatten. Waar mogelijk moet in dit digitale tijdperk samenwerking en bundeling van activiteiten worden gezocht met andere (overheids)organisaties.

37. Voor het functioneren van het platform is het van groot belang dat de partners over te voeren beleid, beleidswijzigingen en knelpunten elkaar tijdig informeren en daarbij ook de gevolgen voor de gezamenlijke strategie en duurzaamheidsagenda in beeld brengen.

38. Dat de partners voluit verantwoordelijkheid nemen voor de gezamenlijke strategie en elkaar hier zo nodig op aanspreken, blijft een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de gezamenlijke ambities.



1. Inleiding en verantwoording

Convenant Glastuinbouw en Milieu is 13 november 1997 door de meest betrokken partners¹ getekend. Wat oorspronkelijk een initiatief was van het bedrijfsleven en de provincies Zuid- en Noord-Holland², werd op initiatief van het bedrijfsleven hiermee naar nationaal niveau getild. In 1999 is op verzoek van het Rijk en het bedrijfsleven de uitvoering van de Meerjaren Afspraak Energie glastuinbouw (MJA-E)³ ondergebracht bij GlaMi.

Vanwege de samenhang tussen ruimtelijke ontwikkeling van de sector en de energie- en milieuambities is in 1998 besloten de taakstelling van GlaMi verder te verbreden naar de ruimtelijke ontwikkeling van bestaande en nieuwe glaslocaties.

Met het GlaMi-convenant beogen de deelnemers:

- De diverse (veelal generieke) milieudoelstellingen voor de glastuinbouw in één bestuurlijk overleg onder te brengen.
- De sector duidelijkheid te bieden over de milieuregelgeving op langere termijn (2010).
- De glastuinder bij het realiseren van de milieudoelen ruimte te bieden voor eigen verantwoordelijkheid en regie.
- De procedures te stroomlijnen en te vereenvoudigen (één-loket-functie).

In november 2010 loopt het convenant af; voldoende reden balans op te maken en de vraag te beantwoorden of het convenant, met zijn ambities, aan de verwachtingen heeft voldaan.

Deze eindrapportage biedt een schets van de 'wording' van het convenant en gaat als eindrapportage in op de inhoudelijke en procesmatige uitvoering. Het inhoudelijke deel betreft de bereikte resultaten, zowel met betrekking tot het terugdringen van het milieubeslag door de glastuinbouw als het flankerende beleid van de overheden. De procesmatige kant van deze evaluatie gaat in op de uitvoering, de bijdragen van de partners daaraan en de (meer)waarde die zij aan deze samenwerkingsvorm toekennen. De evaluatieconclusies monden uit in aanbevelingen (pag 14) voor de voortzetting van 'GlaMi na 2010'.

2. Het Convenant Glastuinbouw en Milieu

De volgende paragrafen geven een beschrijving van de totstandkoming van het GlaMi-convenant en de ontwikkeling daarvan gedurende de looptijd. Belangrijke herijkingen hebben plaatsgevonden in 2000 na een verzoek van het bedrijfsleven om een vervroegde, externe evaluatie, in 2005 na consultatie van de partners en in 2009 naar aanleiding van de strategiebijeenkomst in 2008.

2.1 Het voortraject

Met als doel samenhang te brengen in de uitvoering van het milieubeleid in de Hollanden is in 1993 in deze provincies de regionale Stuurgroep Glastuinbouw en Milieu opgericht. In mei 1994 is de Stuurgroep verbreed tot een landelijk platform van overheden en glastuinbouwbedrijfsleven. In het zelfde jaar heeft het Rijk de Stuurgroep een klankbordfunctie voor de verdere ontwikkeling van het milieubeleid toegekend.

Stevige discussies over middelvoorschriften (first-flush, gietwatervoorzieningen) van het Wvo Besluit glastuinbouw zijn in diezelfde periode (1993) voor de betrokken ministers en het Landbouwschap aanleiding om binnen de beleidskaders van Marktwerving Deregulering Wetgeving (MDW) opdracht te geven voor een onderzoek naar mogelijkheden van zelfregulering, flexibilisering van de regels en maatwerk voor glastuinbouwbedrijven.

De opdracht resulteerde in het rapport 'Haalbaarheidsonderzoek Bedrijfsmilieuplannen Glastuinbouw' (okt. 1994). Naar aanleiding van dit onderzoek adviseert de Stuurgroep de betrokken ministers om gezamenlijk met het bedrijfsleven een Integrale Milieutaakstelling⁴ (IMT) en bijbehorende Implementatieplan (IP) op te stellen, en projectmatig een voorbeeld-BMP uit te werken. Voorts adviseert de Stuurgroep LNV een organisatorisch kader te scheppen, waarin alle bestuurlijke overleggen over milieu- en energie vraagstukken in de glastuinbouw zijn geïntegreerd en kunnen worden afgestemd.

De Minister van LNV neemt namens het Rijk in maart 1995 de adviezen van de Stuurgroep over en verzoekt haar deze uit te werken in een totaal pakket van noodzakelijke inspanningen. Een totaal pakket dat nodig is om de milieu- en energieambities te realiseren en waaraan het bedrijfsleven en de overheden zich in de vorm van een 'intentieverklaring'⁵ committeren. De 'kiem' voor het Convenant Glastuinbouw en Milieu is hiermee gelegd.

2.2 Afspraken Integrale Milieutaakstelling (IMT)

Voor de uitwerking en invulling van de gezamenlijke afspraken in het convenant zijn de overheidsdoelstellingen, vastgelegd in ondermeer het Nationaal milieubeleidsplan-II, de Derde nota waterhuishouding, regionale beleidsplannen en al geldende wet- en regelgeving uitgangspunt. Binnen deze kaders heeft de Stuurgroep in de periode 1995-'97 het totaal aan in 2010 door de glastuinbouw te bereiken milieudoelstellingen bepaald (IMT), is het Implementatieplan (IP) ter ondersteuning van het doelbereik opgesteld en het voorbeeld-BMP uitgewerkt. Voornoemde afspraken en het uitvoeringsplan zijn naast enkele procedurele afspraken integraal opgenomen in het convenant en hierna kort beschreven.

Integrale Milieutaakstelling (IMT)

De Integrale Milieutaakstelling omvat het totaalbeeld van milieudoelstellingen, die de glastuinbouw tot en met 2010 moet realiseren. Hierbij is voor de periode tot 2000 uitgegaan van de bestaande wet- en regelgeving. Voor de periode 2000 tot 2010 is aangehaakt bij de ambities in de milieubeleidsplannen van het Rijk. Met de IMT beogen de GlaMi partners de glastuinbouwbedrijven gedurende een langere periode zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de gewenste milieu-inspanningen van de bedrijfstak Dit moet de tuinder in staat stellen de gewenste aanpassingen in zijn bedrijfsvoering en milieu-investeringen beter te laten aansluiten bij de ontwikkeling en investeringsritme van zijn bedrijf. Voor het realiseren van de gezamenlijke milieuambities zouden aan de andere kant de overheden minder inspanning hoeven te leveren (een MDW effect).

In de IMT zijn de thema's verspreiding, vermisting, klimaatverandering (broeikas effecten), verzuring, verwijdering, en verstoring benoemd. Echter om pragmatische redenen is er voor gekozen om de IMT te richten op de thema's, waar de glastuinbouw zowel vanuit landelijk als regionaal oogpunt het milieu substantieel belast. Milieuvraagstukken die niet of nauwelijks spelen, dan wel in samenhang met andere

¹ Daar de VNG de besluitvorming over deelname aan het convenant niet tijdig heeft kunnen afronden, heeft het Stadsgewest Haaglanden als tijdelijke voorziening namens de lokale overheid getekend.

² Provincie Zuid-Holland, Doelgroepoverleg glastuinbouw en bollenteelt. Korte weergave van uitgangspunten, organisatie en werkwijze. (september 1992)

³ De MJA-E afspraak (jan. 1993) liep 31 dec.2000 af en is feitelijk vanaf 1 jan.2000 als gescheiden onderdeel in het GlaMi-convenant opgenomen. In het 'Aanvullend Convenant GlaMi' (okt. 2002) is dit geformaliseerd.

⁴ In de IMT zijn de generieke milieu- en energiedoelen, vastgelegd in nationale en regionale beleidsplannen, en in vigerende regelgeving voor de glastuinbouw geconcretiseerd.

⁵ Vanwege het gewenste bindende karakter van de afspraken is nadien gekozen voor de juridische vorm

milieuproblemen binnen de glastuinbouw zijn op te pakken, zijn buiten de IMT gehouden. Voor zaken die niet in de IMT zijn opgenomen verwacht het convenant van de 'sector als geheel' geen substantiële actie. Deze niet benoemde zaken kunnen echter van individuele ondernemingen wel om actie vragen (b.v. de verspreiding van asbest, de opslag van regenwater en het gebruik van (grond)water).

De belangrijkste in het convenant op sectorniveau vastgelegde IMT-doelstellingen voor 2010 zijn:

1. Een verbetering van de energie-efficiëntie van 65% ten opzicht van 1980 en het verhogen van het aandeel duurzame energie in het totale energiegebruik tot 4%.
2. Een vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen van 72% in de bloemisterij en 88% in de glasgroenteteelt ten opzichte van het gemiddelde gebruik over het tijdvak 1984-1988.
3. Een vermindering van de uitstoot van fosfaat en stikstof met 95% ten opzichte van 1980.

Nieuwe afspraken

Gedurende de looptijd van het convenant zijn tussen betrokken partners op diverse terreinen de volgende nieuwe doelstellingen overeengekomen (zie hfd.st.4):

- De ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van bestaande en nieuwe glastuinbouwlocaties verbinden met de duurzaamheidsambities op het terrein van energievoorziening, -productie en -levering en met duurzaam- water en bodembeheer. (Aanvullend Convenant, 2002).
- Uiterlijk in 2027 moeten de ambities van de Europese Kaderrichtlijn Water zijn gehaald. (GlaMi, 2004)
- Een sectorale streefwaarde voor CO₂- emissie 6,5 Mton bij een areaal van 10.500 ha in 2010. Als het areaal t/m dat jaar groeit dan wordt de streefwaarde tot een areaal van 11.500 met maximaal 0,6 Mton verhoogd. Bij een verdere groei van het areaal blijft de streefwaarde 7,1 Mton CO₂. De GlaMi energienormensystematiek wordt vervangen door een systeem van CO₂ emissiehandel. (LTO Nederland /Rijk,2004)
- Alle bedrijven die vanaf 1 januari 2014 belichten, installeren een nagenoeg 100% scherm (= een scherm met een afschermingsniveau van minimaal 98%) en schermen vanaf die datum volgens het vastgestelde protocol. (LTO Nederland /SNM, 2006)
- Ten opzichte van 1998 is in alle agrosectoren (inclusief de glastuinbouw) de milieubelasting met gewasbeschermingsmiddelen met 95% gereduceerd. De glastuinbouw zet voorts in op geïntegreerde gewasbescherming⁶ als standaardmaatregel in 2015. (Convenant Duurzame Gewasbescherming, 2003)
- Nieuwe in 2020 te bereiken ambities voor energie-efficiëntie en CO₂-emissie. (Convenant Schone en Zuinge Agrosectoren/ Programma Kas als Energiebron, 2008)

Implementatie Plan (IP)

Het implementatieplan benoemt de maatregelen en de instrumentenmix (incl. het wettelijke kader, nationale en regionale instrumenten), waarmee op sector- en bedrijfsniveau de taakstelling wordt gerealiseerd. Zo bepaalt het convenant dat de IMT moet worden vertaald in een AMvB Glastuinbouw, die de tuinder de mogelijkheid biedt van een individuele vergunning. Voorts wordt alle Wm en Wvo regelgeving voor de glastuinbouwbedrijven in dit Besluit opgenomen. In het plan zijn voorts de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de partners en de wijze van monitoren en evalueren vastgelegd.

Bedrijfsmilieuplan

Concept van zelfsturing⁷, waarbij de tuinder op basis van een door hem opgesteld en door het bevoegde gezag goedgekeurd plan, zelf binnen wettelijke kaders verantwoordelijkheid neemt voor de op zijn bedrijf te realiseren milieuprestaties.

Afbakening

In het convenant zijn procedurele afspraken opgenomen over onduidelijkheden en /of tegenstrijdigheden in de lijst van IMT-doelstellingen. Zo zijn procedurele oplossingen geformuleerd voor de vraagtekens die het bedrijfsleven plaatst bij de haalbaarheid van de IMT, zijn negatieve interacties tussen doelstellingen procedureel opgelost en zijn milieukwaliteitsdoelstellingen⁸ geïnterpreteerd in termen van emissie en / of verbruiksreducties.

Ook zijn afspraken opgenomen over de afstemming met andere overlegverbanden, zoals de stuurgroepen Meerjarenaafpraak Energie (MJA-E)⁹, het Convenant Gewasbescherming en het Convenant afvalstoffen. Tenzij de IMT/IP aanleiding geeft, bijvoorbeeld in geval van tegenstrijdige doelstellingen en of ongewenste interferentie in de aanpak, veranderen de uitvoerende verantwoordelijkheden van deze thematische stuurgroepen niet.

Regionale specificatie Integrale Milieu Taakstelling

De IMT is een landelijke taakstelling te realiseren door de glastuinbouw als geheel. In het convenant is voor een aantal thema's (o.a. verspreiding naar lucht en water, verstoring (licht en geluid)), mits voldaan is aan een aantal criteria¹⁰, ruimte gecreëerd voor regionale aanpassing van deze doelstellingen; regionale specificatie. De regionale overheden en het regionale bedrijfsleven toetsen de gewenste nadere specificatie aan deze criteria.

Bijstelling Integrale Milieutaakstelling

De Stuurgroep kan de convenantpartners adviseren de Integrale Milieu Taakstelling bij te stellen¹¹, wanneer de periodieke evaluatie hiertoe aanleiding geeft dan wel er zich sinds de ondertekening van het convenant belangrijke wijzigingen van algemene aard hebben voorgedaan. Onder belangrijke wijzigingen verstaat het convenant:

- nieuwe beleidsvoornemens, gewijzigde beleidsinzichten op milieu en milieutechnologisch gebied, nieuwe wetgeving en jurisprudentie.
- de verwachtingen over de economische groei, de internationale concurrentiepositie en de ontwikkelingen van de rendementen van de glastuinbouw als geheel.

