

Vergaderjaar 2009–2010

32 451

Wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 januari 2010 en het nader rapport d.d. 8 juli 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 december 2009, no.09.003498, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie broeikasgasemissies), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe een grondslag te creëren voor de invoering van een systeem voor kostenverevening ter inperking van de emissie van CO₂ in een bepaalde categorie inrichtingen. Het systeem zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) worden uitgewerkt en zal in beginsel enkel van toepassing worden op de glastuinbouwsector. Ten behoeve van de uitvoering zal medewerking van het Productschap Tuinbouw worden gevorderd. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot het algemeen mogelijk maken van de invoering van een stelsel van kostenverevening, de voorwaarden voor invoering van een stelsel van kostenverevening, het gebrek aan effectiviteit van het voorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 december 2009, nr. 09.003498, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 januari 2010, nr. W08.09.0526/IV, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Doelstelling en reikwijdte van het voorstel tot kostenverevening
Blijkens de toelichting vormt de behoefte aan een nader instrumentarium voor de reductie van CO₂-emissies bij de glastuinbouwsector de aanleiding voor het wetsvoorstel. De toelichting vermeldt dat de introductie van een kostenvereveningssysteem voor CO₂-emissies in een in 2007 met de glastuinbouwsector gesloten convenant is overeengekomen. De sector verwacht met dit instrument «de benodigde reducties van CO₂ te kunnen realiseren». Het wetsvoorstel bevat de juridische basis voor de inzet van dit instrument.

De meerderheid van de bedrijven in de glastuinbouw is vanwege de beperkte omvang van de verbrandingsinstallaties niet onderworpen aan het reeds bestaande Europese stelsel van CO₂ emissiehandel (EU-ETS). In het EU-ETS wordt op het niveau van een individuele inrichting een emissieplafond ingesteld in de vorm van een vooraf toegekende hoeveelheid emissierechten. Bij over- of onderschrijding van dat plafond dienen emissierechten te worden bijgekocht op de Europese markt dan wel kunnen emissierechten op diezelfde markt worden aangeboden.

Omdat voor het overgrote deel van de inrichtingen in de glastuinbouwsector aansluiting bij het EU-ETS blijkens de toelichting op bezwaren stuit, wordt gekozen voor een alternatief systeem: een categorale CO₂-verevening. Daarbij kan voor een bepaalde categorie inrichtingen een emissieplafond worden vastgesteld, waarbij aan de onder- of overschrijding van dat plafond financiële gevolgen worden verbonden.¹ In zoverre vertoont een dergelijk systeem overeenkomsten met het reeds bestaande EU-ETS. Het voornaamste verschil is daarmee dat in het voorgestelde alternatief geen verplichtingen (kunnen) worden opgelegd aan individuele inrichtingen maar aan de categorie inrichtingen als geheel. Kruissubsidiëring tussen bedrijven met een relatief hoge en met een relatief lage emissie (de verevening) vormt dientengevolge de spil van het systeem. Op het niveau van individuele inrichtingen zullen via een verdeelsleutel slechts de kosten of baten van de over- of onderschrijding op sectorniveau neerslaan. De verdeelsleutel zal worden gebaseerd op het energieverbruik van de inrichtingen.

De toelichting vermeldt dat dit wetsvoorstel voortkomt uit de behoefte om voor de glastuinbouwsector een systeem van kostenverevening in te voeren. Het voorstel is echter in algemene termen geformuleerd en creëert de bevoegdheid om voor elke categorie van inrichtingen een dergelijk stelsel in te voeren. Op dit moment bestaan volgens de toelichting weliswaar geen concrete plannen voor bredere toepassing dan de glastuinbouw maar een vereveningssysteem zou ook in andere sectoren ingezet moeten kunnen worden.

De Raad constateert dat de aanleiding van het voorstel is gelegen in een lange, sectorspecifieke voorgeschiedenis welke ertoe heeft geleid dat met de glastuinbouwsector overeenstemming is bereikt over het invoeren van een vereveningssysteem, maar dat niettemin een algemene bevoegdheid wordt geschapen om bij of krachtens amvb voor alle mogelijke categorieën van inrichtingen een vereveningssysteem te creëren.

¹ Zij het dat in de eerste tweejaarlijkse periode enkel aan overschrijding financiële gevolgen worden verbonden.

