

Aan Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN

Assen, 18 mei 2023
Betreft: Zienswijze Ontwerpvergunning FAGE International S.A.

Geacht college,

Hierbij geven wij onze zienswijze op de door u gepubliceerde ontwerp omgevingsvergunning voor de oprichting van een productielocatie voor Griekse yoghurt in Hoogeveen op het bedrijventerrein Buitenvaart II.

Diverse groepen en betrokken burgers hebben ons benaderd naar aanleiding van deze procedure en het daaraan gekoppelde voornemen tot vestiging van deze fabriek. Dit vormde mede de aanleiding voor het opstellen van deze zienswijze. Het lijkt ons in dit verband goed om hier - los van de formele procedure- de komende tijd aandacht aan te schenken. Dit ook omdat de aanvraag, de ontwerpvergunning en bijbehorende vracht aan stukken een grote omvang en juridische complexiteit kennen en het geheel daarmee ook voor veel burgers niet meer te volgen is. Dit geven wij u graag als suggestie mee in aanloop naar onze zienswijze.

Context

Het voornemen tot vestiging van deze fabriek is al langere tijd bekend en ook eerder o.a. in de Provinciale Staten besproken. We merken op dat dit een aantal fundamentele vragen oproept: Past een extra melk verwerkende fabriek in Noord Nederland c.q. Drenthe nog wel in het veelbesproken toekomstperspectief voor de landbouw en hoe relateert deze uitbreiding zich o.a. tot met de klimaat- en stikstofdoelen, het streven om te komen tot een circulaire economie en de beperktere milieugebruiksruimte.

Ten tijde van het opstellen van deze zienswijze onderhandelen overheid en landbouworganisaties tot diep in de nacht over het landbouwperspectief. Met als voorlopig resultaat dat zij het niet eens zijn. Welke rol en verantwoordelijkheid de ketenpartijen en zuivelsector – in dit geval de onderneming Fage- op zich nemen in de grote stikstof- en klimaatopgaven en de daaraan gekoppelde landbouwtransitie blijft onduidelijk. De grotere keten partijen uit de zuivel blijven bij het landbouwakkoord op de achtergrond.

Melkveebedrijven die onder 'de melders' vallen, zitten al lange tijd in onzekerheid m.b.t. hun stikstofruimte. De gezamenlijke overheden hebben hier nog geen oplossing voor. Dan blijkt door de overheid wel stikstofruimte aangekocht te zijn voor deze fabriek..

Zo kan het dus voorkomen dat de overheid op de ene tafel de sector een vergunning voor verdere groei verstrekt en op de andere tafel gesprekken voert over omschakeling en krimp. Waar de sector dan weer miljarden bijdragen voor vraagt.

- *Hoewel een vergunning procedure niet de plek is om dit soort fundamentele punten aan de orde te stellen, zien we tegelijk dat een samenhangende visie en kaderstelling hiervoor op dit moment ontbreekt. Deze vergunning procedure zou in onze ogen daarom ook voor de provincie Drenthe extra aanleiding moeten geven voor opstellen van een degelijke integrale visie op de verduurzaming van de landbouw- en voedseltransitie.*

Toetsing aanvraag en ontwerpvergunning

Bij de beschouwing van de aanvraag en ontwerpvergunning gaan wij uit van de -ook door uw College onderschreven uitgangspunten en beleidskaders voor het Klimaatbeleid (-55% a 60% CO2 in 2030, klimaatneutraal in 2050), het streven naar een circulaire economie en het voortdurend toepassen van voortschrijdende inzichten en best mogelijke milieutechnieken (BBT). Vanuit deze achtergronden vallen ons de volgende hoofdpunten in de ontwerpvergunning op.

Omvang aangevraagde productie, beschikte milieuruimte en toepassen BBT.

In de aanvraag gaat de initiatiefnemer uit van een opzet van de fabriek in twee fasen. De eerste fase betreft de productie van 40.000 ton yoghurt per jaar. De tweede fase betreft de uitbreiding tot een productie van 80.000 ton per jaar. Voor het verdubbelen van de productiecapaciteit wordt volgens de initiatiefnemer voor de tweede fase een proceshal bijgebouwd. De tweede fase is naar eigen zeggen 'enkel een uitbreiding van bestaande activiteiten: meer van hetzelfde'.