2.3 Doelgroepoverleg

In het doelgroepoverleg GlaMi werken de partners samen aan het realiseren van de Integrale Milieutaakstelling. Het doelgroepoverleg heeft de volgende taken:

- a. Het bevorderen en bewaken van een gecoördineerde, gestructureerde en samenhangende aanpak van het milieubeleid.
- b. Het bevorderen van de afstemming en wisselwerking tussen uitvoeringspraktijk en beleidsbepaling, waar mogelijk ook op het niveau van de regionale overheden.

Voor het doelgroepoverleg is de Stuurgroep GlaMi gevormd, die het karakter heeft van een afstemmend platform, waarin iedere deelnemer zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt. De Stuurgroep stuurt de uitvoering van het convenant aan, adviseert over trajecten van milieubeleidvorming, bewaakt de voortgang, monitort de resultaten en bevordert eenduidige communicatie over het milieubeleid en de uitvoering daarvan.

⁸ Voor het milieubeleid zijn de milieukwaliteitsdoelstellingen, vertaald in termen als grens- en streefwaarden, richtinggevend. In de Integrale Milieu Taakstelling zijn deze generieke grens- en streefwaarden vertaald naar emissie- en verbruiksdoelstellingen 2010 voor de glastuinbouw. In het traject van uitvoering van het convenant zal worden getoetst of en in hoeverre de gewenste algemene milieukwaliteit door realisatie van deze emissie- en verbruiksreducties worden gehaald, dan wel moeten worden bijgesteld.

⁹ Het secretariaat van de Stuurgroep MJA-E was eveneens ondergebracht bij het toenmalige SenterNoven. De MJA-E afspraken, die per 31 december 2000 zijn afgelopen, zijn op verzoek van de partners toegevoegd aan het GlaMi convenant. Deze afspraken zijn nadien met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2001 opgenomen in de aanvulling op het Convenant GlaMi.

¹⁰ Er moet sprake zijn van overschrijding van de milieukwaliteitsdoelstelling voor bepaalde stoffen of waarden daarvan, een aanmerkelijke verbetering van de milieukwaliteit door extra emissiereductie-inspanning en de gevraagde extra inspanning van de tuinder moet in redelijke verhouding staan tot zijn economische mogelijkheden en de kosten, die hij al op grond van de landelijke taakstelling moet maken.

¹⁰ Convenant, bepaling IV.6

⁶ Rationele toepassing van een combinatie van biologische, biotechnologische, chemische en fysieke bestrijding en teeltmaatregelen, waarbij het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt tot het strikte minimum. In de praktijk betekent dit: 'eerst alle andere teeltmaatregelen grondig afwegen voordat gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast'.

⁷ Het concept zelfsturing moet bij het van kracht worden van het convenant op onderdelen (de meet- en registratiesystematiek, de puntensystematiek en de juridische inbedding in het wettelijke kader) nog verder worden uitgewerkt. Dit geldt ook voor in het convenant opgenomen voorbeeld BMP, at het bedrijfsleven en de bevoegde gezagen nog op uitvoerbaarheid moeten toetsen.

3. Ontwikkelingen in de glastuinbouw 1997-2010

De glastuinbouw levert met een productiewaarde van € 5 miljard in 2009, gerealiseerd op een areaal van ruim 10.000 ha, een flinke bijdrage aan de economische kracht van Nederland. Het glastuinbouwcluster kan zich meten aan de mainports Rotterdam en Schiphol.

Binnen de kaders van het convenant maakt de sector in de uitvoeringsperiode op diverse terreinen een stormachtige ontwikkeling door. Genoemd worden: energievoorziening en -productie (WKK), de sterke groei van de fysieke productie (zie grafiek), maar ook economische tegenslag, schaalvergroting van de bedrijven en ruimtelijke ontwikkeling, verduurzaming en de hiermee samenhangende maatschappelijke acceptatie, product vernieuwing en innovatie. Ontwikkelingen die ook de samenhang en interactie tussen de economische en duurzaamheidsvraagstukken scherp in beeld hebben gebracht en daarmee een stempel hebben gedrukt op de uitvoering van het convenant.

Figuur 3.1 brengt de procentuele toename van de fysieke productie in de periode 1980 tot 2005 in beeld. De fysieke productie per m² is meer dan verdubbeld in deze periode¹².



Bron LEI, energiemonitor 2008

De glastuinder verbindt anno 2010 in veel sterkere mate dan in 1997 zijn bedrijfseconomische doelen met duurzame ontwikkeling. De opvatting dat duurzame productie haar beloning krijgt, heeft in de sector aan kracht gewonnen; enerzijds vanwege de te verwachten schaarste aan natuurlijke hulpbronnen en anderzijds door de veranderde markt- en consumentenvraag. Maatschappelijk verantwoord ondernemen ontwikkelt zich in de sector en ook bij de ketenpartners, als de 'sleutel' naar behoud en waar mogelijk, versterking van de concurrentiepositie. Dat dit traject van verandering zich niet voltrekt langs een rechte lijn, maar onderweg op vele terreinen is geplaveid met te nemen hobbels en tegenslag (kennis, technologie, voorwaardenscheppend beleid en economische terugval), is hierbij een realiteit. Een realiteit waarmee binnen aanvaardbare grenzen met een zekere mate van flexibiliteit omgegaan moet worden.

De glastuinbouw wordt alom, onder meer door het Innovatieplatform, geprezen om haar vernieuwingsdrang. Was het energiebeleid aanvankelijk gericht op besparing en efficiencyverbetering, sinds de eerste jaren van 2000 heeft de sector de focus verlegd van fossiele naar alternatieve en duurzame energiebronnen (zon, groen gas, aardwarmte en warmteopslag). Ook deze insteek, uitgekristalliseerd in het programma 'Kas als Energiebron', onderstreept de innovatieve kracht van de sector¹³. De sector schroomt hierbij niet om op het terrein van decentrale energieopwekking, restwarmte en warmteopslag samenwerking te zoeken met maatschappelijke organisaties (SNM), andere sectoren en de lokale overheid. Gedreven door het economische belang is het blikveld van de ondernemer in sterk toenemende mate naar buiten gericht.

Voor de economische haalbaarheid van milieu- en energie-investeringen is productiviteitsverbetering een belangrijke voorwaarde. Hierbij gaat het om complexe en kennisintensieve vraagstukken. Het verhogen van de fysieke productie door teeltintensivering verbetert de energie-efficiency, maar vraagt ook extra inzet van stikstof en fosfaat, groeilicht en van corrigerende gewasbescherming. Zonder aanpassing van de bedrijfsvoering versterkt deze extra inzet ongewenste effecten op bodem, water en lucht en ondermijnt de ambities op deze terreinen. Nieuwe teeltconcepten en innovatieve technieken, zoals het uit de grond telen van gewassen en de afscherming van groeilicht hebben ter ondervanging van deze neveneffecten een grote vlucht genomen, maar zijn ook in 2010 nog niet voor alle gewassen en/of omstandigheden toepasbaar.

Deze voorbeelden onderstrepen tevens de complexiteit van het verduurzamingvraagstuk in de glastuinbouw en het belang om de uiteenlopende vraagstukken in onderlinge samenhang aan te pakken en op te lossen. Voor de GlaMi partners is deze aanpak in het uitvoeringstraject van het convenant steeds als leidraad gehanteerd.

¹³ Binnen de agrarische sector is de glastuinbouw de meest innoverende sector. Uit LEI onderzoek blijkt dat in 2007 zo'n 27% van het aantal glastuinbouwbedrijven getypeerd kan worden als vernieuwend.

4. De beleids- en uitvoeringactiviteiten 1997-2010

Dit hoofdstuk schetst in hoofdlijnen de beleids- en uitvoeringsactiviteiten van het platform gedurende de looptijd van het convenant. De diverse herijkingmomenten zijn hierbij vertrekpunt. De bereikte resultaten komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

4.1 Periode 1997-2000

In de eerste fase van de uitvoering van het Convenant ligt het accent op beleidsadvisering, op het vormgeven van het (beleids)instrumentarium, het ontwerpen en toetsen van de bijbehorende infrastructuur, het versterken van de organisatorische opzet en op het verwerven van draagvlak voor de gekozen aanpak.

Op verzoek van het bedrijfsleven besluit de Stuurgroep in 1999 de (inhoudelijke)uitvoering en het functioneren van het doelgroepoverleg door een extern bureau te laten evalueren.

Effecten van nieuw beleid

Aan de taak van de Stuurgroep te adviseren over trajecten van milieubeleidvorming is in deze periode veel aandacht besteed aan de thema's energie en gewasbescherming. In de beleidvoornemens van de overheid het gewasbeschermingsmiddelenpakket te saneren en de energiemarkten te liberaliseren zag het bedrijfsleven een bedreiging voor de realisatie van de IMT. Ook de trage voortgang van de ruimtelijke herstructurering van de sector zou de haalbaarheid van de IMT in de weg staan.

Het evaluatieonderzoek naar de effecten van externe ontwikkelingen op de haalbaarheid van de doelen¹⁴, mondt uit in de volgende conclusies, dat:

- de energie doelen (energie-efficiency en aandeel duurzame energie) onder de huidige omstandigheden (de effecten van een liberalisering van de energiemarkt) waarschijnlijk niet kunnen worden gehaald;
- de gewasbeschermingsdoelen voor de sector als geheel mogelijk lijken, en
- de haalbaarheid van de nutriëntendoelen voor de sector als geheel niet duidelijk is.

De Stuurgroep ziet in het evaluatierapport voornamelijk geen aanleiding het IMT-ambitieniveau bij te stellen. Zij besluit IMT-doelen en de hiervan afgeleide gewasnormen tot de eerstvolgende evaluatie te handhaven.

Invoering beleidsinstrumentarium

Het onderbrengen van het Lozingenbesluit Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt Wet Milieubeheer in één nieuw Besluit glastuinbouw¹⁵, en de vertaling van de IMT in dit Besluit is een tijdrovend en complex vraagstuk. De inhoudelijke en juridische vormgeving van de voortschrijdende doelvoorschriften in het Besluit blijkt bijzonder lastig. Hierbij gaat het om: de toe te passen indicatoren voor energie, gewasbeschermingsmiddelen en mineralen ter bepaling van de milieubelasting, de vertaling van de IMT doelen in gewasnormen voor de onderscheiden gewasgroepen, de juridische houdbaarheid en handhaafbaarheid van de doelvoorschriften en daarvan afgeleide normen, de inbedding van de systematiek van zelfregulering en het vorm geven van de meet-, registratie en rapportageverplichting.

Uiteindelijk blijkt de in het convenant opgenomen systematiek van bedrijfsmilieuplannen als zelfregulerend instrument om juridische en technische redenen niet houdbaar. Hiermee ontwikkelt het Besluit glastuinbouw zich van het bedoelde minimum beschermingsniveau ('de stok achter de deur'), waar ' bovenop en onder voorwaarden' zelfregulering mogelijk zou zijn, tot het wettelijke kader waaraan alle onder de werking van het Besluit vallende bedrijven moeten voldoen.

Uitvoeringsorganisatie IMT

Om de bereikte milieuprestaties op bedrijfsniveau te kunnen verantwoorden neemt het bedrijfsleven het initiatief voor het ontwerpen en operationaliseren van een uniforme meet- en registratiesystematiek (UMR) voor de hele sector. In de verdere uitwerking blijkt publiek-private samenwerking in de stichting UMR juridisch (aansluitingsplicht, uitwisselen van data voor publieke en private doeleinden) moeilijk te liggen.

Op verzoek van de Stuurgroep nemen de glastuinbouwgemeenten en de waterschappen het initiatief van het bedrijfsleven over. Dit resulteert eind 2001 in de oprichting van de stichting Uitvoeringsorganisatie Integrale Milieutoetsing (UO IMT).

De stichting krijgt de opdracht de rapportages van alle registratieplichtige bedrijven in een databank op te slaan en beschikbaar te houden voor het bevoegde gezag, en deze rapportages voor de jaarlijkse monitor van de Stuurgroep te aggregeren naar milieukentallen op sectorniveau. Omdat het Besluit nog niet van kracht is maakt de stichting in het eerste jaar gebruik van de diensten van Productschap Tuinbouw, dat hiertoe de 'Verordening PT Registratie milieugegevens glastuinbouw 2001' vaststelt.

Versterken en verruimen aanpak

Een belangrijke conclusie in het uitgebrachte evaluatieadvies is, dat: 'De combinatie van een hoog integratieniveau (de integrale aanpak van de vraagstukken), de gewenste hoge mate van consensus tussen de partijen en de hoge doelambitie van de partners heeft geleid tot stroperigheid in de besluitvorming'. Naar aanleiding hiervan besluit de Stuurgroep¹⁶ beleidafstemming en strategiebepaling te scheiden van de uitvoeringsactiviteiten. Door de uitvoeringsvraagstukken neer te leggen bij de adviescommissies Milieu en Ruimtelijke inrichting, en de al eerder gevormde Commissie Energie, verwacht de Stuurgroep de bestuurskracht van het platform te versterken.

Vanwege de samenhang tussen de ruimtelijke- en duurzaamheidvraagstukken, besluit de Stuurgroep voorts, dat de ontwikkeling van nieuwe glaslocaties en herstructurering van bestaande locaties, hoe complex ook, een hoge prioriteit moet krijgen. Meer specifiek krijgt de Cie. Ruimtelijke Inrichting de taak om in samenhang met de duurzaamheidsambities, de ruimtelijke herstructurering (ontwikkeling van nieuwe glaslocaties, revitalisering bestaande glastuinbouwkernen en concentratie van verspreid glas in regionale concentratiegebieden) te faciliteren. Op verzoek van het Rijk brengt de commissie o.m. advies uit over de opzet van de Stimuleringsregeling Duurzame Glastuinbouwgebieden (StiDuG).

De aanvullende afspraken die de partners sinds de ondertekening van het convenant in 1997 zijn overeengekomen en de evaluatiebesluiten zijn neergeslagen in het Aanvullende Convenant, dat op 1 oktober 2002 in werking is getreden.