De Raad merkt op dat bij het aanwijzen van categorieën van inrichtingen rekening dient te worden gehouden met de relevante bepalingen uit het gemeenschapsrecht, waarin dwingend wordt voorgeschreven welke inrichtingen zijn onderworpen aan het EU-ETS. Een dergelijke categorie inrichtingen kan niet middels deelname aan een kostenvereveningsstelsel worden onttrokken aan de werking van het EU-ETS. Het voorstel biedt diensgevolge naar het oordeel van de Raad een te algemene bevoegdheid om af te wijken van het bestaande systeem dat is gericht op de stimulans om op het niveau van individuele inrichtingen emissiereducerende maatregelen te nemen, zoals dat in de Wet milieubeheer geldt ingevolge het stelsel van verhandelbare emissierechten en het vergunningenregime.

De Raad beveelt aan het voorgestelde artikel 15.51 Wm in die zin aan te passen dat de mogelijkheid tot invoering van een stelsel van kostenverevening wordt beperkt tot de sector glastuinbouw. Indien het wenselijk wordt geacht ook andere sectoren aan een dergelijk kostenvereveningsstelsel te onderwerpen, dient daarvoor een overeenkomstige specifieke wettelijke regeling te worden getroffen.

1.

De aanbeveling van de Raad om het wetsvoorstel zo aan te passen dat de mogelijkheid tot invoering van een stelsel van kostenverevening wordt beperkt tot de sector glastuinbouw is gevolgd. Het voorgestelde artikel 15.51 van de Wet milieubeheer is aangepast en een nieuw artikel 15.52 is toegevoegd. Ook de memorie van toelichting is op dit punt aangepast. Opgemerkt wordt dat de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is afgestemd op de wijze waarop het voorgenomen stelsel van kostenverevening in 2011 en 2012 moet gaan functioneren. Gezien de onzekerheid over de mogelijkheid om een financiële waarde toe te kennen aan een collectieve onderschrijving van de emissieruimte, is de verwijzing naar deze mogelijkheid geschrapt.

2. Voorwaarden voor invoering van een systeem van kostenverevening
Onverminderd het bovenstaande merkt de Raad over de invoering van een systeem van kostenverevening (het voorgestelde artikel 15.51 Wm) het volgende op. Artikel 15.51, eerste lid, Wm vormt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter beperking van emissies van broeikasgassen met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen regels te stellen met betrekking tot verevening van kosten verbonden aan het over- of onderschrijven van een voor die categorie inrichtingen gezamenlijk vastgestelde hoeveelheid emissies in een bepaalde periode. Ingevolge het tweede lid van artikel 15.51 Wm bepaalt de genoemde amvb in ieder geval welke minister de hoogte van het plafond bepaalt en op welke wijze het plafond wordt vastgesteld. Vervolgens geeft het derde lid een delegatiegrondslag om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen ter uitvoering van deze bepaling. De Raad merkt hierover het volgende op:

a. De Raad merkt op dat de delegatiegrondslag van artikel 15.51, eerste lid, Wm bijzonder ruim is. Niet alleen kunnen categorieën van inrichtingen worden aangewezen die aan een kostenvereveningssysteem worden onderworpen, ook de inrichting van het systeem kan bij of krachtens amvb worden geregeld. De Raad wijst er op dat in beginsel de hoofdelementen van een regeling in een wet in formele zin dienen te worden opgenomen.¹ Blijkens de toelichting zijn de hoofdlijnen van een stelsel van kostenverevening bekend, de Raad beveelt dan ook aan deze in de wet zelf op te nemen.

¹ Zie ook Aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Raad wijst er vervolgens op dat weliswaar in de considerans van het voorstel is opgenomen dat het wenselijk is om reductie van broeikasgassen op kostenefficiënte wijze te bereiken¹ maar dat criteria voor kostenefficiëntie in het voorgestelde artikel 15.51, eerste lid, Wm ontbreken. Daar kostenefficiëntie wel mede het uitgangspunt van het voorstel vormt, beveelt de Raad aan artikel 15.51, eerste lid, Wm aan te vullen.

De Raad merkt ten slotte op dat in het voorgestelde artikel 15.51 Wm niet is voorzien in waarborgen ten aanzien van afstemming met de desbetreffende sector alvorens die bij of krachtens amvb aan het stelsel zal worden onderworpen. Gelet op het karakter van een kostenvereveningsstelsel als collectief systeem en het feit dat ingevolge artikel 15.52 Wm voor de uitvoering van het stelsel medewerking van het betreffende bedrijfslichaam zal worden gevorderd, is naar het oordeel Raad voorafgaande afstemming met de sector aangewezen.

De Raad beveelt aan artikel 15.51, eerste lid, Wm in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

b. Het derde lid van artikel 15.51 Wm geeft een delegatiegrondslag om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen ter uitvoering van deze bepaling. Gelet op het feit dat in het eerste en tweede lid van artikel 15.51 Wm reeds de mogelijkheid is gecreëerd om bij of krachtens amvb regels te stellen met betrekking tot de invoering en inrichting van een stelsel van kostenverevening is het de Raad niet op voorhand duidelijk op welke nadere regelgeving het derde lid van artikel 15.51 Wm betrekking heeft. De Raad herinnert er daarbij aan dat ingevolge aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd.

