

Vergaderjaar 2013–2014

**33 883**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer (verbetering kostenvereveningssysteem in titel 15.13)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 4 april 2014

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 vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

**blz.**

Inleiding	1
Algemeen	2
Europese Commissie en staatssteun	4
Warmtekrachtkoppelinginstallaties	5
Voorstel glastuinbouwsector voor privaat systeem	5
Uitvoeringslasten en administratieve lasten	6

### **Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer (verbetering kostenvereveningssysteem in titel 15.13). Wel hebben de leden van deze fractie nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer (verbetering kostenvereveningssysteem in titel 15.13). Deze leden zijn over het algemeen positief over de wijziging maar hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer (verbetering kostenvereveningssysteem in titel 15.13) en hebben daarover nog enkele vragen.

## Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de limiet voor CO<sub>2</sub>-emissies precies wordt bepaald. Daarnaast vragen de leden van deze fractie waarom slechts een deel van de glastuinbouwsector onderdeel is van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de wijzigingen in het kostenvereveningssysteem er niet juist toe leiden dat glastuinbouwbedrijven geen poging meer doen om energie te besparen, omdat ze bij overschrijding van het totale emissieplafond van de sector toch verplicht zijn om mee te betalen aan de «boete», ongeacht hun eigen emissies. De leden van deze fractie vragen of bij het lager worden van het emissieplafond dit mechanisme niet juist wordt versterkt, omdat de kans steeds groter wordt dat het gezamenlijke doel van sector niet wordt gehaald.

De leden vragen de PvdA-fractie vragen wat de hoogte is van de vergoeding c.q. boete die er betaald dient te worden bij overschrijding van het plafond voor de hoeveelheid CO<sub>2</sub>-emissies door de glastuinbouwsector.

De leden van de SP-fractie zijn geen voorstander van het subsidiëren van fossiele brandstof en dus ook geen voorstander van een verlaagd energiebelastingtarief voor aardgas voor de glastuinbouwsector. De leden van deze fractie zijn van mening dat de glastuinbouwsector een waardevolle bijdrage levert aan de Nederlandse economie en dat voedselproductie een sector is die nationaal van essentieel belang is. Deze leden waarderen de inspanning die de sector al geleverd heeft inzake emissiereducties. Het ontgaat de leden van de SP-fractie echter wat de logica is van een systeem waarbij – mogelijk voor een periode van maar liefst tien jaar – fossiele brandstof gesubsidieerd wordt, in ruil voor de afspraken uit het op 6 september 2013 door de Sociaal-Economische Raad gepubliceerde «Energieakkoord voor duurzame groei». De leden van deze fractie zien graag dat de subsidie op fossiele brandstof voor de glastuinbouwsector wordt afgebouwd in een periode van vijf jaar, waarbij het uitgespaarde bedrag aan subsidies (in de vorm van verlaagde belastingtariefstelling) in die periode rechtstreeks naar de sector gaat en ten goede komt aan energiebesparende investeringen. Dit systeem stimuleert direct de omschakeling naar duurzaam en stelt een einddatum aan de onwenselijke subsidiering op fossiele brandstof. Deze leden vragen de regering om een reactie op dit voorstel.

De leden van de SP-fractie vragen of het Convenant CO<sub>2</sub> emissieruimte binnen het CO<sub>2</sub> sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013–2020<sup>1</sup> de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024 beslaat. Voorts ontvangen de leden van de SP-fractie graag een antwoord van de regering op de volgende vragen: wat is de visie van de regering op emissies van de glastuinbouwsector in 2024? Op welk niveau liggen de emissies van de sector dan en welke besparingen in emissies zijn er dan gerealiseerd? Welke mogelijkheden tot bijstelling en evaluatie op resultaat en effectiviteit van het hele pakket maatregelen van emissies voor de glastuinbouwsector zijn er tot 2024? Welke periode beslaat het Convenant? Welke prikkels en welke garanties zijn er in het Convenant om emissiereducties te bewerkstelligen? Zijn er harde doelstellingen? Wat gebeurt er als de afgesproken doelstellingen niet gehaald worden? Wordt dan alsnog de vrijstelling ingetrokken? Wordt het verlaagde tarief dan gestopt? Op welke termijn is het voorstel van de glastuinbouwsector voor prikkels voor energiebesparing en verduurzaming op individueel

<sup>1</sup> Stc. 2012, nr. 7884.