Draagvlak doelgroep en partners

Een belangrijke vereiste voor het tot resultaat brengen van het convenant is draagvlak. Draagvlak van de partners voor het uitzetten van een gezamenlijke strategie en het tot uitvoering brengen daarvan. Draagvlak bij de ondernemers en uitvoerende overheden om de gewenste inspanningen te leveren. In deze aanlooperperiode is daarom in diverse communicatietrajecten (bijeenkomsten, publicaties in vakbladen en via de website) veel aandacht gegeven aan uitleg over de opzet van het convenant, het instrumentarium en de rol van de partners.

Ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk zijn het handboek 'Milieumaatregelen Glastuinbouw' en het naslagwerk voor de 'Inrichting van duurzame glaslocaties' uitgebracht, en is ter ondersteuning van het toezicht op de naleving van het Besluit glastuinbouw de 'Handhavingsrichtlijn Glastuinbouw' opgesteld.

4.2 Periode 2000-2005

In deze fase wordt de omslag gemaakt van 'denken naar doen'. Het Besluit glastuinbouw (geconditioneerd op het onderdeel gewasnormen), inclusief de meet-, registratie en rapportageverplichting, treedt in werking.

Conform de in 2000 gemaakte afspraken zijn de gewasnormen van het Besluit geëvalueerd en is een nieuw onderzoek naar de effecten van in- en externe ontwikkelingen uitgevoerd (2003). De evaluatie van de normen mondt na veel bestuurlijke dynamiek uit in een advies over de hoogte en het tijdstip van het in werking treden van deze normen. In de overgangsfase zal de handhaving toegespitst worden op 'notoire overtreders'.

Ook de ontwikkeling van nieuwe (de zogenaamde Bukman locaties) en herstructurering van bestaande locaties begint met ondersteuning van de StiDuG in deze periode op gang te komen.

¹⁵ Het Besluit glastuinbouw is op 21 februari 2002 in werking getreden. De in het Besluit opgenomen gewasnormen treden in werking op een bij KB nader te bepalen tijdstip. Bij KB van 4 dec. 2003 is bepaald, dat de verbruiksnormen voor gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen per 1 januari 2004 en die voor energie per 1 januari 2005 in werking treden. In de toelichting meldt het KB dat op moment van vaststelling in GLaMi verband de gewasnormen worden geëvalueerd en dat deze evaluatie reden kan zijn voor bijstelling van de normen. De toezichthoudende overheden hebben in afwachting van deze evaluatie toegezegd terughoudend te zijn bij de handhaving van de normen. Alleen tegen zogenaamde 'notoire overtreders' zal worden opgetreden.

¹⁶ De omslag naar slagvaardigheid'; Advies Stuurgroep bij 'Evaluatierapport convenant Glastuinbouw en Milieu'; dd 16 mei 2000.

Effecten in- en externe ontwikkelingen

Het onderzoek naar de effecten van in- en externe ontwikkelingen¹⁷ sinds de totstandkoming van het convenant in 1997 concludeert, dat:

- De productmarktontwikkeling in deze periode heeft geleid tot een sterke intensivering van de productie. De groei in areaal groeilicht was sterker dan voorzien.
- De liberalisering van de elektriciteitsmarkt en in mindere mate de gasmarkt de condities voor het plaatsen van WKK op tuinbouwbedrijven door de energiebedrijven flink heeft verslechterd en daarmee de energie-efficiencyindex nadelig heeft beïnvloed.
- De ruimtelijke herstructurering en ontwikkeling van nieuwe glaslocaties is vertraagd en daarmee de bouw van energiezuiniger kassen en de toepassing van duurzame energie (wind en groene stroom) niet aan de verwachtingen voldoen.
- Voorname negatieve effecten op de energie-efficiency door de tuinbouwbedrijven ten dele zijn te compenseren door de toegenomen aantrekkelijkheid van energiesparende investeringen (stijging gemiddelde gasprijs, hogere subsidies (EIA)), en door de energie-efficiency index te verbeteren met de afname van groene stroom.

Deze uitkomst van het onderzoek blijft niet onomstreden. LTO Nederland spreekt van een 'politiek document' met als doel een veruiming van de energie- en CO₂-koek voor de sector te voorkomen. Zo zouden de nadelige effecten van de liberalisering van de energiemarkt, de afschakeling van w/k-installaties, het afnemende areaal warmte van derden en de stagnerende herstructurering grotendeels terzijde zijn geschoven.

Evaluatie normen Besluit glastuinbouw

De systematiek van gewasnormen, waarmee de milieu- en energiedoelen 2010 (IMT) zijn vertaald naar gebruiksruimte voor gewassen en bedrijven, is in essentie de 'kern' van het sturingsinstrumentarium. Vanwege deze zwaarwegende betekenis legt de Stuurgroep het evaluatieadvies van het College van Deskundigen¹⁸ voor inspraak voor aan het bedrijfsleven en de andere partners. Het bedrijfsleven is zeer kritisch over het college-advies. LTO Nederland 'kan en wil geen verantwoordelijkheid nemen' voor het advies en stelt dat de voorgestelde energienormen 'een grote rem zetten op de verdere ontwikkeling van de glastuinbouw en daarmee op het toekomstperspectief van het glastuinbouwcluster als geheel'. De sector schort, mede in verband met het ingezette CO₂ beleid van het Rijk, tijdelijk het overleg in GlaMi op¹⁹.

Nieuwe beleidsafspraken

In 2002 kondigt het Rijk in de Evaluatienota Klimaatbeleid²⁰ een systematiek van sectorale streefwaarden voor CO₂-emissie aan. In de Klimaatbrief van begin 2004 deelt het Rijk de glastuinbouw voor 2010 een CO₂-streefwaarde toe van 5,1 Mton, die door LTO Nederland wordt afgewezen. De organisatie vindt dat het Rijk met deze waarde onvoldoende rekening houdt met de door de sector al gerealiseerde reductie en de toekomstige ontwikkelingen (energie intensivering en areaalsgroei). De organisatie claimt een 'emissiekoek' van 7.2 Mton.²¹ In juli 2004 bereiken het Rijk en het bedrijfsleven na intensief overleg overeenstemming over een hogere CO₂-streefwaarde²².

In deze periode zijn voorts de volgende nieuwe afspraken tot stand gekomen:

- Uiterlijk in 2027 moeten de ambities van de Europese Kaderrichtlijn Water zijn gehaald.²³ (GlaMi, 2004);
- Ten opzichte van 1998 is in alle agrosectoren (inclusief de glastuinbouw) de milieubelasting met gewasbeschermingsmiddelen met 95% gereduceerd. De glastuinbouw zet voorts in op geïntegreerde gewasbescherming²⁴ als standaardteeltmaatregel in 2015. (Convenant Duurzame Gewasbescherming, 2003).

Quick Scan

Het CO₂ streefwaardenbeleid van het Rijk, de evaluatie van de gewasnormen, en de complexe – op onderdelen – zeer gedetailleerde regels van het Besluit glastuinbouw leiden begin 2004 tot veel ophef en discussie. Naar aanleiding hiervan besluit de Stuurgroep:

- Het College van Deskundigen te vragen een evaluerend advies uit te brengen over de huidige systematiek van de gewasnormen en binnen de kaders van het Besluit glastuinbouw in verkennende zin een advies over de vervolgaanpak.
- In een tweetal scenario's de uitvoeringsvraagstukken tegen het licht te houden en op basis daarvan zonodig voorstellen voor een herijking van het convenant uit te werken. Het definitieve CO₂-emissieplafond, de Nota Duurzame Gewasbescherming²⁵, de Kaderrichtlijn Water en Nitraatrichtlijn²⁶ van de EU zijn hiervoor de randvoorwaarden.
- Na vaststelling van de nieuwe strategie in 2005 de rol en inrichting van de GlaMi-organisatie te evalueren.
- Gedurende de periode van herijking de 'winkel' open te houden; dit geldt zowel de voortgang in de beleidsvorming, het toezicht op de naleving van het Besluit glastuinbouw als de aanpak van de 3 milieuvelden.

Resultaten Quick Scan

In juni 2004 neemt de Stuurgroep met veel waardering kennis van het aanvullende advies van het College van Deskundigen (zie kader) en ziet hierin goede mogelijkheden voor de vervolgaanpak.

²³ In de glastuinbouw is sprake van duurzaam (grond)waterbeheer als:

- de glastuinbouw beschikt over voldoende gietwater van goede kwaliteit en voor dit gietwater in zeer belangrijke mate zelfvoorzienend is;
- de glastuinbouw belast het oppervlakte- en grondwater niet of nauwelijks met mineralen en gewasbeschermingsmiddelen;
- nagenoeg nullozing op riolering, grond- en oppervlaktewater;
- glastuinbouwgebieden voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn;
- de glastuinbouwgebieden beschikken over voldoende buffering / waterberging om wateroverlast en watertekorten (van vereiste kwaliteit) te voorkomen.

²⁴ Rationele toepassing van een combinatie van biologische, biotechnologische, chemische en fysieke bestrijding en teelt- of gewasverdelingsmaatregelen, waarbij het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt tot het strikte minimum.

²⁵ Nota Duurzame Gewasbescherming, Beleid voor gewasbescherming tot 2010; LNV, 25 mei 2004

²⁶ Het Europese Hof van Justitie heeft de vrijstelling van de glastuinbouw van de Minasseffing als onrechtmatig betiteld. Voor de glastuinbouw zal ook een stelstel van wetenschappelijk onderbouwde gebruiksnormen per 1 januari 2006 van kracht moeten zijn. De huidige normen in het Besluit glastuinbouw voldoen hier niet aan.

¹⁷ Effecten interne en externe ontwikkelingen op energie-efficiency van de glastuinbouw 1997-2003'; LEI/ ECN, 15 oktober 2003

¹⁸ Voorontwerp van het adviesrapport van het College van Deskundigen (22 dec. 2003)

¹⁹ 'Inspraakreactie LTO Glastuinbouw hoorzitting evaluatie gewasnormen Besluit glastuinbouw'; F.H.Hoogervorst, 23 januari 2004

²⁰ Evaluatienota Klimaatbeleid, TK, vergaderjaar 2003-2004, 26240, nr4

²¹ 'Economische effecten van energie- en CO₂-beleid op de glastuinbouw';KPMG/ LEI, mrt 2004

Aanvullend advies over het Besluit glastuinbouw en de hierin opgenomen gewasnormen.

Haalbaarheid convenantdoelstelling 2010

Het College constateert dat de 'IMT-koek' is opgesteld en verdeeld volgens de opbouw van sector in 1997, waarin in de oorspronkelijke bestuursafspraken ruimte zit voor groei en wijziging in het teeltareaal per gewas. Teelverschuivingen, zoals overschakeling van niet-intensief naar intensief zijn mogelijk, mits aan de individuele gewas- en bedrijfsdoelstellingen is voldaan. Aanpassing van de gewasnormen, op basis van nieuwe inzichten of een andere sectorsituatie, blijft mogelijk.

Het College concludeert dat er een behoorlijke verschuiving in de richting van intensivering heeft plaatsgevonden en dat deze trend zich verder zal doorzetten. Met betrekking tot de IMT-doelstelling adviseert het college de ruimte die convenant biedt (artikel 6.1) beter te benutten.

Het college constateert voorts dat nieuwe kaderstellende wet- en regelgeving (bijvoorbeeld emissieplafond voor CO₂) de omvang van de 'koek' begrenst. Dit beperkt de mogelijkheid om de gewasnormen te laten sporen met de nieuwste ontwikkelingen. Hierdoor kan er vooral op het onderdeel energie een groot spanningsveld ontstaan.

Voor wat de IMT doelen per milieuveld betreft, acht het college:

- a. De doelstelling voor gewasbescherming haalbaar, tenminste wanneer het middelenpakket voldoende mogelijkheden biedt voor geïntegreerde bestrijding van ziekten en plagen;
- b. De doelstelling voor mineralen scherp neergezet, maar gemiddeld haalbaar. Wel dient gecorrigeerd te worden voor de effecten van intensivering en hard gewerkt te worden aan de sluiting van de waterkringloop.
- c. Vanwege de intensivering van de sector en de voorgestelde clustering van de 'kleine gewassen' een beperkte verhoging van de energiedoelstelling gewenst.

Conclusies en aanbevelingen

Met een aangepaste systematiek van gewasnormen zijn de IMT-doelstellingen haalbaar. De IMT-doelstelling vraagt om actualisatie voor niet voorziene ontwikkelingen sinds 1997 (intensivering en areaaluitbreiding). Voor groeilicht is een taakstellende aanpak vereist.

Naar het oordeel van het College kan de systematiek met normen per gewasgroep op individueel bedrijfsniveau gelden, met een aantal aanpassingen, in stand blijven. Geadviseerd wordt:

1. De normen, in plaats van een wettelijke basis, meer een taakstellend karakter te geven. Dit biedt bedrijven meer ruimte om gefundeerd en op basis van aantoonbare gegevens en omstandigheden van de normen af te wijken en doet meer recht aan de verscheidenheid en diversiteit tussen bedrijven.
2. De kwaliteit van de registratiegegevens te verbeteren en de door de tuinder behaalde milieuprestaties af te zetten tegen die van de best presterende bedrijven.
3. De relatie tussen gewasnormen en ontwikkelingen in de praktijk (tot uiting komend in intensivering, nieuwe gewassen en verschuivingen tussen teelten) zichtbaar te maken. Een "benchmark"-benadering kan zowel de mogelijkheden als de spanningen zichtbaar maken en het draagvlak voor de normen vergroten.
4. De normen op te stellen in overleg met de sector (gewasgroepen) en op basis van een advies van een breed onafhankelijk adviescollege.
5. De evaluatie en bijstelling van de normen en de sectordoelstellingen jaarlijks uit te voeren.
6. Het aantal normen te beperken door clustering in temperatuurregimes en samenvoeging gewasgroepen. De onderliggende registratie per gewas in stand blijven om t.g.v. ontwikkelingen in de teelt een gewas gemotiveerd in een andere groep onder te kunnen brengen.

Advies, College van Deskundigen, juni 2004

Twee uitvoeringsscenario's

Met behulp van een vijftal door de partners te waarderen criteria (doelbereik, verdeling verantwoordelijkheden, controle en handhaving, (administratieve) lastendruk, en draagvlak) is de voorkeur van de partners voor de aanpak van de uitvoeringsvraagstukken voor beide scenario's²⁷ in beeld gebracht.

