

Vergaderjaar 2011–2012

**33 291**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO<sub>2</sub>-emissies glastuinbouw 2013–2020)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 26 juni 2012

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### **Inhoud**

Inleiding	pagina 1
1. Doelstelling en aanleiding voor het wetsvoorstel	pagina 2
2. Eigenschappen van het huidige systeem van kostenverevening	pagina 3
3. Voorgestelde wijzigingen in het kostenvereveningssysteem	pagina 4
3.1. Inrichtingsallocatie	pagina 4
3.2. Vergoeding en tegemoetkoming	pagina 5
3.3 Inrichtingen met beperkte emissies	pagina 6
4. Handhaving	pagina 6
5. Lasten voor het bedrijfsleven	pagina 6
6. Milieutoets	pagina 7
7. Staatssteun	pagina 7

#### **Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel kostenverevening reductie CO<sub>2</sub>-emissies glastuinbouw 2013–2020. De leden van de VVD-fractie hebben hierbij nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met instemming kennis genomen van de Wijziging van de wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO<sub>2</sub>-emissies glastuinbouw 2013–2020). De leden zijn positief over de invoering van het voorgestelde systeem omdat

het leidt tot CO<sub>2</sub>-besparing waarbij individuele bedrijven een prikkel krijgen om hierin te investeren. Bovendien lijkt het systeem tot veel minder administratieve lasten te leiden dan het alternatief, meedoen aan het emissiehandelssysteem. Deze leden hebben nog een paar vragen over het voorstel en verzoeken de regering hierop in te gaan.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het kostenverevenings-systeem glastuinbouw als doel heeft het realiseren van CO<sub>2</sub>-reductie in deze sector. Het onderliggende wetsvoorstel is bedoeld om een prikkel in te bouwen voor individuele bedrijven om CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren. Tuinders die beter presteren dan het individuele emissieplafond ontvangen een vergoeding; tuinders die het slechter doen moeten een vergoeding betalen. Het systeem is zodanig ingericht dat als de sectorale emissieruimte wordt overschreden, de sector als geheel een boete betaalt aan de rijksoverheid. Is het de sector gelukt binnen de sectorale emissieruimte te blijven, dan is zij geen boete aan de overheid verschuldigd. Dit systeem is in overleg met de sector tot stand gekomen. De leden van de CDA-fractie vinden het wetsvoorstel creatief, maar hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het genoemde wetsvoorstel en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen.

### **1. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de gevolgen van de kostenvervening in de glastuinbouwsector voor het level playing field. Welke gevolgen heeft dit voor de concurrentiepositie van de Europese en Nederlandse glastuinbouwsector? Deze leden vragen daarnaast of het draagvlak voor dit systeem in de sector is gemeten. Zo ja, hoe staan de bedrijven tegenover dit systeem?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het belangrijkste nadeel van het nieuwe systeem goed zichtbaar wordt als gekeken wordt naar de consequenties ervan voor een individuele tuinder. De prestaties van de gehele sector worden in dit systeem immers bepalend voor de hoogte van de vergoeding die een individuele tuinder die beter presteert dan de inrichtingsallocatie ontvangt. Een tuinder die fors wil investeren in betere milieuprestaties van zijn bedrijf en een CO<sub>2</sub>-reductie van bijvoorbeeld 20% wil realiseren, kan niet op voorhand rekenen met een vergoeding voor deze prestatie. Immers, als de totale uitstoot van de sector net binnen of boven de sectorale emissieruimte komt, ontvangt deze «groene» tuinder een vergoeding per ton CO<sub>2</sub> ter hoogte van de prijs van emissierechten. Als de totale uitstoot van de sector echter lager is dan de sectorale

emissieruimte, wordt de vergoeding evenredig verlaagd en kan zelfs nihil worden. Ondernemers willen echter investeringszekerheid. Kan de regering de volgende vragen beantwoorden? Kan dit systeem de individuele tuinder voldoende investeringszekerheid bieden? Kan de regering aangeven hoe de onzekerheid ten aanzien van de te ontvangen vergoeding voor de goede milieuprestaties zich verhouden tot andere onzekerheden zoals die met betrekking tot de prijs van emissierechten en de gasprijs? Is er voldoende voorspelbaarheid met betrekking tot het behalen van de sectorale doelstelling en de individuele inrichtingsallocaties? Verwacht de regering dat de doelstelling voor de sector wordt gehaald of dat de sector een vergoeding aan de overheid moet betalen?