bedrijfsniveau te verwachten? Hoe wordt de verduurzaming op bedrijfsniveau vormgegeven? Hoe wordt innovatie bevorderd? Worden de beste beschikbare technieken voorgeschreven? Heeft de regering randvoorwaarden gesteld voor het Convenant glastuinbouw? Wat moet er tenminste in staan en welke harde resultaten verwacht de regering? Wat als het Convenant niet aan de minimumeisen voldoet? Wat zijn de consequenties als na verloop van tijd blijkt dat de beloftes uit het Convenant niet worden waarmaakt? Is de regering dan bereid alsnog tot wetgeving over te gaan? Waarom worden vrijstellingen voor verevening geregeld voordat het Convenant überhaupt bekend is? De regering stelt dat het opstellen van voorschriften voor inrichtingen in omgevingsvergunningen dubbelop zou zijn, maar is ook afgewogen wat de effectiviteit is van een dergelijke maatregel ten opzichte van de effectiviteit van een Convenant? In het «Energieakkoord voor duurzame groei» staat opgenomen dat alle glastuinbouwbedrijven gaan deelnemen en individuele CO<sub>2</sub>-normen/benchmarks krijgen. De leden van de SP-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering over hoe dit in zijn werk gaat.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het kostenvereveningssysteem gehandhaafd gaat worden. Is het kostenvereveningssysteem gevoelig voor administratieve fraude?

De leden van de SP-fractie plaatsen vraagtekens bij de mogelijkheid om de niet opgemaakte emissies door te schuiven naar het eerstvolgende kalenderjaar. De leden van deze fractie vragen of dit kan leiden tot de opbouw van een enorm reservoir van ongebruikte emissies waardoor de prikkel tot emissiereductie verdwijnt in daaropvolgende jaren. Voorts vragen deze leden hoeveel jaren achtereen overschotten kunnen worden meegenomen. Is dit een automatisme of wordt er een andere afweging gemaakt? Heeft de Kamer hier de komende tien jaar nog invloed op? Is het een optie om de mee te nemen emissies bijvoorbeeld met de helft te korten, te maximeren of anderszins te beperken?

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is om het aantal tuinders dat onder het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechte valt, uit te breiden.

De leden van de SP-fractie vragen wat de meerwaarde is van de uitbreiding van het kostenvereveningssysteem naar de kleinere verbruikers onder de 305 ton. De leden van deze fractie vragen voorts of deze uitbreiding naar verwachting ook een netto vermindering van de emissies van de gehele sector oplevert.

De leden van de D66-fractie lezen dat het Productschap Tuinbouw wordt opgeheven. De leden van deze fractie vragen de regering op welke manier ze de overdracht van het kostenvereveningssysteem wil laten verlopen.

De leden van de SP-fractie memoreren dat in november 2009, naar aanleiding van de aangenomen motie-Vietsch/Neppéus<sup>2</sup>, het Besluit financiële zekerheid milieubeheer is opgeheven. Dit terwijl de genoemde motie door de toenmalig Minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd ontraden. De leden van deze fractie zijn benieuwd op welke manier provincies sindsdien hebben gepoogd financiële risico's die voortvloeien uit het niet naleven van de vergunningsvoorschriften, te beperken. Naar de mening van deze leden bestaat – bij het ontbreken van de mogelijkheden voor beperking – de kans dat de hoge kosten die voortvloeien uit het niet nakomen van verplichtingen bij

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 383, nr. 97.

afvalbedrijven, worden afgewenteld op de samenleving. Naar de mening van deze leden is het faillissement van het grondreinigingsbedrijf «Water en Soil» hier – in negatieve zin – een treffend voorbeeld van. De provincie Groningen heeft immers een forse financiële bijdrage moeten leveren aan de afwikkeling van het faillissement. De leden van de SP-fractie pleiten daarom voor een herinvoering van de financiële zekerheidsverplichting in het kader van de Wet milieubeheer en ontvangen graag een reactie hierop van de regering.

### **Europese Commissie en staatssteun**

De leden van de VVD-fractie vragen waar de regering haar verwachting op baseert dat de Europese Commissie goedkeuring geeft aan het voorgestelde kostenvereveningssysteem.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten op basis van welke criteria de Europese Commissie al dan niet besluit om toestemming te geven voor het mogen blijven rekenen van een lager energielastingtarief voor tuinders.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten of de constatering juist is dat de tuinders de afgelopen twee jaar in afwachting van het nieuwe kostenvereveningssysteem geen tegenprestatie hebben geleverd in ruil voor het lagere energielastingtarief. De leden van deze fractie vragen de regering tevens waarom aan de Europese Commissie toestemming gevraagd wordt voor het blijven doorvoeren van het lagere energielastingtarief voor de maximale periode van tien jaar. Deze leden vragen of het niet verstandiger is om dat voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar te doen zodat het kostenvereveningssysteem kan worden geëvalueerd. Zou van een dergelijke kortere periode niet een prikkel uitgaan om, los van het kostenvereveningssysteem, energie te besparen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk is om de korting op het energielastingtarief te koppelen aan individuele glastuinbouwbedrijven, waarbij bedrijven die onder de norm blijven de korting houden en bedrijven die de norm overschrijden deze korting (deels) verliezen. De leden van deze fractie vragen voorts of een dergelijk systeem binnen de staatssteunregels van de Europese Commissie zou vallen.