Welke scenario de voorkeur heeft, wordt niet éénduidig beantwoord. Het bedrijfsleven, Min. VROM, de glastuinbouwprovincies, de glastuinbouwgemeenten en SNM geven de voorkeur aan scenario 1; de integrale aanpak. Dit scenario biedt volgens hen vanuit de integraliteit meer garanties voor het doelbereik en een effectieve handhaving. Het bedrijfsleven voegt hier aan toe vast te willen houden aan één wettelijk kader (Besluit glastuinbouw) voor energie, gewasbescherming en mineralen.

Min. LNV en Min V&W menen dat scenario 2 ('ontregelen en ontkoppelen') beter binnen het huidige (anno 2004) beleidskader van het Rijk past; het is de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven vraagstukken aan te pakken. De overheid stelt kaders en randvoorwaarden, faciliteert gewenste ontwikkelingen, en streeft naar vermindering van regel- en lastendruk.

De Unie van Waterschappen neemt een tussenpositie in. Deze organisatie wil vast houden aan individuele verantwoordelijkheid (inclusief duidelijke en handhaafbare normen en/ of middelvoorschriften). Onder de conditionerende voorwaarde van wettelijke normen en een kosteneffectieve handhavingmethodiek is de Unie bereid mee te werken aan de uitwerking van scenario 1.

De Stuurgroep besluit najaar 2004 dat met een integrale milieutaakstelling en individuele verantwoordelijkheid van tuinders, gecombineerd met een effectief toezicht, het doelbereik het beste is gediend. Met betrekking tot de ambities en het IMT doelbereik besluit de Stuurgroep:

- in lijn met de adviezen van het College van Deskundigen en met in achtneming van de volgende afspraken vast te houden aan de systematiek van individuele afrekenbaarheid (incl. gewasnormen).
- de afspraken tussen Rijk en bedrijfsleven over het CO₂-emissieplafond en de systematiek van CO₂-emissiehandel te volgen. In de overgangsperiode 2005-2008 moet dit zijn beslag krijgen.
- de gebruiksnormen voor mineralen in overeenstemming te brengen met de vereisten van de EU Nitraatrichtlijn, door de huidige normen beter te onderbouwen. Ook voor mineralen wordt een overgangsperiode van 3 jaar aangehouden.
- de sector- en individuele bedrijfsdoelstellingen van de convenanten Duurzame Gewasbescherming en GlaMi af te stemmen en overlap in regelgeving weg te nemen.
- de kwaliteit van meet-, registratie- en rapportagegegevens met gerichte maatregelen te verbeteren en het toezicht op het naleefgedrag van de regels aan te scherpen.
- de handhavingproblematiek in samenhang met de keuzes voor de drie milieuvelden met prioriteit aan te pakken en uit te werken in een strategie gericht op notoire overtredingen.

Nieuwe opzet en werkwijze doelgroepoverleg

Na de inhoudelijke herijking richt de evaluatie 2005 zich uitsluitend op de functionaliteit van het doelgroepoverleg, en op de opzet en organisatie van dit overleg²⁸. Ook deze evaluatie resulteert in de conclusie dat het convenant nog altijd een belangrijk instrument is voor de aanpak van de milieuvraagstukken. Een integrale aanpak van de vraagstukken biedt, zo is de redenering, alle partners meerwaarde.

Om de betrokkenheid van de partners bij het proces te bevorderen kiezen de partners voor een nieuwe manier van werken en voor een verschuiving van taken van de GlaMi-organisatie naar de partners zelf. Vanaf 1 januari 2006 nemen zij voluit verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen en voor de uitvoering van projecten ter ondersteuning daarvan. Zij bepalen, al dan niet gefaciliteerd door de GlaMi-organisatie, de noodzaak van beleidswijzigingen en nieuwe afspraken, ondersteunend onderzoek, voorlichting en aanpassing van het instrumentarium en zij organiseren ook zelf de bekostiging van bijbehorende projecten.

²⁷ In het eerste scenario blijft de Integrale Milieutaakstelling in stand, maar wordt het Besluit glastuinbouw robuuster en 'lean mean' van opzet. Voor aanpassingen en bijstellingen van het Besluit zijn de adviezen van het College van Deskundigen maatgevend. In scenario 2 'Ontregelen en ontkoppelen' wordt de Integrale Milieutaakstelling ontbonden en worden de doelstellingen op de diverse beleidsvelden via een vergaande vorm van deregulering en in een gebiedsgerichte aanpak gerealiseerd.

²⁸ Convenant Glastuinbouw en Milieu; Afspraken evaluatie 2005, opzet en organisatie doelgroepoverleg. Stuurgroep GlaMi d.d. 7 oktober 2005.

In de Stuurgroep GlaMi, die wordt bijgestaan wordt door een Agendacommissie en een klein secretariaat, stemmen de partners beleidsinitiatieven en het doelbereik af, bepalen zij gezamenlijk de uitvoeringstrategie, sturen zij deze aan en bewaken en monitoren zij de voortgang. De rol van de GlaMi adviescommissies wordt uitgefaseerd door deze over te dragen aan de partners.

4.3 Periode 2005-2010

In deze periode krijgt de nieuwe aanpak en werkwijze binnen het doelgroepoverleg in de uitvoeringspraktijk concrete betekenis. In de tweede helft van deze periode beraadt de Stuurgroep zich over de voortzetting van het doelgroepoverleg na 2010.

Nieuwe afspraken

Voor de thema's licht, water en energie maken de partners al dan niet gefaciliteerd door de GlaMi-organisatie afspraken over:

- Het terugdringen van de uitstoot van groeilicht. Over dit maatschappelijke vraagstuk maken het bedrijfsleven en Stichting Natuur en Milieu in 2006 een afspraak (2006) met als doel, dat alle bedrijven die vanaf 1 januari 2014 belichten, een nagenoeg 100% scherm (= een scherm met een afschermingsniveau van minimaal 98%) installeren en volgens een vastgesteld protocol schermen.
- In 2006 besluit de Stuurgroep in het waterdossier tot een koerswijziging; van een aanpak gericht op verbruiksnormen naar een emissie aanpak van mineralen. Als einddoel formuleert de Stuurgroep een (nagenoeg) nullozing vanuit de glastuinbouw naar de riolering, grond- en oppervlakte water. In 2008 wordt het doel geconcretiseerd in het 'Plan van Aanpak Innovatie (water)emissieloze glastuinbouw' en in 2010 een aanvang gemaakt met 'Uitvoeringsagenda 2010-2013, Duurzaam water in en om de kas'
- In het verlengde van de lichtemissieafpraak stellen het bedrijfsleven en SNM gezamenlijk het Actieplan 'Naar een klimaatneutrale Glastuinbouw' op. De doelstelling is om de CO2 emissie per 2020 met 45 % ten opzichte van 1990 te beperken.

In het programma Kas als Energiebron, opgenomen in het Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren, hebben de energiepartners in 2008 nieuwe ambities voor energie-efficiëntie en CO2 emissie vastgelegd:

- De sector realiseert in 2020 ten opzichte van 1990 een CO2- emissiereductie (inclusief de inzet van WKK) van minimaal 3,3 Mton per jaar. De ambitie is een totale emissiereductie (inclusief de inzet van WKK) te bereiken van 4,3 Mton CO2.
- De sector streeft tot aan 2020 naar gemiddeld 2% energie-efficiëntieverbetering per jaar.
- De sector levert in 2020 duurzame warmte en duurzame elektriciteit.
- De sector streeft naar een aandeel duurzame energie van 20% in 2020.

'GlaMi na 2010'

In 2008 belegt de Stuurgroep een strategiebijeenkomst, waarin zij zich een beeld vormt van het duurzaamheidsperspectief van de sector op langere termijn. Daarnaast heeft zij zich verdiept in de vraag of instandhouding van een duurzaamheidplatform na 2010 is gewenst.

Vanuit de volgende overwegingen herbevestigen de partners op deze bijeenkomst de in 2005 gemaakte afspraken en spreken zij zich uit voor een consistente, integrale aanpak van de duurzaamheidvraagstukken na 2010:

- a. De wens om de aanpak vanuit een breed gedragen en alle thema's omvattende visie²⁹ te initiëren, te agenderen en te adresseren;
- b. Het belang te beschikken over een platform waarin de (bestuurlijke) samenhang van de uiteenlopende vraagstukken kunnen worden geagendeerd en besproken .
- c. Het belang te voorkomen dat relevante onderwerpen en de wisselwerking tussen de thema's buiten beeld blijven.
- d. Het bieden van bestuurlijke ruimte voor afstemming en informatie-uitwisseling over aanpalende bestuursakkoorden³⁰;
- e. Het kunnen verbinden van nationale en regionale duurzaamheidsagenda's en daarmee de betrokkenheid van de verschillende bestuurslagen (centraal/decentraal) te versterken.

Duurzaamheidsagenda (2009)³¹

De besluitvorming over een vervolg op GlaMi na 2010 wordt in 2 stappen voorbereid. De eerste stap omvat het opstellen van een terreindekkende duurzaamheidsagenda op hoofdlijnen. Een dynamische agenda³², die alle voor de glastuinbouw relevante afspraken en convenanten als ook nieuwe milieuvraagstukken, braakliggende terreinen en spanningsvelden samenhangend in beeld brengt. De duurzaamheidsagenda is met veel inbreng van de partners opgesteld. De agenda focust, naast de al lopende thematische afspraken, vooral op onderwerpen die om additionele aandacht vragen (zoals de bodemvraagstukken, duurzaam waterbeheer, en ondergrondse planologie en onderwerpen die verschillende thema's bestrijken (zoals energie en bodem, energie en RO, RO en water). De Stuurgroep heeft de agenda in april 2009 goedgekeurd en besloten deze op onderwerpniveau nader te prioriteren.

Duurzaamheidsagenda na 2010³³

Als sluitstuk van het project 'GlaMi na 2010' nemen de partners eind 2009 een voorlopige beslissing over de opzet, werkwijze en inrichting van het nieuwe platform na 2010. In de nieuwe opzet krijgt het Platform Duurzame Glastuinbouw de volgende taken toebedeeld:

het ontwerpen en onderhouden van integrale duurzaamheidsvisie met bijbehorende en periodiek te herijken duurzaamheidsagenda;

- het aansturen en doen uitvoeren van de duurzaamheidsagenda door de betreffende partners;
- het signaleren en adresseren van nieuwe, braakliggende en / of themaoverstijgende duurzaamheidsvraagstukken;
- het bewaken van de voortgang, het monitoren van de resultaten en het toetsen daarvan aan de afgesproken ambities.

De Stuurgroep, die een 3-tal keer jaar bijeenkomt, krijgt ondersteuning van een managementgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende partners, en een klein secretariaat. De managementgroep bereidt, met aansturing vanuit het secretariaat, de stuurgroepvergaderingen voor, voert de stuurgroepbesluiten uit, adviseert over trajecten van milieubeleidvorming, bewaakt de duurzaamheidsagenda en monitort de resultaten.

In de nieuw opzet zijn de partners verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van de duurzaamheidsagenda. Zij rapporteren het platform de voortgang en verplichten zich daarnaast nieuwe vraagstukken, beleidsuitgangspunten, spanningsvelden en knelpunten in het platform te agenderen.

De Stuurgroep besluit om vanaf 1 januari 2010 in overeenstemming met deze opzet en werkwijze aan de slag te gaan, en de ervaringen daarmee aan het einde van dat jaar tegen het licht te houden en zo nodig alsdan besluiten te nemen over aanpassingen.

²⁹ In Jaarplan 2009 beschreven als: " Een vitaal, concurrerend, maatschappelijk gewaardeerd tuinbouwcomplex in een sterk en samenhangend netwerk van duurzame bedrijvigheid, in een kennisintensieve en innovatieve omgeving, en met een sterk internationale oriëntatie.

Een duurzaam glastuinbouwcomplex dat:

- de omgevingsfactoren (klimaat, bodem, oppervlakte- en grondwater, en lucht (inclusief licht)) niet of nauwelijks beïnvloedt;
- het beginsel 'voorkomen van milieuschade' als uitgangspunt hanteert;
- de synergievoordelen van samenwerking met andere sectoren en functies (gebouwde omgeving, industrie, water, bodem) ten behoeve van een duurzaam gebruik van de fysieke ruimte benut;
- Een actieve bijdrage levert aan de verduurzaming en het welbevinden (voedselkwaliteit, gezonde voeding) van onze samenleving; een sector waarin economie en duurzaamheid zijn verbonden en elkaar versterken.

³⁰ Klimaatakkoord Provincies en Rijk, Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk, Convenant Ondergronds Ruimtegebruik, Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW-Actueel), etc.

³¹ Project GlaMi na 2010, Duurzaamheidsagenda. Stuurgroep GlaMi, 22 april 2009

³² Met dynamische agenda is bedoeld: 'Het jaarlijks tegen het licht houden en scannen op nieuwe dan wel aangepaste beleidsintenties, bestuurlijke vraagstukken (richtten van de gezamenlijke beleidsagenda's, signaleren wat de partners bindt en/of scheidt), op economische en maatschappelijke gevolgen, op technologische barrières en/of op kennishiaten.

³³ GlaMi na 2010, Bestuurlijke vormgeving, opzet en werkwijze Platform Duurzame Glastuinbouw. Stuurgroep GlaMi; 16 sept. 2009

5. Resultaten en doelbereik

De Integrale Milieutaakstelling omvat het totaalbeeld van milieudoelstellingen, die de glastuinbouw tot en met 2010 moet realiseren. De mate waarin het bedrijfsleven de doelen heeft bereikt, is in dit hoofdstuk voor de milieuvelden energie, gewasbescherming en mineralen in beeld gebracht. In meer kwalitatieve zin gaat het hoofdstuk in op de bereikte resultaten op het punt van het terugdringen van de uitstoot van groeilicht, en op de naleving van de middel- en doelvoorschriften.

5.1 Doelbereik energie

Doel: Een verbetering van de energie-efficiënte van 65% ten opzicht van 1980 en het verhogen van het aandeel duurzame energie in het totale energiegebruik tot 4%.