De leden van de D66-fractie vragen de regering uit te leggen waarom een opt-out uit het Europese emissiehandelssysteem (ETS) als een doel op zich lijkt te worden benoemd. Naar mening van deze leden is een dergelijke systematiek buiten de bestaande ETS slechts een middel voor bijvoorbeeld het voorkomen van onnodige administratieve lasten, en geen doel op zich. Kan de regering dit beamen of anders aangeven waarom de regering expliciet kiest voor een beperking van het ETS? De aan het woord zijnde leden vragen de regering voorts of zij een verbeterde werking van het ETS in algemene zin onderschrijft als belangrijk doel. Zo ja, deelt de regering de mening van deze leden dat opt outs in principe de werking van het ETS kunnen benadelen, bijvoorbeeld via de beperking van de liquiditeit die hierdoor optreedt en doordat bij gelijkblijvende overige omstandigheden een beperking van de vraag leidt tot een nog lagere CO<sub>2</sub> prijs dan nu het geval is, terwijl deze op dit moment maar zeer beperkt koolstofarme investeringen rechtvaardigt?

De leden van de D66-fractie vragen de regering of er precies vastgelegd is aan welke voorwaarden een verzoek tot een opt out van het ETS moet voldoen. Zijn de genoemde voorwaarden de enige eisen, of zijn er nog bredere verplichtingen opgenomen? Aanvankelijk is bij de invoering van de kostenvereveningssystematiek geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid vanuit richtlijn 2009/29/EG. Kan de regering aangeven waarom deze keuze nu wel gemaakt wordt maar bij invoering van het aanvankelijke systeem niet?

De leden van de D66 fractie vragen de regering of het niet mogelijk zou zijn om de verevening direct te koppelen aan het ETS, door bij een teveel aan uitstoot simpelweg een verplichting op te nemen om een vergelijkbare hoeveelheid emissierechten van de markt in te kopen.

## **2. Eigenschappen van het huidige systeem van kostenverevening**

De leden van de D66-fractie vragen de regering aan te geven of de huidige verrekening op basis van energiegebruik niet leidt tot een blinde vlek voor bijvoorbeeld bedrijven die minder vervuilende brandstoffen gebruiken of energie winnen uit restwarmte. In welke mate kan de uitkomst van deze systematiek afwijken van de uitstoot van broeikasgassen en geeft het dus een perverse prikkel om niet te investeren in vermindering van CO<sub>2</sub>?

De leden van de D66 fractie vragen de regering aan te geven of en zo ja hoe de emissies van de 5% kleinste bedrijven nu worden gewogen. Worden deze opgeteld bij het totaal van de rest van de sector en dus uiteindelijk wel in de systematiek meegenomen en in feite over de overige bedrijven gespreid?

De leden van de D66 fractie vragen de regering wat precies de basis wordt voor de verevende kosten. Gebeurt dit op basis van de CO<sub>2</sub> prijs in het ETS?

### 3. Voorgestelde wijzigingen in het kostenvereveningssysteem

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij het emissiehandels-systeem sprake is van een plafond dat gedurende de tijd steeds lager wordt vastgesteld waardoor bedrijven worden geforceerd om minder CO<sub>2</sub> uit te stoten. De betreffende leden vragen of een dergelijk mechanisme ook is voorzien in dit systeem voor de glastuinbouw. Zo ja, hoe is deze structurele verlaging voorzien. Zo nee, waarom niet? Het verwerken van de rechten komt te liggen bij het productschap. De leden van de VVD-fractie vragen of hierbij rekening gehouden is met het eventueel afschaffen van de productschappen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het CO<sub>2</sub>-convenant met de sector is afgesproken dat een overschrijding van het sectorale emissieplafond in een bepaald jaar kan worden gecompenseerd door een onderschrijding in een daaropvolgend jaar. Op welke wijze is dit in het wetsvoorstel opgenomen? Hoe werkt een dergelijke verevening door in de vergoeding of tegemoetkoming per jaar van individuele tuinders?