De leden van de SP-fractie lezen dat aan de Europese Commissie een nieuwe goedkeuring wordt gevraagd om de lagere energielastingtarieven op aardgas te kunnen continueren voor de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024. De leden van deze fractie vragen of dit niet een erg lange periode is en of dit betekent dat al die tijd de glastuinbouwsector een verlaagd tarief zal krijgen en het kostenvereveningssysteem van kracht zal zijn.

De leden van de SP-fractie vinden het van belang dat niet alleen collectief maar ook individueel reductiedoelstellingen worden opgelegd vanwege de directe prikkel die hiervan uitgaat voor energiebesparing. De leden van deze fractie vragen een nadere toelichting over de volgende passages in de memorie van toelichting: «Vanwege de staatssteunkaders bleek het beoogde individuele kostenvereveningssysteem niet ingevoerd te kunnen worden» en «De staatssteunkaders en de Europese regelgeving op het gebied van de landbouw lijken binnen bepaalde voorwaarden wel enige ruimte te bieden voor een privaat door de sector opgezet en uitgevoerd systeem met een dergelijke individuele kostenverevening. De glastuinbouwsector heeft aangegeven dat zij dit nader gaat bekijken.» De leden van deze fractie vragen een nadere toelichting op de mogelijkheden die de

regering ziet op dit punt en op de vraag hoe dit opgepikt gaat worden door de regering.

De leden van de SP-fractie merken graag op dat de omvang van de korting voor de sector als geheel niet groter is dan voor alle individuele bedrijven bij elkaar opgeteld. De leden van deze fractie vragen waarom er in het ene geval wel en in het andere geval geen sprake zou zijn van staatssteun.

De leden van de D66-fractie lezen dat het gewijzigde kostenvereveningssysteem zal gelden als tegenprestatie om bij de Europese Commissie goedkeuring te vragen voor een verlenging van de lagere energiebelastingtarieven op aardgas. De leden van deze fractie vragen de regering of ze wel van plan is om deze subsidies op termijn af te gaan bouwen. Zo ja, op welke termijn gaat dit gebeuren en hoe bereidt de regering zich daar nu op voor? Zo nee, dan vragen deze leden een motivatie van het antwoord op deze vraag.

### **Warmtekrachtkoppelinginstallaties**

De leden van de VVD-fractie vragen of het meetellen van de CO<sub>2</sub>-emissies van energie opgewekt door een warmtekrachtkoppelinginstallatie voor alle bedrijven telt en of inzichtelijk is wat hier de administratieve- en uitvoeringslasten van zijn. De leden van deze fractie vragen of het meetellen van deze emissies niet leidt tot een ontmoediging van het gebruik van een warmtekrachtkoppelinginstallatie.

De leden van de SP-fractie vinden het een goede zaak dat het kostenvereveningssysteem wordt uitgebreid met de emissie die vrijkomt bij energieopwekking middels warmtekrachtkoppelinginstallaties. Deze bedragen immers een kwart van de totale CO<sub>2</sub>-emissies. De leden van deze fractie vragen op welke termijn de regering het Besluit gaat aanpassen waarmee de hoeveelheid uitstoot van de sector jaarlijks wordt vastgesteld en waarin dit jaar dus ook de uitstoot die vrijkomt bij energieopwekking middels warmtekrachtkoppelinginstallaties meegenomen gaat worden. De leden van deze fractie vragen op grond waarvan het volume wordt vastgesteld. Volgt de nieuwe de doelstelling de trend, is er sprake van een aanscherping of is het strenger/ minder streng? De leden van deze fractie achten het vaststellen van de hoeveelheid uitstoot een belangrijk aspect van de Wet milieubeheer en vragen voorts waarom de Kamer hier geen invloed op heeft.