In de ontwerpvergunning wordt bij belangrijke parameters door u echter steeds uitgegaan van de volledige productie en daarvoor benodigde emissieruimte. Mede omdat niet duidelijk is of en wanneer de tweede fase c.q. volledige productiecapaciteit wordt gerealiseerd, maken wij bezwaar tegen het ontbreken van een koppeling van de milieuruimte aan het productievolume en het daarmee nu al volledig vergunnen van een maximale en dus ruime jas.

Mocht de tweede fase geruime tijd op zich laten wachten dan achten wij tussentijdse toetsing van de uitbreiding o.a. op basis van de dan weer best beschikbare technieken bijzonder relevant.

Voor de forse stappen die we de komende jaren nog moeten maken voor een klimaat neutrale productie en circulaire economie volstaat het niet uit te gaan van 'meer van hetzelfde'.

- *Wij vragen u daarom de vergunning-ruimte te verbinden aan de productie voor de eerste fase en voor (nieuwe) uitbreiding een BBT toetsing op te nemen als tussenstap.*

Energie en klimaatprestaties, CO2 uitstoot en relatie met milieuzorg systeem

In de aanvraag en ontwerpbeschikking is voor de energie- en klimaatprestaties uitgegaan van de best beschikbare technieken die mede op basis van Europese richtlijnen worden bepaald.

Bij de aanvraag zit een (door de aanvrager zelf opgestelde) toetsing van de BREF energie efficiency (bijlage MO4d). Deze vormt nu onderdeel van de ontwerp vergunning en roept bij ons diverse vragen op. Daar waar de beschrijvingen van de BBT op diverse onderdelen duidelijk en specifiek zijn, roept de motivatie vanuit de aanvrager waarom daaraan voldaan wordt veel vragen op. Bij het invoeren en toepassen voor een energiebeheerssysteem voor energie efficiency wordt bijvoorbeeld verwezen naar het corporate beleid van Fage (zonder dat duidelijk is wat dit behelst).

Ten aanzien van de audit wordt verwezen naar algemene plicht en t.a.v. benchmarking wordt gesteld dat dit in verband met vertrouwelijkheid niet mogelijk is.

Met name dit laatste punt (in samenhang met de audit) springt er uit. Wij beschouwen benchmarking als belangrijk onderdeel van de BREF en een essentiële schakel in de Europese ambitie om tot een klimaat neutrale productie te komen. Het gaat hier om het omlaag brengen van de CO2 afdruk van onze voedselvoorziening. De CO2 afdruk van Fage Yoghurt is daarbij bijzonder relevant en hoort ook op tafel te komen.

- *Wij vinden de motivaties van de aanvrager op het punt van de BREF op veel punten te vaag en onduidelijk en daarmee bezwaarlijk. Het toets document zou op dit punt in onze ogen aangescherpt moeten worden en in deze vorm geen onderdeel mogen uitmaken van de vergunning (zoals op pagina 39 gesteld).*

In hoeverre de door u aangehaalde Europese doelstelling van 20% besparing op energiegebruik in 2020 t.o.v. 2010 gehaald is en wat dit vervolgens betekent voor dit type vergunningen is ons niet

duidelijk. Verder kent de Europese richtlijn volgens de toelichting alleen een verplichting tot een externe audit.

In de ontwerp en toelichting op de vergunning wordt verder door u aangegeven op welke onderdelen u de aanvraag hebt getoetst en welke BBT richtlijnen u daarbij in acht hebt genomen. De inhoudelijke achtergrond van deze toetsing wordt verder niet toegelicht. Indien deze mede is gebaseerd is op de bovengenoemde document is dat ik onze ogen onvoldoende. Verder geeft u aan dat u op CO2 emissie/rechten op grond van de jurisprudentie geen nadere eisen mag stellen.

Dit betekent al met al dat -naast de toepassing van de BBT bij het ontwerp van de fabriek- verdere reductie van het energiegebruik gaat afhangen van de verdere inzet van het bedrijf en het milieuzorg en beheersysteem (met daarbij behorende audits, tussentijdse toetsing op BBT in samenhang met benchmarking).

Vanuit deze achtergrond is opvallend dat binnen deze aanvraag geen toetsing is opgenomen van het milieubeheersysteem. In de voorwaarden wordt gesteld dat het bedrijf deze 3 maanden voor het in bedrijf nemen gereed dient te hebben met o.a. doelstellingen, prestatie-indicatoren en continue verbetering (ook op BBT) en ook externe (zie bovenstaand punt) audits.