De Raad beveelt aan artikel 15.51, derde lid, Wm te schrappen.

2.

a. De aanbeveling van de Raad om de hoofdlijnen van het stelsel van kostenverevening in de wet op te nemen, is gevolgd. De hoofdlijnen zijn neergelegd in de voorgestelde artikelen 15.51 en 15.52 van de Wet milieubeheer.

De aanbeveling om het voorgestelde artikel 15.51 aan te vullen met criteria voor kostenefficiëntie is niet gevolgd.

De opmerking in de considerans en de toelichting over kostenefficiëntie ziet op een van de kenmerken van het instrument kostenverevening. Ten algemene is het instrument van kostenverevening voor de glastuinbouwsector meer kostenefficiënt dan een aantal andere instrumenten gericht op reductie van emissies. Dit kenmerk is één van de redenen geweest voor het opstellen van het wetsvoorstel. Nu het wetsvoorstel, overeenkomstig het advies van de Raad, is beperkt tot invoering van één concreet systeem van kostenverevening, is er geen aanleiding meer om de daadwerkelijke invoering daarvan nog een keer afhankelijk te maken van een wettelijk vastgelegde toets op kostenefficiëntie van het instrument. In het wetsvoorstel zijn hiervoor dan ook geen criteria opgenomen.

Ten aanzien van de opmerking van de Raad dat voorafgaand aan de invoering van een kostenvereveningssysteem afstemming met de sector aangewezen is, wordt het volgende opgemerkt. De reikwijdte van het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Raad beperkt tot de glastuinbouwsector. Met deze sector is het wetsvoorstel afgestemd.

Daarom bestaat er geen noodzaak om het wetsvoorstel in verband hiermee aan te passen.

¹ Ook in paragraaf 1 van de Memorie van toelichting wordt naar het aspect van kostenefficiëntie verwezen.

b. Het voorgestelde artikel 15.51 van de Wet milieubeheer is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad.

3. Effectiviteit in de sector glastuinbouw

In de toelichting wordt ter motivering van de keuze voor een vereveningsstelsel verwezen naar een onderzoek van het LEI en CE Delft.¹ In dat onderzoek wordt opgemerkt dat de effecten van bijvoorbeeld een vereveningsstelsel afhangen van drie grootheden: de hoogte van het CO₂-plafond, de autonome ontwikkeling van de emissies en de hoogte van de prijs van CO₂-emissierechten.² Daarbij wordt vastgesteld dat als het emissieplafond knelt (dat wil zeggen als de werkelijke emissies hoger zijn dan het plafond) de sector te allen tijde emissiereducerende maatregelen zal (moeten) nemen. Als het emissieplafond niet knelt omdat de werkelijke emissies lager zijn dan het plafond, kan een prikkel voor reductie geboden worden door de te verdienen baten bij onderschrijding van het plafond.

De toelichting vermeldt dat het stelsel in de periode 2011–2012 nog niet optimaal zal functioneren: «er is geen constante prikkel om de emissies te reduceren tot een lager niveau dan de vastgestelde emissieruimte.»³ In de eerste periode 2011–2012 worden geen financiële gevolgen verbonden aan een collectieve onderschrijding van de emissieruimte. Blijkens het rapport van het LEI en CE Delft zal de sector in deze situatie (geen voordelen bij onderschrijding) alleen dan emissiereducerende maatregelen nemen indien het emissieplafond knelt.⁴

De Raad heeft kennis genomen van de door het Productschap Tuinbouw gepubliceerde ontwerpverordening PT CO₂ sectorsysteem Tuinbouw, waarin wordt opgemerkt dat «de verwachting is dat de sector in de jaren 2011 en 2012 [...] onder de emissieruimte zal blijven.»⁵ Hieruit leidt de Raad af dat het voornemen bestaat het plafond op een dusdanig niveau vast te stellen dat in feite niet gesproken kan worden van een «knellend» emissieplafond.

Gelet op het bovenstaande betwijfelt de Raad of tot 2013 een emissiereducerend effect van deze maatregel mag worden verwacht. Indien die verwachting gerechtvaardigd is, zouden om het stelsel te effectueren aanvullende financiële gevolgen moeten worden verbonden aan een collectieve onderschrijding van de emissieruimte in die periode, dan wel zal de maatregel moeten worden uitgesteld tot de jaren na 2012 waarin de maatregel wel een enigszins substantieel emissiereducerend effect zal (kunnen) hebben.