### **Voorstel glastuinbouwsector voor privaat systeem**

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de glastuinbouwsector het voorstel gaat doen voor een privaat systeem van kostenverevening.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wanneer het voorstel van de glastuinbouwsector voor een privaat systeem verwacht kan worden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de glastuinbouwsector gaat verkennen of een privaat systeem met prikkels voor energiebesparing op individueel bedrijfsniveau mogelijk is. De leden van deze fractie willen graag weten hoe het staat met de voortgang van deze verkenning. Welke stappen moeten nog worden genomen en wanneer zal het voorstel van de glastuinbouwsector klaar liggen? Deze leden vragen de regering daarnaast op welke manier de overheid bij dit private systeem gaat controleren dat de besparingsdoelstellingen uit het «Energieakkoord voor duurzame groei» gehaald worden. De leden van deze fractie willen

eveneens graag weten hoe een dergelijk privaat systeem binnen de Europese staatssteunregels gaat passen. Deze leden zijn bovendien benieuwd op welke manier het private systeem en het voorliggende kostenverenigingssysteem zich tot elkaar zullen verhouden.

### **Uitvoeringslasten en administratieve lasten**

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de kosten nu precies over de bedrijven verdeeld gaan worden. Welke verdeelsleutel wordt hiervoor gebruikt? Daarnaast vragen de leden van deze fractie op basis waarvan de regering de verwachting uitspreekt dat de verbeteringen in het kostenvereveningssysteem een verwaarloosbaar effect zullen hebben op de administratieve lasten voor de glastuinbouwsector. De leden van de VVD-fractie vragen dit in het bijzonder omdat in de memorie van toelichting staat beschreven dat bij de invoering van het kostenvereveningssysteem in 2011 de administratieve lasten en uitvoeringslasten voor bedrijven met minder dan 305 ton CO<sub>2</sub>-uitstoot disproportioneel werden geacht. Deze leden vragen voorts welke ervaringen nu tot de voorgestelde verbetering hebben geleid.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de volgende zin in de memorie van toelichting nader kan toelichten: «De mate waarin de gevolgen voor de rechterlijke macht toenemen, is mede afhankelijk van de wijze waarop de handhaving bij de overdracht van het kostenvereveningssysteem aan de Rijksoverheid zal worden geregeld.»

De leden van de SP-fractie constateren dat een uitbreiding van het kostenvereveningssysteem naar kleine inrichtingen met onder de 305 ton CO<sub>2</sub>-uitstoot voorheen niet proportioneel geacht werd in verband met de uitvoeringskosten. Nu geeft de regering immers aan dat uit de afgelopen twee jaar is gebleken dat uitbreiding wel mogelijk blijkt zonder dat een administratieve lastenverzwaring zal optreden. De leden van deze fractie vragen of dit gesteld wordt tegenover het voorafgaande systeem of tegenover hetzelfde systeem zoals de afgelopen twee jaar heeft bestaan, maar dan met vrijstelling voor de kleinere inrichtingen onder de 305 ton uitstoot. In het eerste geval willen deze leden weten hoe de vergelijking uitpakt gesteld tegenover het zelfde systeem van de afgelopen twee jaar, maar dan met vrijstelling voor kleine instellingen.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State vraagt om een nadere onderbouwing inzake de 3000 extra inrichtingen die jaarlijks emissieaangifte zullen doen en wat het kwantitatieve effect hiervan is op de uitvoeringslasten. De leden van deze fractie vragen de regering om haar antwoord op deze vraag nader cijfermatig en inhoudelijk te onderbouwen. Deze leden zijn van mening dat ondanks de toelichting het nog steeds niet logisch is dat een uitbreiding van het kostenvereveningssysteem geen verzwaring van administratieve lasten voor het systeem oplevert. Voorts constateren deze leden dat er wordt aangegeven dat uit het huidige systeem gebleken is dat er geen verzwaring van administratieve lasten zal optreden. De leden van deze fractie vragen of hiermee de totale systeemkosten worden bedoeld, de lasten voor de kleinverbruikers, de gemiddelde lasten voor alle gebruikers of al het voorgaande.

De leden van de SP-fractie lezen dat er door de regering een verzwaring van de lasten voor de rechterlijke macht wordt verwacht. De leden van deze fractie zijn er niet blij mee dat het toch al overbelaste rechtssysteem nog verder belast dreigt te worden. Deze leden vragen of er nog mogelijkheden zijn om dit te voorkomen en/ of te verzachten. Waar dalen de kosten van deze verzwaring naar? Worden deze gedragen door de sector?

De leden van de D66-fractie lezen dat de administratieve lasten voor de inrichtingen verwaarloosbaar zijn, terwijl deze lasten eerder als reden werden aangevoerd om instellingen onder de 305 ton CO<sub>2</sub>-uitstoot uit te zonderen. De leden van deze fractie vragen of de regering toe kan lichten waarom zij eerst wel de verwachting had dat de administratieve lasten voor deze instellingen aanzienlijk zouden zijn. Voorts vragen deze leden op basis van welke gegevens zij nu tot de conclusie komt dat deze lasten toch mee zullen vallen.

De voorzitter van de vaste commissie,  
Paulus Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van Dijk