De realisatie van de energiedoelen was oorspronkelijk opgenomen in MJA- afspraak (1993-2000) tussen het Rijk en het glastuinbouwbedrijfsleven. In 1997 zijn deze doelen geëxtrapoleerd naar 2010 en vanaf 2000 opgenomen in het GlaMi convenant. Vanaf 2007 is de uitvoering als onderdeel van het convenant Schone en Zuinige Agrosectoren ondergebracht in het innovatie- en actieprogramma 'Kas als Energiebron'.



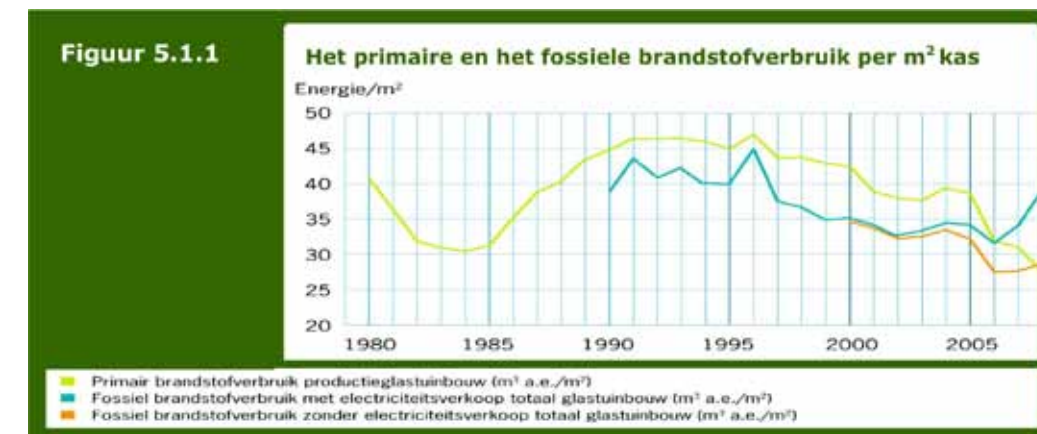
Bron: WUR

Dit convenant bouwt voort op GlaMi en omvat de volgende streefdoelen voor 2020:

- In 2020 een totale CO₂-emissiereductie van minimaal 3,3 Mton CO₂ ten opzichte van 1990. Dit komt overeen met een reductie van 48%. Hiervan is 2,3 Mton gerelateerd aan de inzet van WKK door de glastuinbouw en circa 1 Mton aan de teelt;
- 2% energie-efficiëntieverbetering per jaar tot aan 2020;
- 20% duurzame energie in 2020;
- 700 ha semi-gesloten kassen in 2011.

Ontwikkeling fossiel brandstofverbruik

Onderstaande figuur 5.1.1 brengt de ontwikkeling van het primaire en het fossiele brandstofverbruik per m² kas per jaar in beeld.



Bron LEI, Energiemonitor 2009

De grafiek laat zien dat het primaire brandstofverbruik in de productietuinbouw gedurende de looptijd van het convenant (1997 t/m 2009) een dalend verloop toont. De grafiek brengt ook de perioden met een 'prijspiek' in beeld. Vanwege de hoge brandstofkosten heeft de tuinder in de periode 2004- 2006 vooral gestuurd op brandstofverbruik en daarmee op de kosten.

In de convenantperiode 1997-2006 neemt het totale fossiele brandstofverbruik, inclusief elektriciteitsproductie af. Na 2006 neemt dit verbruik weer toe door een sterke toename van het door de sector geïnstalleerd vermogen aan wk-installaties. Daar de warmte uit de wk-installaties (deels) wordt benut voor de teelt en daarmee de elektriciteitsproductie (voor levering aan het net) een hoger rendement geeft, heeft deze inzet per saldo ook na 2006 een positieve invloed op het primaire brandstofverbruik door de sector. Deze vorm van decentrale energieopwekking resulteert in een hoger rendement dan fossiel gestookte elektriciteitscentrales.

Energie-efficiëntie

Het doel om de energie-efficiëntie in 2010 met 65% ten opzichte van 1980 te verbeteren is ruimschoots gehaald. De index voor energie-efficiëntieindex is in de periode 1997- 2008 verbeterd van 63 tot 30%. Ten opzicht van het referentiejaar 1980 gebruikt de glastuinbouw per eenheid product in 2008 aldus 70% minder primaire brandstof. (figuur 5.1.2)
Ook de doelen voor 2020 van het Agroconvenant lijken voor de sector binnen bereik. De verbetering van de energie-efficiëntie hangt nauw samen met de toename van de fysieke productie (zie grafiek 3.1). In de periode 2000-2008 is de fysieke productie per m2 kas toegenomen met een kleine 20% en het brandstofverbruik verminderd met 35%. Zonder de inzet van WK door tuinders ligt de efficiëntie in 2008 op ca 45%.

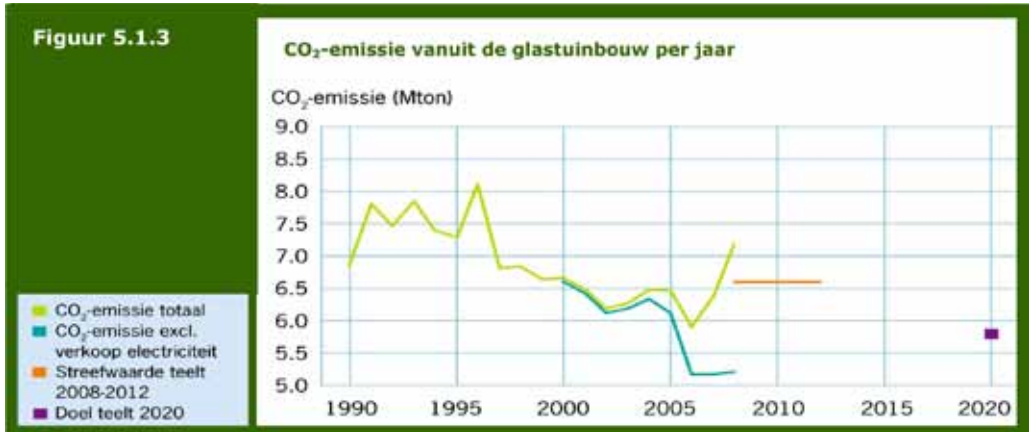


Bron LEI, Energiemonitor 2008

CO₂-emissie

Doel: Bij een areaal van 10.500 ha kassen bedraagt de streefwaarde voor 2010 6,5 Mton CO₂. Als het areaal groeit dan wordt de streefwaarde verhoogd met maximaal 0,6 Mton bij een areaal van 11.500 ha. Bij een verdere arealgroei blijft de streefwaarde in totaal 7,1 Mton.

Het sterk gegroeide aantal wk-installaties, met de daaraan gekoppelde elektriciteitsverkoop, doet de sectorale CO₂ uitstoot boven de streefwaarde uitstijgen (fig.5.1.3). Echter wanneer alleen gekeken wordt naar de energie-input voor de teelt en de elektriciteitsverkoop niet wordt meegewogen, blijft deze uitstoot onder de overeengekomen streefwaarde 6.7 Mton voor 2010.



Bron LEI, Energiemonitor 2008

Duurzame energie

Doel: In 2010 is het aandeel duurzame energie in het totale energiegebruik 4%.

In 2008 is het aandeel duurzame energie in het totale energiegebruik op 1,2 % uitgekomen. Hoewel de toepassing van duurzame energie opties de laatste jaren is versneld, zal de ambitie van 4% in 2010 niet worden gehaald. In 2008 was ruim 1,4 mln GJ van duurzame herkomst. De belangrijkste toepassingen zijn: inkoop van duurzame elektriciteit en warmte, zonnewarmte toegepast bij geconditioneerd telen/ (semi-) gesloten kas, energie uit biomassa en aardwarmte. Zonthermisch omvat met 46% bijna de helft van het totale duurzame energiegebruik, gevolgd door de inkoop van duurzame elektriciteit van derden (27%) en overige vormen ieder een 10%.

5.2 Doelbereik mineralen

Doel: In 2010 een vermindering van de uitstoot van fosfaat en stikstof met 95% ten opzichte van 1980 naar oppervlaktewater, bodem- en grondwater.



De toelichting op de IMT vermeldt, dat: 'bovenstaande doelstelling uit oogpunt van milieuhygiëne wenselijk is, maar op grond van een inschatting (anno 1997) van de technische mogelijkheden niet haalbaar is'. Afhankelijk van het type bedrijf werd een emissiereductie van 88% voor de substraat- en 40% voor de grondteeltbedrijven met recirculatie haalbaar geacht. Dit feit is door partijen vastgesteld en in het convenant vastgelegd. Ook de in 2000 uitgevoerde externe evaluatie vermeldt dat 'de haalbaarheid van de nutriëntendoelen voor veel bedrijven onzeker is'.

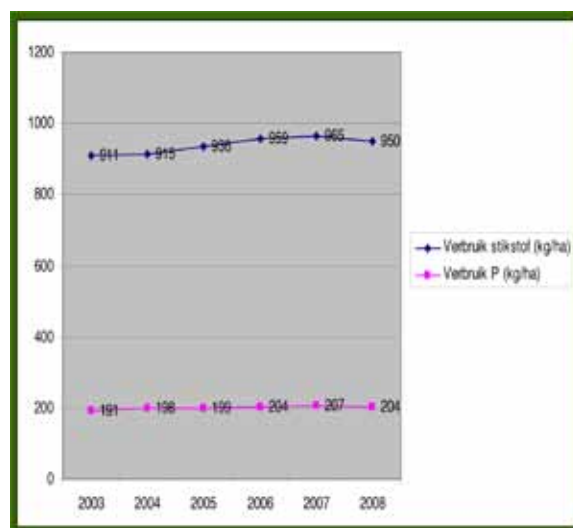
Bij het implementeren van de convenantdoelstellingen is geconstateerd dat er voor de emissie van mineralen geen hanteerbare indicatoren beschikbaar zijn. Op basis van het uitgebrachte deskundigenadvies³⁴ is toen besloten het 'verbruik' van stikstof (N) en fosfor(P) als indicator voor de emissie te hanteren. In 2000 heeft het IKC op basis van de gewasarealen 1998 de referentie-emissie bepaald en de sectorale doelen voor 2010 berekend. Dit resulteerde voor 2010 in een gemiddelde N-opname van 858 kg N /ha, een emissie van 42 kg /ha en een denitrificatie van 11 kg ha. Zo is de gewogen N-verbruiksnorm voor 2010 bepaald op 911 kg /ha. Voor fosfor kwam deze norm uit op 182 kg/ha. Beide normen liggen 10-11% boven die van het referentiejaar 1985.

De UO rapportages (figuur 5.2.1) laten zien dat het gewogen verbruik aan stikstof voor alle gewassen tot en met 2006 een licht stijgende lijn laat zien en nadien zich stabiliseert op een niveau van 950-955 kg N/ ha.

Het verbruik ligt in 2008 een 5 á 6% boven de in 2000 berekende norm voor 2010. Het gebruik van P vertoont een zelfde verloop en stabiliseert op 205 kg/ha in de laatste jaren. Dit is 12% boven de door het IKC voor 2010 berekende verbruiksnorm.

In bovengenoemde calculatie is geen rekening gehouden met een verschuiving in gewasarealen, teeltintensivering en de toenemende toepassing van groeilicht. Het College van Deskundigen³⁵, dat de Stuurgroep in 2004 adviseerde over het tot stand komen van de gewasnormen en deze normen heeft getoetst aan de IMT, heeft rekening houdend met gewasarealen en de mate van intensivering in 2002 de verbruiksnormen voor N en P herberekend op respectievelijk 982 en 211 kg/ha. Het college sluit zijn advies op dit punt als volgt af: 'Met een beperkte aanpassing van de sectordoelstellingen op basis van een te verwachten productiestijging (o.a. belichting) en intensivering, acht het College de volumedoelstellingen voor 2010 voor mineralen scherp neergezet, maar gemiddeld haalbaar. Indien er sprake is van een sterke intensivering (meer gewasopname), wordt een volledige sluiting van de waterkringloop van groot belang om de emissiedoelstelling te kunnen realiseren'.

Figuur 5.2.1 Het gewogen verbruik van stikstof en fosfaat in kg/ha



Bron: Jaarrapportage UO-IMT

³⁴ 'Mest meester in de glastuinbouw'; IKC-L, Ede 2000

³⁵ 'Aanvullend advies over de huidige systematiek van het Besluit glastuinbouw en de totstandkoming van gewasnormen'. Advies College van Deskundigen aan Stuurgroep GlaMi; juni 2004

Wanneer we de voortgaande intensivering en stijging van de fysieke productie na 2002 in beschouwing nemen, liggen het stikstof- en fosforverbruik in 2008 op een lager niveau dan de prognoses van het College van Deskundigen voor 2010 zouden doen verwachten. Met enige voorzichtigheid zou geconcludeerd kunnen worden dat het ingezette mineralenbeleid, gemiddeld genomen, een dempende werking op het absolute verbruik van stikstof en fosfor heeft gehad. Het verbruik blijkt voor de emissie van mineralen naar grond- en oppervlaktewater geen goede maatstaf te zijn.

Overgang naar emissieaanpak

Het voorkomen van mineralen in te hoge concentraties in het grond- en oppervlaktewater in glastuinbouwgebieden doet afbreuk aan de ecologische kwaliteit van dit water en vraagt nog heel veel aandacht. Naar aanleiding van gericht RIZA onderzoek in glastuinbouwgebieden, de blijvende effecten van intensivering en productiestijging op het mineralenverbruik en de zorg over de juridische houdbaarheid van de verbruiksnormen, besluit de Stuurgroep eind 2004 om binnen de kaders van de EU-nitraatrichtlijn de mogelijkheid van een emissie gerelateerde aanpak tot speerpunt te verheffen.

5.3 Doelbereik gewasbeschermingsmiddelen

Doel: Een vermindering van het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen van 72% in de bloemisterij en 88% in de glasgroenteteelt ten opzichte van het gemiddelde verbruik over het tijdvak 1984-1988. (Convenant GlaMi 1997).

De milieubelasting met gewasbeschermingsmiddelen is in 2010 met 95% gereduceerd t.o.v. het niveau van 1998. (Convenant Duurzame Gewasbescherming (2003)).