De leden van de D66-fractie vragen of het verstandig is om een deel van de concrete uitwerking van de wijzigingen in het kostenvereveningssysteem via een verordening van het Productschap Tuinbouw vorm te geven, gelet op het mogelijk vervallen van de productschappen in huidige vorm. Deze leden vragen daarom om de nodige regels op te laten nemen in wetgeving, bijvoorbeeld door een mogelijkheid voor een ministeriele regeling te verwerken in deze wetswijziging.

#### 3.1. Inrichtingsallocatie

De leden van de PvdA-fractie zijn er voorstander van dat bedrijven die al geïnvesteerd hebben in CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen een iets gunstigere inrichtingsallocatie krijgen. Wel vragen deze leden of bedrijven die juist achterlopen ten opzichte van het sectorgemiddelde ook een minder gunstige inrichtingsallocatie krijgen ten opzichte van het gemiddelde. Krijgen deze bedrijven anders niet de facto een voordeel omdat zij makkelijker tot CO<sub>2</sub>-reductie kunnen overgaan?

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de lasten bij de voorgestelde fijnmazigheid van het vereveningssysteem in nieuwe vorm nog significant afwijken van deelname aan het gewone ETS. Kan de regering onderbouwen dat het handhaven van deze systematiek buiten het ETS nog zin heeft bij deze mate van nabootsen van het reguliere ETS? Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn indien er sprake is van aanscherping van de ETS systematiek, bijvoorbeeld via een set aside regeling of een ambitieuzer Europees CO<sub>2</sub> doel voor 2020? Wordt de emissieruimte voor de glastuinbouwsector via de vereveningssysteematiek dan automatisch mee gewijzigd of is dit niet het geval?

De leden van de D66-fractie zien in de voorgestelde wijze van het bepalen van de CO<sub>2</sub> uitstoot per inrichting het risico van een beloning voor bedrijven met een hogere historische uitstoot. Deze leden zijn van mening dat het systeem voorlopers moet belonen en niet de uitstoot uit het verleden in stand moet houden. Kan de regering hierop ingaan, en daarbij toelichten waarom de CO<sub>2</sub>-norm per m<sup>2</sup> niet aansluit bij de best beschikbare techniek of de best presterende bedrijven met een vergelijkbare omvang? Is de keuze voor deze systematiek afgewogen tegen alternatieven op criteria of is hiervoor gekozen omdat de sector hierom gevraagd heeft? Deze leden vragen de regering om ook voor bestaande bedrijven te omschrijven op welke wijze de systematiek het meest eenvoudig losgekoppeld kan worden van historische emissies, en wat

daarvan de effecten zouden zijn. De aan het woord zijnde leden vragen of historische productiecijfers (per sector of per teelt) wel een goede benchmark zijn. De (gas- en dieselgestookte) warmte-krachtkoppeling heeft het op dit moment zwaar in Nederland (na een aanvankelijk sterke groei in eerdere jaren). Het is dus de vraag in hoeverre de marktomstandigheden van de genoemde jaren een goede basis vormen voor toedelen van emissies. Kan de regering hier nader op ingaan, gelet op de structurele doorwerking van deze cijfers in de systematiek?