- *Wij maken daarom bezwaar tegen het ontbreken van goedkeuring van het milieubeheersysteem door het College als voorwaarde voor de ingebruikname van de fabriek. Deze goedkeuring behoort in onze ogen in de vergunning opgenomen te worden.*
- *Bij deze goedkeuring dienen in onze ogen ook de klimaat- en energiedoelen van de overheid en zuivelsector en concrete invulling en vertaling van deze doelen naar deze fabriek te worden betrokken. Daar waar Europese regels of jurisprudentie het stellen van nadere regels nu in de weg staan, dienen er ook toch ook met de zuivelsector o.a. via deze weg verdere stappen te worden gezet en afspraken over worden gemaakt.*

Watergebruik en besparing

De vergunning gaat bij de inhoudelijke overwegingen uit van een watergebruik van 2500 m3 per jaar. Dat moet zijn ; 2500 m3 per dag (zie aanvraag).

U stelt onder de kop waterbesparing dat het niet nodig is nadere voorschriften te stellen met betrekking tot het beperken van het drinkwaterverbruik omdat het drinkwater hier hoofdzakelijk wordt gebruikt voor het produceren van voedingsmiddelen.

In een vergadering van 17 mei in Provinciale Staten is daarbij door u verder ook gesteld dat als het gaat om drinkwater er voor 2050 een prognose gemaakt is van het huishoudelijk en zakelijk gebruik. Het maximale scenario wordt volgens uw toelichting vastgelegd in ASV's. Het gebruik van FAGE valt volgens u daarbinnen. "De WMD kan zelf de afweging maken, als het binnen hun vergunning of de ASV's, past om te leveren."

Wij maken bezwaar tegen deze grondslag en motivatie. Dit betekent per saldo dat elke prikkel voor besparing op drinkwater bij voorbaat uit het beleid is gehaald omdat uitgegaan wordt van het maximale scenario. Verder valt op dat u de verantwoordelijkheid voor de verdere invulling van mogelijke besparingsopties (horende bij de BBT principes) verlegd naar de WMD (die ook een zakelijk belang heeft bij de levering).

Dit vinden wij niet terecht omdat u eerst verantwoordelijk bent voor het totale grondwaterbeheer. Waterschaarste wordt op termijn een steeds groter probleem en hier spelen ook ruimtelijke afwegingen en cumulatieve verdrogingseffecten van grondwateronttrekkingen op o.a. N2000 natuurgebieden een rol. Deze worden nu -uitgaande van de maximale watervraag- bij voorbaat buiten de beschouwing gelaten

Bovendien zijn er ook binnen dit type drinkwatergebruik toekomstige en te ontwikkelen besparingspotenties. Het drinkwatergebruik bepaald daarnaast in belangrijke mate de hoeveelheid afvalwater die vrijkomt en gezuiverd moet worden. Inzet op besparing zou ook vanuit deze kant een grondslag voor de vergunningverlening moeten zijn.

- *Wij maken derhalve bezwaar tegen het zonder enige conditie vergunnen van dit drinkwatergebruik (op basis van de maximale productie). In het -wat ons betreft- nog te ontwikkelen en door GS goed te keuren milieubeheersysteem zou waterbesparing ook een plek moeten krijgen. In de onderliggende afweging dienen ook de ASV scenario's die uitgaan van verminderde beschikbaarheid en vraag een rol te spelen.*

Stikstof

U stelt in deze ontwerp Omgevingsvergunning dat u - gelet op de beleidsregels intern en extern salderen- tot de conclusie bent gekomen dat 'de aangevraagde' vergunning wet Natuurbescherming kan worden verleend. De motivering daarvoor is opgenomen in de toelichting. Daarin wordt uitgegaan van een directe samenhang tussen de intrekking van de rechten van saldogever en saldo-ontvanger.

De vergunningaanvraag voor de wet Natuurbescherming zelf en de besluitvorming daarover is - voor zover ons bekend- nog niet gepubliceerd.

Inmiddels is ook bekend gemaakt dat u op grond van de provinciale natuurdoelanalyses met de kennis van nu heeft besloten dat extern salderen voorlopig niet meer mogelijk is. Het verlenen van de definitieve vergunning is daarmee voorlopig onzeker.

Wat wel zeker is dat het bedrijf op basis van deze ontwerp vergunning stikstof gaat uitstoten, wat resulteert in stikstofdepositie op onder meer Natura 2000-gebied Mantingerzand. Uit de Natuurdoelanalyse (NDA) Mantingerzand die u recent bij de Ecologische Autoriteit heeft aangeleverd, blijkt dat de stikstofdepositie in het gebied op dit moment te hoog is voor duurzaam behoud van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied. Volgens de NDA zijn voor een duurzaam behoud overlevingsmaatregelen en aanvullende herstelmaatregelen noodzakelijk in combinatie met een significante reductie van stikstof.