In GlaMi-verband is in 2006 de lijn van emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlakte- en bodemwater ingezet. Hierbij was aanvankelijk het idee dat parallel aan de beperking van de emissie van meststoffen, de emissie van gewasbeschermingsmiddelen in voldoende mate zou worden teruggedrongen. Tegen deze achtergrond werd besloten de registratieverplichting voor deze middelen, conform de Bestrijdingsmiddelenwet³⁶, in stand te houden en de rapportageverplichting in het Besluit glastuinbouw te schrappen. Met dit besluit werd de overlap in regelgeving weggenomen en konden de administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden beperkt.

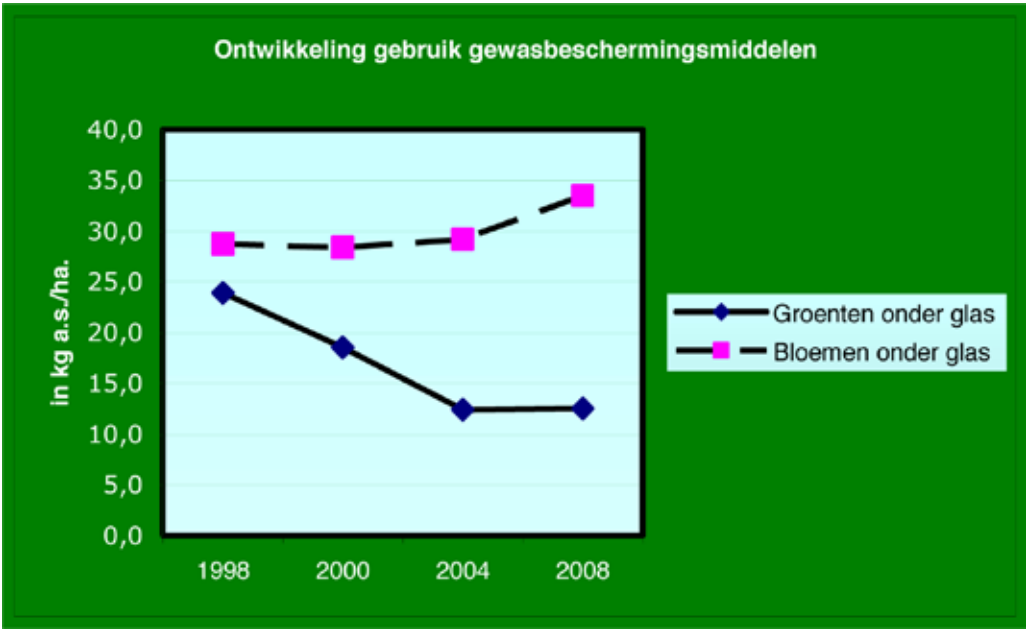
Begin 2010 is echter mede naar aanleiding van WUR/RIVM- onderzoek gebleken, dat het voornoemde verband tussen de emissie van gewasbeschermingsmiddelen en mineralen onvoldoende kan worden gelegd en dat de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het aquatisch milieu specifiek aandacht vraagt.

Resultaten

Figuur (5.3.1) van het CBS laat zien dat het 2010 doel voor het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glasgroenteteelt ruimschoots onder de in 2000 berekende verbruiksnorm van 16,5 kg a.s. /ha ligt en ook onder de prognose van 15,3 kg a.s. /ha van het College van Deskundigen blijft. In de figuur zijn echter alleen de verbruikscijfers van de hoofdgewassen komkommer, tomaat en paprika meegenomen. Na een periode van stabiel verbruik vertonen de verbruikscijfers in de sierteelt sinds 2004 volgens het CBS weer een stijgende lijn. In 2008 lagen deze cijfers nagenoeg op het niveau van de voor 2010 berekende GlaMi-verbruiksnorm van 33,4 kg a.s. /ha. Deze cijfers hebben betrekking op de teelt van: chrysant, lelie, gerbera, perkplanten, potplanten, rozen en orchidee meegenomen.

³⁶ 'Mest meester in de glastuinbouw'; IKC-L, Ede 2000

Figuur 5.3.1



Bron: CBS

De aggregatie op sectorniveau van UO IMT (figuur 5.3.2) laat ook zien dat de glasgroenteteelt de berekende verbruiksnorm 2010 voor gewasbeschermingsmiddelen ruimschoots haalt. In 2008 lag dit verbruik op 7,9 kg a.s. per ha. Voor de potplanten en snijbloemen liggen de verbruikscijfers met respectievelijk 16,2 en 25,4 kg a.s. per ha in 2008 in de UO database eveneens ruim onder de in 2000 voor 2010 norm berekende norm van 33,4 kg a.s per ha.

Figuur 5.3.2



Bron: UO IMT

In de onderstaande tabel 5.3.1 geeft het gewogen gewasbeschermingsmiddelenverbruik (kg a.s. per ha.) op basis van de UO rapportages over de jaren 2003 t/m 2008.

Tabel 5.3.1

Gewasbeschermingsmiddelenverbruik (kg actieve stof per ha.)						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Potplanten	16,6	17,2	15,4	15,4	16,5	16,2
Snijbloemen	28,2	26,4	26,7	28,0	29,8	25,4
Sierteelt	23,7	22,6	21,9	22,7	23,9	21,2
Groenten	10,0	9,5	9,2	9,3	8,8	7,9

Bron: UO IMT

In de onderstaande tabel 5.3.1 geeft het gewogen gewasbeschermingsmiddelenverbruik (kg a.s. per ha.) op basis van de UO rapportages over de jaren 2003 t/m 2008.

Emissie

Zoals aangegeven is het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen geen goede maat voor de milieubelasting, omdat deze de milieuschadelijkheid van de middelen niet in beeld brengt. Ook is er geen directe relatie tussen het verbruik van deze middelen en de emissie naar het aquatisch milieu. Recente metingen van het WUR/RIVM hebben dit opnieuw aangetoond.

De Milieubalans 2009³⁷ constateert dat de daling van de milieubelasting van het oppervlaktewater door de landbouw (inclusief de glastuinbouw) stagneert. De belasting in 2007 lag op het niveau van 2003. De reductie tot 2007 bedraagt 85% t.o.v. 1998. Het doel in het convenant Duurzame Gewasbescherming, in 2010 een reductie van de milieubelasting te realiseren met 95% ten opzichte van het niveau van 1998, lijkt niet haalbaar. Dat de milieubelasting is gedaald, ondanks de stijging van het verbruik in de sierteelt, houdt verband met de vervanging van oudere meer milieubelastende middelen door een nieuwe generatie middelen.

De Milieubalans constateert ten slotte dat in de periode 1998-2007 de berekende belasting van de bodem, van het terrestisch systeem en het grondwater met respectievelijk 80%, 10% en 60% is gedaald.

De tussenevaluatie van het convenant Duurzame Gewasbescherming bevestigt het beeld van het Planbureau v/d Leefomgeving dat de agrarische sectoren de belasting van het milieu met gewasbeschermingsmiddelen in de periode 1998-2005 met 86% hebben weten terug te dringen. Met deze reductie is het tussendoel 2005 (75% reductie van de milieubelasting) van dit convenant wel gehaald. De hoofddoelstelling - geen overschrijding van het Maximaal Toelaatbaar Risico voor het oppervlaktewater in 2010- is nog niet in zicht. De tussenevaluatie van het convenant Duurzame Gewasbescherming concludeert dat zonder aanvullende maatregelen de doelstelling voor de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater in 2010 waarschijnlijk niet zal worden gehaald. Voor de glastuinbouw is dit in recent WUR/RIVM onderzoek bevestigd. In GlaMi-verband heeft dit laatste onderzoek geresulteerd in afspraken tussen Rijk en bedrijfsleven om een aanvullend pakket van maatregelen voor te bereiden.

³⁷ Gewasbeschermingsmiddelen Milieubalans 2009; Planbureau v/d Leefomgeving.

5.4 Doelbereik Groeilicht

Doel: Alle bedrijven die vanaf 1 januari 2014 belichten, beschikken over een 100% scherm (= een scherm met een afschermingsniveau van minimaal 98%) en schermen volgens een vastgesteld protocol.

In 2006 bereiken bedrijfsleven en SNM op eigen initiatief en met ondersteuning van de GlaMi-organisatie overeenstemming over het maatschappelijk gevoelige vraagstuk groeilicht. De afspraak voorzien van een overgangperiode voor belichtende bedrijven en ruimte voor maatwerkvoorschriften in specifieke situaties van de gemeente, wordt in het Besluit glastuinbouw vastgelegd. Op basis van de opgedane ervaringen van het bedrijfsleven en de gemeenten, zal het doelvoorschrift in de dan geldende Activiteitenbesluit worden bijgesteld.

Resultaten

In de jaren voorafgaand aan de afspraak was er over de toepassing van groeilicht veel maatschappelijke onrust. Jaarlijks kwamen er bij de lokale overheden vele klachten binnen over de 'lichtvervuiling' door belichtende bedrijven en maakten belanghebbende burgers om deze reden bezwaar tegen de ontwikkeling en inrichting van nieuwe glaslocaties.

Over het aantal overtredingen van de belichtingsregels zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Wel valt te constateren dat de maatschappelijke onrust door toepassing van de belichtingsregels sterk is verminderd. Dit beeld is bevestigd door de gemeenten in de bestaande concentratiegebieden en die met nieuwvestiging van glas. De gemeenten constateren dat de tuinders zich in het algemeen goed aan de belichtingregels houden, zeker gedurende de nacht van 20:00- 02:00 uur in de periode september t/m oktober en 18:00-00:00 uur in de periode november t/m maart). De gemeenten en ook het bedrijfsleven constateren echter nog wel knelpunten in de nacht. De gemeenten op het punt van de handhaafbaarheid van het kiervoorschrift (kier van max. 25%) en het bedrijfsleven vanwege de klimaateffecten van het voorschrift op de opbrengst en kwaliteit van de teelt. Dit laatste doet zich vooral in de rozenteelt voor. In periodiek overleg bespreken het bedrijfsleven, het Rijk en SNM de knelpunten. De ruimte voor gemeenten om in specifieke situaties maatwerkvoorschriften te stellen, is uit dit knelpuntenoverleg voortgekomen. De gemeenten zijn vanwege de mogelijke precedentwerking echter terughoudend om hier gebruik van te maken en willen op dit punt een mogelijke bijstelling van de regels voor de nacht afwachten.



5.5 Instrumenten

In deze paragraaf komen de instrumenten aan de orde. Hierbij gaat het om de bereikte resultaten op het gebied van milieuregistratie en handhaving van de regels.

Milieuregistratie

Doel: Uniforme milieuregistraties in één database van alle onder het Besluit glastuinbouw vallende bedrijven.

Na de oprichting en het opstarten van de organisatie heeft de UO IMT voor het eerst over 2002 de milieu- en energierapportages ontvangen. De organisatie heeft uit doelmatigheidsoverwegingen samenwerking gezocht met bestaande marktpartijen en dienstverleners. Deze marktpartijen en dienstverleners krijgen het predicaat 'geaccepteerd' toegekend, als zij aan door het bestuur van de stichting vastgestelde kwaliteitseisen voldoen.

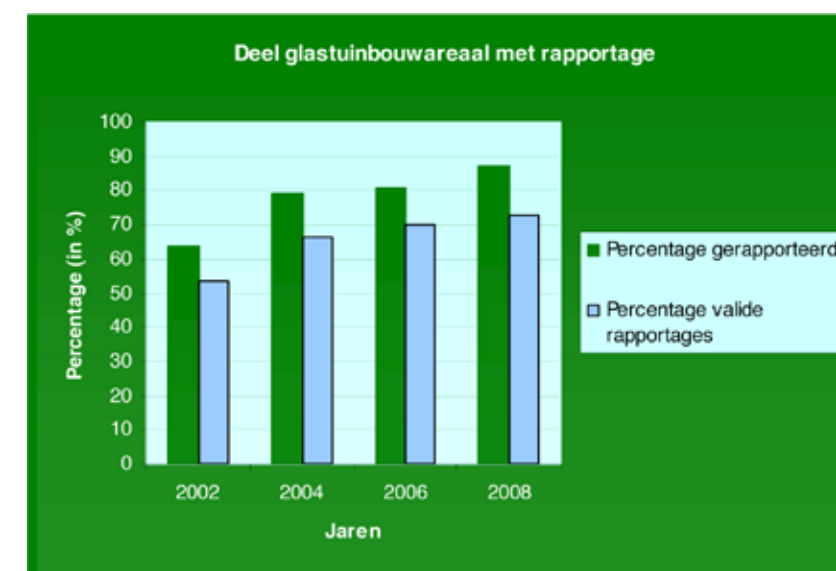
De UO IMT stelt de rapportages online beschikbaar voor de bevoegde gezagen voor het toezicht op de naleving van de rapportageverplichting en de doelvoorschriften. Het opsporen van 'notoire overtreders', waartoe de Stuurgroep in de overgangperiode van het Besluit glastuinbouw heeft opgeroepen, is hierdoor aanzienlijk vereenvoudigd.

De UO IMT aggregaat voorts de rapportages tot jaarcijfers voor de sector als geheel. Aanvankelijk voor de 3 milieuvelden energie, mineralen en gewasbeschermingsmiddelen. Later, vanwege de omslag van gebruiks- naar emissierechten voor energie en het besluit van de partners de rapportageplicht voor gewasbeschermingsmiddelen te schrappen (2008), alleen nog mineralen. Naast de verbruiksgegevens, is het bestand van UO IMT ook toegerust voor het ontvangen van emissierapportages van mineralen.

Resultaat

De effectiviteit van de rapportageverplichting als uitvoeringsinstrument wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin de glastuinbouwbedrijven voldoen aan deze verplichting en door de mate van validiteit van de rapportages. De onderstaande resultaatmetingen (figuur 5.4.1 en tabel 5.4.1) laten zien dat in 2008 van 87% van het totale glasareaal de rapportages in de UO database zijn opgenomen. Na de validiteitstoets op volledigheid van de rapportages en buitensporige afwijkingen binnen de betreffende gewasgroepen, blijkt dat van bijna 73 % van het areaal de ingediende rapportages valide zijn. We zien in de periode 2002 t/m 2008 een jaarlijkse toename van het aandeel gerapporteerde en het aandeel valide rapportages.

Figuur 5.4.1



Bron: UO IMT

De informatie moet ruim toereikend worden geacht voor het vaststellen van de milieuprestaties op sectorniveau en voor het verkrijgen van inzicht in de milieuprestatie van de individuele bedrijven; zeker als het gaat om de wens van de Stuurgroep notoire overtreders op te sporen.