De leden van de D66-fractie maken zich voorts zorgen over de risico's voor arbitrage door tuinders. Klopt het dat de individuele norm sterker gerelateerd is aan het oppervlak in m<sup>2</sup> per type gewas en inrichting dan aan de gerealiseerde productie? Betekent dat niet dat de keuze voor een gewas of inrichting, welke de tuinder kan beïnvloeden, daarmee mede bepaald wat de norm voor de desbetreffende tuinder wordt? Is een dergelijk onderscheid nodig voor een goede stimulans? Een onderscheid kan immers betekenen dat tuinders een verbetering op papier gaan realiseren doordat het systeem nog niet in evenwicht is. Een tuinder zou kunnen mikken op een hoge norm en vervolgens niks meer gaan produceren (zolang hij op papier maar veel oppervlak van een slecht gewas met een slechte installatie heeft). Kortom, deze leden vragen de regering uitgebreider stil te staan bij de risico's die een dergelijk systeem biedt, waarbij met name helder gemaakt wordt of een beloning naast een boete systeem niet betekent dat tuinders benadeeld kunnen worden door arbitrage van anderen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering aan te geven of de benoemde CO<sub>2</sub> uitstoot als geheel rekening houdt met een bepaalde veiligheidsmarge om te voorkomen dat er een risico is op het hoger uitvallen van de uitstoot, ook gelet op de diverse schattingen die genoemd worden in de literatuur waarnaar verwezen wordt in de memorie van toelichting. De berekening van de emissieruimte klinkt deze leden als zeer bewerkelijk in de oren. Kan de regering aangeven hoeveel bestuurlijke lasten de uitvoering van het systeem met zich mee zal brengen en hoeveel mensen daarbij betrokken zullen moeten zijn binnen en buiten de rijksoverheid en bij zbo's als de Nederlandse Emissie Autoriteit?

### *3.2. Vergoeding en tegemoetkoming*

De leden van de PvdA-fractie spreken de hoop uit dat de sectorale emissieruimte niet wordt overschreden maar vragen zich wel af wat de staat doet met een eventuele opbrengst om het moment dat dit toch gebeurt. Vloeit dit naar de algemene middelen of wordt in ieder geval een deel gebruikt om op andere wijze CO<sub>2</sub>-uitstoot en energiebesparing te bevorderen?

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier de vergoeding of boete wordt gekoppeld aan de prijs van emissierechten. Wordt gekozen voor een jaargemiddelde van de prijs van emissierechten in het EU ETS? De leden van de CDA-fractie constateren dat de overheid in dit systeem wel de lusten (opbrengst van vergoeding bij overschrijding van sectorale emissieruimte) draagt, maar niet de lasten (investeringskosten van ondernemers die gehoopt hadden om een ruimere vergoeding). De glastuinbouw is één van onze meest innovatieve sectoren. Deze sector investeert in energieneutrale energieleverende kassen, voorzien in de eigen warmtebehoefte door middel van geothermie of het leveren van warmte aan een naburige woonwijk. Deze sector levert een belangrijke bijdrage aan een groene economie en verdient daarom steun. Is het daarom niet mogelijk bij een onderschrijding van het sectorale emissieplafond de sector op een of andere manier daarvoor te belonen? Kan een domestic offset-regeling daarvoor ruimte geven? De onderschrijding zou

dan gebruikt kunnen worden voor het compenseren van een tekort aan emissierechten in andere sectoren en krijgt daardoor een waarde. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze glastuinbouwers zeker worden gesteld van ondersteuning van hun inspanningen voor het gebruik van duurzame energie en energiebesparing.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij kan aangeven hoe de afzwakking van de prikkels, indien de tuinbouwsector onder haar sectorale plafond blijft, zich verhoudt tot de situatie waarbij de tuinbouw participeert aan een werkend ETS met een gradueel stijgende prijs. Klopt het dat de tuinbouwbedrijven via het nu voorgestelde systeem dan minder baten kunnen krijgen via een op nul euro gestelde vergoeding, dan wanneer ze emissierechten kunnen doorverkopen in het ETS? Is het mogelijk om via een overzicht aan te geven bij welke prijzen in het ETS en bij welke beschikbare mogelijkheden voor de beperking van uitstoot deelname aan het ETS gunstigere prikkels geeft voor CO<sub>2</sub> beperking dan een vereveningssysteem? Deze leden vragen de regering of het niet te verwachten valt dat de lange termijn investeringszekerheid beperkter is via een kostenvereveningssysteem, omdat de liquiditeit van de Europese emissiemarkt groter is, de vraag naar rechten minder volatiel is door een beperktere temperatuurafhankelijkheid en de mate van vooruit beprijzen via financiële producten die zich richten op latere jaren groter is. Kortom, kan de regering onderbouwen dat het investeringsklimaat voor koolstofarme oplossingen wel vergelijkbaar is bij een kostenvereveningssysteem dat zich beperkt tot één sector in één land voor steeds één jaar uitstoot?