De Raad beveelt aan in de toelichting inzichtelijk te maken dat de verwachte emissiereducerende effecten van het voorstel in de initiële fase tot 2013 voldoende substantieel zijn om het invoeren van een vereveningsstelsel reeds voor die jaren te rechtvaardigen en in het licht daarvan zo nodig de datum van invoering van het voorstel nader te bezien.

3.

Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken dat de effecten van het voorstel de invoering van het kostenvereveningsstelsel in de initiële fase (tot 2013) rechtvaardigen, is niet gevolgd.

Het is niet zo dat de glastuinbouwsector met de invoering van het kostenvereveningsstelsel voor het eerst maatregelen zal treffen gericht op reductie van emissies. De sector zit al in een traject van vermindering van energiegebruik en van emissies. Tot en met 2010 is de glastuinbouwsector onderworpen aan de energienormen van het Besluit glastuinbouw. In het verleden hebben inrichtingen in de glastuinbouwsector investeringen gepleegd en aanpassingen gedaan om aan die normen te voldoen.

¹ Emissiehandel voor glastuinbouw. Effecten van een CO₂-vereveningsstelsel, LEI 2007.

² Deze laatste is van belang daar de kosten voor een overschrijding van het plafond worden berekend aan de hand van de prijs van EUA's (CO₂ emissierechten in het EU-ETS), de prijs van CER's (certificaten die voortkomen uit het Clean Development Mechanism van de UNFCCC) of de prijs van ERU's (certificaten die voortkomen uit Joint Implementation projecten van het UNFCCC).

³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

⁴ Emissiehandel voor glastuinbouw, paragraaf 2.2.

⁵ Ontwerp Verordening PT CO₂ sectorsysteem glastuinbouw, Algemene toelichting, paragraaf 4. Beschikbaar op de website van het Productschap www.tuinbouw.nl.

Deze normen zien op energie-efficiëntie per eenheid product. De normen hebben wel effect op de totale uitstoot van broeikasgassen, maar beperken deze niet noodzakelijkerwijs in absolute zin. Het kan zijn dat de effecten van die gerealiseerde investeringen en aanpassingen bijdragen aan het beperken van de emissies in 2011 en 2012. Dat verklaart de verwachting die is uitgesproken in de ontwerpverordening van het Productschap Tuinbouw. In dat geval zouden de emissies van de glastuinbouwsector collectief met beperkte inspanningen onder de emissieruimte kunnen blijven. Dit is echter niet met zekerheid te stellen. Dat er een verwachting bestaat dat de glastuinbouwsector onder de emissieruimte zal kunnen blijven, betekent niet dat er daarom moet worden afgezien van een normatief kader. De investeringen in het verleden zijn immers ook niet enkel op basis van vrijwilligheid gedaan. Een doorlopende verplichting voor de glastuinbouwsector gericht op emissiereductie, voorkomt dat inrichtingen weer puur een bedrijfseconomische afweging kunnen maken, waarin de kosten van emissies van broeikasgassen niet zijn meegenomen. De prijs van aardgas is weliswaar ook van invloed op de mate van gebruik, maar dit is slechts één van de elementen in een bedrijfseconomische afweging. Dat biedt te weinig garantie. Bovendien staat de prijs van aardgas volledig los van de emissies van broeikasgassen. Vereist is dat de vervuiler ook de CO₂-prijs betaalt. De behoefte aan een opvolger van de eisen gesteld in het Besluit glastuinbouw is dan ook een belangrijke reden van het voorstel om het kostenvereveningssysteem aansluitend op de werkingsduur van de energienormen van het Besluit glastuinbouw in werking te laten treden. Verder zal met de invoering van het kostenvereveningssysteem een nog preciezere monitoring per bedrijf ontstaan, dan die nu voorhanden is. Met de eerste rapportage van de te monitoren emissiegegevens, krijgt de overheid vervolgens een beter inzicht in de huidige emissies en daarmee waarschijnlijk ook een scherper beeld van de mogelijke toekomstige effecten van het systeem.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4.

De redactionele kanttekening van de Raad is niet overgenomen, omdat het artikel zoals dat aan de Raad is voorgelegd zodanig is gewijzigd dat de redactionele kanttekening geen doel meer treft.

Tenslotte zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

**bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W08.09.0526/IV met een redactionele kanttekening die de
Raad in overweging geeft.**

- Artikel 15.51, tweede lid, vervangen door: Op voordracht van Onze Minister in overeenstemming met Onze betrokken Minister(s) wordt bij of krachtens een maatregel als bedoeld in het eerste lid in elk geval bepaald op welke wijze de in dat lid bedoelde hoeveelheid emissies wordt vastgesteld.