Tabel 5.4.1

Jaar	Areaal CBS	Areaal UO			
		Gerapporteerd (ha)	In % totale areaal	Areaal valide (ha)	% valide
2002	10.520	6.682	64	5.629	53,5
2004	10.490	8.324	79	6.942	66,2
2006	10.380	8.389	81	7.294	70,3
2008	10.170	8.858	87	7.404	72,8

Bron: UO IMT

Toezicht op de naleving Besluit glastuinbouw

Voor het beoordelen van de handhaafbaarheid van de regels moet onderscheid worden gemaakt tussen de middelvoorschriften en doelvoorschriften van het Besluit glastuinbouw. Bij middelvoorschriften moet de ondernemer beschikken over de vereiste voorzieningen en in zijn bedrijfsvoering aan de aan deze voorzieningen verbonden voorschriften voldoen. De naleving van de middelvoorschriften is in het algemeen goed te controleren en daarmee te handhaven. Middelvoorschriften hebben om deze reden steeds de voorkeur gehad van het bevoegde gezag.

Voor de doelvoorschriften ligt dit vanuit de optiek van de bevoegde gezagen anders. Bij doelvoorschriften, zoals voor energie, mineralen, gewasbeschermingsmiddelen en ook bij groeilicht moet de glastuinder binnen de gestelde termijnen aan de gestelde doelen (gewasnormen en belichtingsvoorwaarden) van het Besluit glastuinbouw voldoen. Vanuit de zorgplichtgedachte is het aan hem, hoe en met welke middelen hij deze doelen realiseert.

Resultaten

Voor de beoordeling van de resultaten die met het toezicht op de naleving van de doelvoorschriften zijn bereikt, zijn meerdere zaken relevant.

- Instrumentarium.

Alle bedrijven die onder de werking van het Besluit glastuinbouw vallen zijn gehouden voor de daarin opgenomen thema's te meten, registreren en te rapporteren. Aanvankelijk gold dit voor energie, mineralen en gewasbeschermingsmiddelen. Met de systematiek van CO2 emissierechten en het besluit voor gewasbeschermingsmiddelen alleen een registratieverplichting in stand te houden, geldt de rapportageverplichting nu alleen nog voor mineralen.

Met de UO-database beschikt het bevoegde gezag over alle noodzakelijke informatie voor de handhaving van de doelvoorschriften. De database biedt het gezag inzicht in de mate van naleving van de rapportageverplichting en in de milieuprestaties van de individuele inrichtingen.

Ter ondersteuning van het toezicht op de naleving van de doelvoorschriften heeft GLaMI in samenwerking met de betrokken overheden de 'Handhavingsrichtlijn glastuinbouw' opgesteld.

- Handhaving verbruiksnormen

Over de juridische houdbaarheid en handhaafbaarheid heeft het bevoegde gezag gedurende de looptijd van het convenant steeds zijn twijfels gehad. De handhaving van de regels heeft het gezag vanuit deze terughoudende opstelling vooral gericht op de naleving van de rapportageverplichting en op verzoek van de Stuurgroep, op het opsporen van 'notoire' overtreders van de gewasnormen. In deze opstelling zag het gezag zich gesterkt door het besluit over de herijking van de normen en het besluit over een ruimere overgangperiode voor het van kracht worden van de normen. Het toezicht op de naleving van de doelvoorschriften heeft hiermee niet het oorspronkelijk gedachte predicaat van 'stok achter de deur weten' te verwerven.

6. Analyse en evaluatie GLaMI-proces

6.1 Convenant als instrument³⁸

Om complexe en ambitieuze beleidsdoelen met medewerking van het bedrijfsleven te realiseren, zet het Rijk in de jaren negentig het convenant in als beleidsinstrument. Als verklaring voor dit toen snel toenemende gebruik worden zowel bestuurlijke als procedurele overwegingen gegeven. Voor de totstandkoming van convenanten zijn geen wettelijke, vaak tijdrovende procedures nodig. Als haast geboden is dan wel wetgeving (nog) niet mogelijk is, is het convenant voor beleidsmakers een aantrekkelijk instrument. Voor het bedrijfsleven zijn convenanten aantrekkelijk om te laten zien dat het zich bewust is van zijn publieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Overheid en bedrijfsleven hanteren beide het argument van kosteneffectiviteit; convenanten zouden kosteneffectiever zijn dan wetgeving. Zo krijgen bedrijven in het meerjarige convenant GLaMI – zo is de gedachte – de ruimte om milieu- en energiesparende investeringen af te stemmen op het ritme van hun totale bedrijfsinvesteringen.

In het convenant als beleidsinstrument worden ook nadelen gezien. Onder bestuursjuristen leeft het bezwaar dat convenanten vaak te vrijblijvend zijn, te veel ruimte bieden voor een eigen (beleids) interpretatie van de partners, andere belanghebbende buiten spel zetten en dat convenanten zich onttrekken aan het 'maatschappelijke en publieke debat'.

Factoren die de uitvoering beïnvloeden

Na de aanvankelijke euforie over het 'beleidsinstrument convenant' tempert eind jaren negentig echter de belangstelling voor het instrument. Het beeld ontstaat dat zonder harde, afrekenbare doelen de partners van de zijde van zowel het bedrijfsleven als de overheid zich al te gemakkelijk ruimte creëren voor bijstelling van doelen, beleidswijzigingen en voor verschuiving van de datum waarop deze moeten zijn bereikt.³⁹ Als beleidsdoelen niet worden gehaald, blijken trage uitvoering (de implementatie) en ontvlechting van het (doelgroep)overleg belangrijke oorzaken daarvan te zijn. Factoren die de implementatie beïnvloeden, zijn: complexiteit van het uitvoeringsproces, (te) ambitieuze doelstellingen en de geschiktheid van het in te zetten instrumentarium van de partners.

De complexiteit van het uitvoeringsproces van convenanten wordt veelal in verband gebracht met:

- Het aantal deelnemende partijen en de wijze waarop deze zich (ook intern) hebben georganiseerd;
- De mate waarin in de fase van beleidsvorming rekening is gehouden met de uitvoeringsvraagstukken;
- De mate waarin doelen (het 'denken') en middelen (het 'doen') zijn afgestemd;
- De hardheid van de uitgezette strategie en het gewicht die de partners vanuit de eigen organisatie hieraan toekennen;
- Voortgezette beleidsontwikkeling na ondertekening van, en
- De mate waarin knelpunten in procedure afspraken zijn weggestopt.

Ook te ambitieuze doelen – zeker in geval van gewijzigde omstandigheden c.q. beleidswijzigingen – en een te grote vasthoudendheid aan de uitgezette doelen kunnen er toe leiden dat de 'doelgroep' zich van de ambities vervreemd en daarmee de uitvoering van het uitgestippelde beleid vertraagd. Hoe groter de voorgestane gedragsverandering in een te strak tijdpad, des te lastiger een succesvolle uitvoering van de afspraken. Bij te ambitieuze doelstellingen gaat het niet alleen om de vraag of de uitvoering heeft gefaald, maar ook of er niet te veel van werd verwacht.

Een derde belangrijke factor is de geschiktheid van het beleidsinstrumentarium van de betrokken partners voor de uitvoering van het uitgezette beleid. Anders gezegd, is er bij het opstellen van het beleidsontwerp voldoende gelet op het (laten) sporen van middelen en doelen? De geschiktheid van beleidsinstrumenten heeft vooral te maken met de veranderingspotentie van deze instrumenten zelf en om de vraag of met de gekozen instrumenten de gestelde doelen gehaald kunnen worden (de mate van flexibiliteit van bijvoorbeeld het wettelijke kader en de organisatorische kaders van het bedrijfsleven). Daarnaast gaat het bij convenantprocessen vaak om het tijdig en in voldoende mate inzetten van flankerend beleid (communicatie, onderzoek en ontwikkeling, stimuleringskaders, toezicht op de naleving) om de afspraken waar te maken.

³⁸ R. van de Peppel en J. Woltjer. Verklaring voor de trage uitvoering van convenanten. Beleidswetenschap, 16, no. 1, p.32-50

³⁹ Zo wijst de WRR in 1992 op het gevaar van trage uitvoering van convenanten. De Raad wijdt dit aan onduidelijkheid over het taakstellende dan wel doelstellende karakter van de in een convenant vastgelegde afspraken.

De kans op en de hardheid van de wilsovereenstemming tussen de partners kan belangrijk beperkt worden door de mate van weerstand bij de betrokkenen en de mate waarin deze bereid zijn het eigen domein dienstbaar te maken aan de gezamenlijke ambitie. De kans op wilsovereenstemming neemt af naarmate de waarden en doelen van een beleidsafpraak / een convenant verschillen van die van de deelnemers. De afspraak kan dan het beeld van 'symboliek' over zich afroepen. Ontvlechting ontstaat wanneer de aanvankelijke wilsovereenstemming van alle betrokken partners verwatert door nieuwe, gewijzigde inzichten en beleidsambities.

6.2 Werk in uitvoering

Tegen de achtergrond van voornoemde algemene beschouwing over convenanten en vanuit de GlaMi-afspraken (hfd. st. 2), zijn in deze paragraaf de procesmatige en inhoudelijke uitvoering, de knelpunten die zich in het traject van uitvoering hebben aangediend en de gekozen oplossingsrichtingen op hoofdlijnen tegen het licht gehouden. Deze analyse mondt uit in een aantal evaluatieconclusies en aanbevelingen voor het vervolg van het platform na 2010 (zie aanbevelingen).

Complexiteit beleids- en uitvoeringskader

Bij de start van de uitvoering van het convenant moet het instrumentarium ter ondersteuning van het doelbereik op veel onderdelen nog worden uitgewerkt en praktijkrijp gemaakt. Deze uitwerking van de afspraken in uitvoeringsinstrumenten bleek vaak heel complex en heeft zeker in de eerste jaren van het convenant een belangrijke stempel gedrukt op de werkzaamheden van de Stuurgroep, de ondersteunende commissies en het secretariaat.

In het uitvoeringstraject hebben zich vraagstukken aangediend die bij het tot stand brengen van de beleidsafspraken niet waren voorzien en binnen de procedureafspraken slechts moeizaam en met een hoog detailniveau tot oplossing konden worden gebracht. De omzetting van het uitgezette beleid (het beleidsdoel) in inhoudelijk geschikte en juridisch houdbare instrumenten bleek weerbarstiger dan gedacht. Om maatwerk te kunnen bieden, leidde de steeds verfijndere GlaMi-systematiek tot 'fixerende' en gedetailleerde regelgeving, die in de oorspronkelijke opzet van het convenant niet was voorzien. Ook de (juridische) houdbaarheid en handhaafbaarheid van het instrumentarium kwamen onder toenemende druk te staan. Daarnaast leidden invloeden van extern (Koyto, CO₂-streefwaarden, Europese beleidswijzigingen,) en van intern (innovatie, intensivering en schaalvergroting van de sector) ertoe dat de GlaMi afspraken anders uitpakten dan oorspronkelijk was voorzien. De aanvankelijk aan het bedrijfsleven toegedachte verantwoordelijkheid van zelfsturing verloor aan betekenis en de rol van de overheid kreeg op het terrein van regelgeving en het toezicht meer accent⁴⁰. Het Besluit glastuinbouw werd niet de oorspronkelijke gedachte 'stok achter de deur' voor de eigen aanpak van het bedrijfsleven, maar werd een van de belangrijkste pijlers. Dit riep op zijn beurt weer frictie op met de gewijzigde beleidsopvatting over de rollen van de overheid en die van het bedrijfsleven in het 'publiek private krachtenveld'. Deze beleidslijn van minder overheid en meer markt, decentraal wat kan en centraal wat moet, en minder regels en administratieve lasten kwam in het GlaMi-proces onder druk te staan.

Deze ervaringen onderstrepen het belang om al bij het formuleren van de beleidsdoelen te onderzoeken of het in te zetten instrumentarium voldoende adequaat is om deze te realiseren. Het is zeer gewenst de 'wat en hoe' vraag van de beschikbare dan wel te ontwikkelen instrumenten al in het stadium van beleidsformulering aan de orde te stellen en te beantwoorden. Dit betreft zowel het wettelijke kader, de (markt)instrumenten van het bedrijfsleven als de flankerende (beleids)instrumenten voorlichting, onderzoek en stimuleringskader. Op deze wijze kunnen eventuele knelpunten al in een vroeg stadium worden aangepakt en opgelost. Dit zal de uitvoering van de beleidsdoelen bevorderen en voorkomen dat tijdens de uitvoering over de doelen opnieuw moeten worden onderhandeld. Het hiervoor geschetste beeld laat zich met de volgende onderwerpen illustreren:

Bedrijfsmilieuplan

In het convenant is de beleidsafpraak opgenomen dat het bedrijfsleven verantwoordelijkheid neemt voor de ontwikkeling van een door de overheid instrumenteel te faciliteren systematiek van zelfregulering; het Bedrijfsmilieuplan. Een door de tuinder binnen vastgestelde kaders op te stellen en door het bevoegde gezag goed te keuren plan, waarin de tuinder de realisatie van de milieudoelen voor zijn bedrijf aangeeft. Het goedgekeurde Bedrijfsmilieuplan, zou de tuinder binnen vastgestelde grenzen ruimte geven voor uitwisseling van prestaties tussen de verschillende milieuvelden en hem in staat stellen de noodzakelijke milieu-investeringen af te stemmen op zijn reguliere bedrijfsinvesteringen. De systematiek zou de tuinder voorts de mogelijkheid bieden uit het nieuwe Besluit glastuinbouw te stappen. In de nadere uitwerking bleken echter meerdere juridische, handhavingstechnische en organisatorische vraagstukken, zowel van de zijde van de overheid als van het bedrijfsleven, deze systematiek van zelfsturing in de weg te staan. Uitvoeringsvraagstukken die bij het tot stand brengen van het convenant niet waren voorzien. Het gevolg was dat de zelfreguleringsafpraak in het convenant niet kon worden geëffectueerd en de partners een alternatief moesten vinden voor deze systematiek van zelfregulering, en voor de verantwoording van milieuprestaties door de tuinder.