### *3.3 Inrichtingen met beperkte emissies*

De leden van de D66-fractie vragen de regering aan te geven of, en zo ja hoe, de eenmalige aangifte gecontroleerd wordt. Hoe wordt daarna structureel gecontroleerd op de grenswaarde voor 305 ton CO<sub>2</sub>? Betekent dit systeem geen sterke prikkel om net onder die grens te blijven om de kosten te vermijden van deelname aan het CO<sub>2</sub> systeem, en is het niet inherent dat dit fraudegevoelig is?

## **4. Handhaving**

De leden van de D66-fractie vragen de regering of er inmiddels ervaring is opgedaan met de handhaving van het kostenvereveningssysteem in de huidige vorm via het tuchtrecht?

## **5. Lasten voor het bedrijfsleven**

De leden van de VVD-fractie vragen of er een sector is waar een soortgelijk systeem is ingesteld. Zo ja, welke zijn dit en zijn de administratieve lasten vergelijkbaar?

De leden van de D66-fractie vragen de regering de vergelijking te maken tussen de geschetste lasten van het voorgestelde systeem en een keuze voor directe deelname aan het ETS voor bedrijven met een uitstoot boven de 350 ton CO<sub>2</sub> en het lichtere regime voor de bedrijven die daaronder vallen. Kan de regering aangeven hoe het komt dat de verandering van het systeem niet leidt tot een wijziging in de geschatte kosten voor uitvoering van het systeem als geheel, terwijl er wel een veel grotere hoeveelheid handelingen nodig is om jaarlijks vergoedingen en kosten te administreren? Deze leden vragen hoe de schatting van één uur tijd voor veel van de genoemde handelingen is onderbouwd.

## **6. Milieutoets**

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de wijziging in de systematiek op termijn zal leiden tot een ander basispad voor emissies door de glastuinbouw.

## **7. Staatssteun**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering er niet zeker van lijkt te zijn dat het voorgestelde systeem wordt goedgekeurd door de Europese Commissie vanwege staatssteunregels. Bestaat er de mogelijkheid dat de Commissie niet akkoord gaat? Verwacht de regering dat het voorstel in dat geval nog te repareren is? Is de regering met de CDA-fractie van mening dat dit op korte termijn duidelijk en goed geregeld moet worden?

De leden van de D66-fractie vinden dat het onzorgvuldig zou zijn om in te stemmen met een lagere energiebelasting in verband met de voorgestelde systematiek voor CO<sub>2</sub> verevening. Deze leden zijn van mening dat de verplichting tot CO<sub>2</sub>-reductie in principe niets te maken heeft met de energiebelasting. Andere sectoren betalen eveneens een hogere energiebelasting terwijl ze ook onder de emissiehandel voor CO<sub>2</sub> vallen. Bovendien betekent een lagere energiebelasting voor deze bedrijven in feite een lagere impliciete prijs voor investeringen in CO<sub>2</sub>-reductie en energiebesparing. Deze leden zijn van mening dat dit leidt tot inefficiëntie doordat er duurdere maatregelen elders in de economie worden afgedwongen terwijl deze in de glastuinbouw niet genomen worden. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of het bijvoorbeeld klopt dat de terugverdientijden voor investeringen voor vergelijkbare hoeveelheden energiebesparing langer zijn in de glastuinbouw dan in andere sectoren van de economie met een vergelijkbaar gebruiksniveau van aardgas.

De leden van de D66-fractie vinden dat er helderheid moet zijn over de staatssteunaspecten van de voorgestelde wet en regelgeving, inclusief eventuele gedelegeerde regelgeving via het voorgenomen besluit, voordat zij eventueel kunnen instemmen met dit wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering om hier nader op in te gaan en aan te geven wanneer de openstaande vragen bij de Europese Commissie beantwoord zullen zijn.

De voorzitter van de commissie,  
Snijder-Hazelhoff

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Eck