Omdat dit Natura 2000-gebied al overbelast is met stikstof en extra stikstofdepositie dus niet is toegestaan, is in de voorliggende ontwerpvergunning extern salderen toegepast.

- *Omdat u inmiddels zelf heeft besloten voorlopig niet meer te vergunnen op basis van extern salderen (brief aan Provinciale Staten van 9 mei jl met kenmerk 19/5.5/2023000674) gaan wij er vanuit dat u de definitieve omgevingsvergunning niet kunt verlenen op basis van deze grondslag en deze wijze van extern salderen.*
- *Het geheel onderstreept nogmaals de urgentie en noodzaak om te komen tot een landelijk en provinciaal beleid waarin natuurherstel en de stikstofreductie geborgd zijn. Binnen de kaders van een PPLG en de daaruit volgende gebiedsgerichte aanpakken behoren dit type patstellingen hopelijk snel tot het verleden.*

Los daarvan roept ook de wijze van salderen in deze ontwerp vergunning bij ons vragen op. Wij zien hier de gemeente als makelaar optreden en in de ontwerpvergunning geen direct verband tussen de saldogever en saldonemer. In aanpak en de afwegingen lijken vooral of alleen de vestigingsbelangen van Fage een rol te hebben gespeeld. Ruim 100 Drentse veehouderijbedrijven zitten terzelfdertijd al bijna 4 jaar in een illegale situatie vanwege het ontbreken van een vergunning. Om deze zogenaamde PAS-melders te kunnen legaliseren is stikstofruimte noodzakelijk.

- *Wij missen een gemeentelijk en of provinciaal beleidskader als basis voor deze transacties en motivatie onder deze salderingsaanpak op basis waarvan door de overheid aangekochte rechten worden ingezet.*

Verder kunnen wij uit de stukken niet opmaken of de bedrijven waarvan stikstofruimte is gekocht op het moment van aankoop nog actief in bedrijf waren. Indien sprake is van niet actief gebruikte vergunning ruimte kan er binnen deze wijze van salderen toch sprake zijn van feitelijke toename van de totale depositie.

- *Wij vragen u na te gaan of hier sprake van actief en recent gebruikte stikstof rechten en vragen u om dit -rekening houdend met het aanstaande Rijksbeleid – in de vervolg van de afwegingen te betrekken. Feitelijke toename van de depositie moet ten allen tijde worden voorkomen.*

Afvalpreventie en circulair bouwen en ondernemen

U stelt in de voorschriften bij het onderdeel afvalpreventie dat binnen 12 maanden na (gedeeltelijke) inwerkingtreding een afvalpreventie onderzoek moet worden uitgevoerd. Daarin zou o.a. inzicht gegeven moeten worden in de bedrijfsprocessen en vrijkomende stoffen- en afvalstromen en vervolgens de daarop genomen en te ondernemen preventiestappen.

Wij vinden het een gemiste kans dat dit onderdeel pas op de rails wordt gezet nadat het gehele ontwerp van de fabriek en de daaraan gekoppelde productie- en aan- en afvoerprocessen zijn doorlopen. Op basis van de - ook door u omarmde- principes van circulair ondernemen zouden de afvalpreventie doelen en aanpak juist bij de voorkant van de ontwerpprocessen een rol moeten spelen. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van circulaire materialen, demontabele bouw en nieuwe verpakkingsconcepten.

Wij kunnen niet overzien in hoeverre u dit in het voorbereidend proces aandacht heeft gegeven. Het voorschrift in deze ontwerp vergunning toont in ieder geval bijzonder mager. Hierover gaan wij graag nog eens met u in gesprek.

- *Met betrekking tot het voorschrift voor afvalpreventie maken wij in bewaar tegen het ontbreken van goedkeuring van het opgeleverde plan. Hiermee kunt u sturen op de kwaliteit en inzet (zie ook onderdeel milieubeheerssysteem).*

Wij vragen u de bovenstaande punten een plek te geven in uw beleid en de besluitvorming met betrekking tot deze ontwerp vergunning.

Tot een nadere toelichting zijn wij uiteraard altijd bereid.

Hoogachtend,
Mede namens Natuurmonumenten

Reinder Hoekstra
Directeur Natuur en Milieufederatie Drenthe