Uniforme meet – en registratiesystematiek

De uitvoering van een door het bedrijfsleven en door de bevoegde gezagen gedragen uniforme meet- en registratiesystematiek, de organisatorische inbedding en de taakstelling van de uitvoeringsorganisatie raakte om voornoemde redenen evenzeer verzeild in het krachtenveld van de grenzen tussen het publieke (de toezichthoudende rol) en het private (de systematiek van zelfsturing) domein. De gedachte marktinformatiesystemen van het bedrijfsleven bleken vanuit de Wet milieubeheer op juridische bezwaren te stuiten. Op initiatief van de waterschappen en de glastuinbouwgemeenten resulteerde dit uiteindelijk in de oprichting van de stichting Uitvoeringsorganisatie IMT. Deze stichting kreeg een beperktere taakstelling dan aanvankelijk met de systematiek van zelfregulering was voorzien.

Besluit glastuinbouw

Ook de vertaling van de IMT in gewasdoelen en het bundelen van de regelgeving Wet milieubeheer en die van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in het Besluit glastuinbouw hebben aanzienlijk meer tijd gevraagd dan in de beleidsafspraken van het convenant was voorzien. Naast juridische vraagstukken, zoals het (niet) kunnen verankeren van de uitstapconstructie BMP binnen algemene regels van een Besluit, hebben ook de handhaafbaarheid van de gewasnormen, de uitwisselbaarheid van milieuvelden en daarmee binnen marges een flexibele normstelling, het ontwikkelen van juridisch houdbare indicatoren voor het meten van de milieubelastingen de totstandkoming van het Besluit bemoeilijkt.

Ambities leggen druk op draagvlak

In 2000 is naar aanleiding van interne ontwikkelingen (intensivering van de teelt) en externe ontwikkelingen (liberalisering van de energiemarkten) op verzoek van het bedrijfsleven het ambitieniveau van de Integrale Milieutaakstelling heroverwogen. Nadien zijn ook het ingezette CO₂-streefwaardenbeleid en de aan de sector toegekende CO₂-rechten, de hoogte van de verbruiksnormen voor energie en de voortgang van de ruimtelijke herstructurering, voor het bedrijfsleven aanleiding de houdbaarheid van de IMT doelen aan de orde te stellen⁴².

⁴¹ Het Besluit glastuinbouw is op 21 februari 2002 in werking getreden. De in het Besluit opgenomen gewasnormen treden echter in werking op een bij KB nader te bepalen tijdstip. Bij KB van 4 dec. 2003 is bepaald, dat de verbruiksnormen voor gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen per 1 januari 2004 en die voor energie per 1 januari 2005 in werking treden. In de toelichting meldt het KB dat op moment van vaststelling in GlaMi verband de gewasnormen worden geëvalueerd en dat deze evaluatie reden kan zijn voor bijstelling van de normen. De toezichthoudende overheden hebben in afwachting van deze evaluatie toegezegd terughoudend te zijn bij de handhaving van de normen. Alleen tegen zogenaamde 'notoire overtreders' zal worden opgetreden. In 2004 besluit de Stuurgroep om voor de omslag van de systematiek van gebruiksnormen naar een systematiek van emissiehandel (rechten) en voor het in overeenstemming brengen van de gebruiksnormen voor mineralen met de vereisten van de EU-nitraatrichtlijn een overgangsperiode van 3 jaar te nemen (2005-2009).

⁴² Artikel 6 van het convenant en de toelichting op de IMT, biedt de partners deze ruimte voor verzoeken om bijstelling van het beleids- en uitvoeringskader. In de toelichting bij de IMT (pag.41 van het convenant) staat voorts: "De vraagtekens bij de haalbaarheid van de Integrale Milieutaakstelling (IMT) zijn nader onderzocht en van procedurele oplossingen voorzien".

⁴⁰ De Stuurgroep concludeert najaar 2004: Met een integrale milieutaakstelling en individuele verantwoordelijkheid van tuinders, gecombineerd met duidelijke en handhaafbare doelvoorschriften (normen) en middelvoorschriften en effectief toezicht vanuit het bevoegde gezag, de IMT het beste kan worden gerealiseerd.

De zorgen van het bedrijfsleven werden – net als in het oorspronkelijke convenant - opgevangen in procedureafspraken. Gebleken is dat het wegzetten van 'conflicten' in procedureafspraken risico's in zich bergt. Tijdens de uitvoering kwamen vraagstukken als de deugdelijkheid van instrumentarium, de hardheid van de ambities en de handhaafbaarheid van doelvoorschriften, in volle omvang terug op de agenda. In dit onzekere klimaat is het beeld blijven hangen dat 'de doelgroep' zich van de IMT-ambities heeft vervreemd en het draagvlak voor het convenant vanuit de sector onder druk is komen te staan. Het massale verzet tegen de omzetting van de sectorale IMT-doelen in individueel per bedrijf afrekenbare gewasnamen in het Besluit glastuinbouw, illustreert dit beeld.

Kans op en hardheid van wilsovereenstemming

In de diverse evaluaties blijkt dat de partners het convenant een belangrijk uitvoerings- en sturingsinstrument vinden. Ook voor het brengen van samenhang in de aanpak en het kunnen verbinden van de nationale en regionale duurzaamheidsagenda's biedt het convenant volgens hen meerwaarde. Zij onderstrepen hierbij het belang te beschikken over een gezamenlijk platform voor het signaleren, agenderen en adresseren van nieuwe vraagstukken, van spanningsvelden en braakliggende terreinen. Een afstemmingsplatform waarin de inhoudelijke en bestuurlijke samenhang kunnen worden besproken en bewaakt.

De partners hechten tegelijkertijd aan de eigen verantwoordelijkheid en aan besluitvorming op basis van 'consensus'.

Het doelgroepoverleg is gericht op het ontwikkelen, in stand houden en uitvoeren van een gezamenlijke strategie. In het overleg stemmen de partners, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid⁴³ en eigenstandige taakstelling, de beleids- en uitvoeringsactiviteiten af. Hierbij valt er niet aan te ontkomen dat de partners over de verschillende onderwerpen dan weer overeenkomstige en dan weer uiteenlopende belangen, percepties en prioriteiten hebben. Besluitvorming vindt plaats op basis van consensus.

Het spanningsveld tussen de gezamenlijke strategie – de integrale aanpak - en de uiteenlopende beleidsprioriteiten van de partners openbaart zich al in een vroeg stadium. De in het convenant overeengekomen 'wilsovereenstemming' is door dit spanningsveld meerdere keren onder druk komen te staan. Nieuwe ontwikkelingen en gewijzigde (beleids)inzichten, zoals m.b.t. CO₂-emissie, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en mineralen, en de gevolgen van de gestaag toenemende intensivering waren veelal de aanleiding.

De aanpak van de duurzaamheidsvraagstukken en de werkwijze binnen het doelgroepoverleg zijn tegen deze achtergrond meerdere keren bijgesteld en aangepast aan deze gewijzigde omstandigheden en (beleids)inzichten. Het convenant kreeg hierdoor meer bestuurlijke dynamiek en in de praktijk van uitvoering meer het karakter van een procesconvenant dan dat van een uitvoeringsconvenant met harde afrekenbare afspraken. De voorwaardelijke formuleringen, procedurele afspraken en aannames op tal van onderdelen van het convenant, die na de ondertekening in soms langdurige trajecten van afstemming en onderhandelingen zijn uitgewerkt, versterken dit beeld.

Deze wijzigingen in de aanpak zijn echter geen beletsel gebleken voor het boeken van resultaat op de diverse milieuvelden, het tot stand brengen van nieuwe beleidsafspraken en voor het bereiken van synergie. Gedurende de looptijd zijn er vanuit deze samenwerking tussen de partners, diverse afspraken aan het convenant toegevoegd. Genoemd worden: lichthinder, klimaatbeleid (CO₂-emissie), duurzaam waterbeheer in en om de kas, en de ontwikkeling van nieuwe en herstructurering van bestaande locaties. Afspraken die, al dan niet gefaciliteerd door de GlaMi organisatie, door de meest betrokken partners zijn voorbereid en uitgewerkt in uitvoeringsafspraken en -activiteiten.

Ook heeft de toenemende samenwerking tussen de partners synergievoordeel opgeleverd en daarmee bijgedragen aan de bereikte resultaten. Het effect van de samenwerking en afstemming tussen het bedrijfsleven en de milieuorganisatie SNM op het gebied van lichtemissie en energie, resulterend in een gezamenlijk plan van aanpak, is hiervan een voorbeeld. Ook de effecten van de samenwerking tussen de gemeenten en waterschappen bij het toezicht op de naleving van de geldende regels (de invulling van één loket) en van het verbinden van de beleidsvisies van Rijk en lagere overheden op het terrein van gebiedsontwikkeling en herstructurering van de glastuinbouw zijn hieronder te scharen.

Aanpassingen opzet en werkwijze in het doelgroep overleg.

Om de bestuurskracht van het doelgroepoverleg te versterken besluit de Stuurgroep al in een vroeg stadium de aansturing van het beleidsproces (afstemmen, adviseren, bepalen strategie en bewaken voortgang) te scheiden van het overleg over de inhoudelijke aanpak van de thema's energie, milieu en ruimte.

Met als opdracht de uitvoeringsvraagstukken aan te pakken, op te lossen dan wel in alternatieve voorstellen uit te werken legt de Stuurgroep deze neer bij een drietal inhoudelijke adviescommissies; de Commissies Energie, Milieu en Ruimtelijke Inrichting. In de uitvoeringspraktijk leidde dit tot een toenemende belasting van de GlaMi-organisatie. Meerdere uitvoeringsvraagstukken en knelpunten kwamen in deze gewijzigde aanpak van het 'bordje' van de partners, waar deze feitelijk thuis hoorden, terecht op dat van de GlaMi-organisatie. Een afnemende betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de partners was het gevolg en leidde in de periode 2003 –'05 tot een zekere ontvlechting van het doelgroepoverleg. De slagvaardigheid en de bestuurskracht van dit overleg liep in deze periode averij op. Om deze ontwikkeling te keren besluit de Stuurgroep in 2005 de verantwoordelijkheid voor de uitvoering opnieuw neer te leggen bij de partners en zich als Stuurgroep vooral te concentreren op de strategiebepaling, de aansturing en voortgangsbewaking.

In 2008 is de Stuurgroep in een strategiebijeenkomst hierin nog een stap verder gegaan. In de gedachte dat de duurzaamheidsvraagstukken vanuit een gezamenlijke strategie⁴⁴ en een periodiek te herijken agenda consistent en integraal moeten worden aangepakt, kiest de Stuurgroep voor een opzet waarin de betrokken partners zelf de volledige verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak (inclusief eventuele doelstellingen en inhoudelijke uitvoeringsafspraken).

De Stuurgroep ontwikkelt in de nieuwe opzet een duurzaamheidsvisie voor de langere termijn, beheert en prioriteert periodiek de gezamenlijke duurzaamheidsagenda, ziet toe op de afstemming tussen de thema's, bewaakt samenhang en voortgang in de uitvoering en draagt bij aan de oplossing van eventuele knelpunten binnen en van negatieve interacties tussen de thema's. Om de nieuwe taak- en rol verdeling kracht bij te zetten wordt de GlaMi-organisatie afgeslankt en krijgt deze een meer faciliterende rol toebedeeld.

Dat de nieuwe opzet en werkwijze (in 2006 ingezet en in 2009 aangescherpt) resultaat heeft, bewijzen de deelakkoorden 'Kas als Energiebron', over het CO₂-streefwaardenbeleid in de glastuinbouw, het plan van aanpak lichtemissie⁴⁵ en de uitvoeringsagenda 'Duurzaam water in en om de kas'⁴⁶.

Slot

Bij de aanpak van beleids- en uitvoeringsvraagstukken is het gewenst, dat de Stuurgroep expliciet aandacht geeft aan de gewenste verhouding tussen consensus en conflict, tussen integratie en differentiatie van vraagstukken en tussen hoge en lage doelambities. Consensus, integratie en een hoge doelambitie op termijn, blijven belangrijke uitgangspunten, maar gelden niet altijd en in alle gevallen onvoorwaardelijk. Er moet ruimte zijn voor een zekere flexibiliteit, zeker als het gaat om de effecten van nieuwe inzichten, gewijzigde omstandigheden en beleidskaders.

⁴⁴ In Jaarplan 2009 beschreven als: " Een vitaal, concurrerend, maatschappelijk gewaardeerd tuinbouwcomplex in een sterk en samenhangend netwerk van duurzame bedrijvigheid, in een kennisintensieve en innovatieve omgeving, en met een sterk internationale oriëntatie.

Een duurzaam glastuinbouwcomplex dat:

- de omgevingsfactoren (klimaat, bodem, oppervlakte- en grondwater, en lucht (inclusief licht)) niet of nauwelijks beïnvloedt;
- het beginsel 'voorkomen van milieuschade' als uitgangspunt hanteert;
- de synergievoordelen van samenwerking met andere sectoren en functies (gebouwde omgeving, industrie, water, bodem) ten behoeve van een duurzaam gebruik van de fysieke ruimte benut;
- een actieve bijdrage levert aan de verduurzaming en het welbevinden (voedselkwaliteit, gezonde voeding) van onze samenleving; een sector waarin economie en duurzaamheid zijn verbonden en elkaar versterken.

⁴⁵ Alle bedrijven die vanaf 1 januari 2014 belichten, installeren een nagenoeg 100% scherm (= een scherm met een afschermingsniveau van minimaal 98%) en schermen volgens het vastgestelde protocol gedurende de donkere periode.

⁴⁶ Uitvoeringsagenda Duurzaam water in en om de kas, 2010-2013. Stuurgroep, 24 maart 2010

⁴³ Het convenant doet geen afbreuk aan wettelijke rechten en plichten van de partners, Convenant, artikel 2.4

Het Platform Duurzame Glastuinbouw (voorheen GlaMi) is een initiatief van het Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, het Ministerie van Milieu en Infrastructuur, LTO Glaskracht Nederland, het Productschap Tuinbouw, het Interprovinciaal Overleg (de glastuinbouwprovincies), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (de glastuinbouwgemeenten), de Unie van Waterschappen en Natuur en Milieu. Het AgentschapNL verzorgt het secretariaat van het platform.



Rijksoverheid



