

Vergaderjaar 2013–2014

33 883

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 april 2014

Inleiding

Met belangstelling heeft het kabinet kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu. De leden van de fracties van de VVD, PvdA, D66 en SP hebben een aantal vragen en opmerkingen, waarop hierna zal worden ingegaan. Bij de beantwoording is zoveel als mogelijk de volgorde en indeling van het verslag gevolgd. Daar waar dit vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt, zijn de vragen en opmerkingen per deelonderwerp in samenhang beantwoord.

Algemeen

Vaststelling emissieruimte

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de limiet voor CO₂-emissies precies wordt bepaald. Conform artikel 15.51, derde lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm), stel ik in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken de hoeveelheid CO₂-emissies vast die de glastuinbouwsector in een kalenderjaar binnen het zogenoemde sectorale kostenvereveningssysteem zonder financiële consequenties kan emitteren (hierna: emissieruimte). In de periode 2011–2014 heeft de vastgestelde hoeveelheid betrekking op teeltgerelateerde emissies. Vanaf 2015 zal de vastgestelde hoeveelheid tevens betrekking hebben op de CO₂-emissies als gevolg van de met een warmtekrachtkoppelinginstallatie (hierna: WKK-installatie) opgewekte elektriciteit die door de inrichting aan derden wordt geleverd. In het vaststellingsbesluit voor de jaren 2011 en 2012¹ is de emissieruimte vastgesteld op 5,3 Megaton (hierna: Mton) teeltgerelateerde CO₂-emissies per jaar. Die emissieruimte is gelijk aan de streefwaarde voor de sector glastuinbouw in het kader van het Kyoto-Protocol voor de periode 2008–2012, verminderd met het deel van deze streefwaarde dat met het nationaal allocatieplan II is opgenomen in het plafond voor het Europese

¹ Stc. 2011, nr. 24005.

systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: EU ETS). Begin 2012 zijn in artikel 2 van het Convenant CO₂ emissieruimte binnen het CO₂ sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013–2010² (hierna: convenant) afspraken opgenomen over hoe de emissieruimte wordt bepaald in de periode 2013–2020. In het vaststellingsbesluit voor de jaren 2013 en 2014³ is toegelicht op welke wijze uitvoering is gegeven aan de afspraken uit dat convenant. Bij het bepalen van de emissieruimte is het uitgangspunt dat de totale CO₂-emissies (gerelateerd aan zowel teelt als elektriciteitslevering) in de periode 2013–2020 lineair afnemen van 7,6 Mton CO₂ in 2013 naar 6,2 Mton CO₂ in 2020. In die periode wordt per kalenderjaar de emissieruimte vastgesteld door de voor dat jaar geldende totale CO₂-emissies te verminderen met de totale CO₂-emissies van de glastuinbouwbedrijven die op 1 januari van het betreffende jaar deelnamen aan het EU ETS. Het kabinet is voornemens om het sectorale kostenvereveningssysteem in de periode 2021–2024 te continueren. Daarbij zal voornemens zijn dezelfde jaarlijkse reductie van de emissieruimte gehanteerd worden, waardoor de emissieruimte verder lineair daalt van 6,2 Mton CO₂-emissies in 2020 naar 5,4 Mton CO₂-emissies in 2024. In het eerder genoemde vaststellingsbesluit voor de jaren 2013 en 2014 is per kalenderjaar beschreven hoe de vaststelling van de emissieruimte precies tot stand is gekomen.

Samenhang met EU ETS

De leden van de VVD-fractie vragen waarom slechts een deel van de glastuinbouwsector onderdeel is van het EU ETS.

In het EU ETS wordt een thermisch vermogen van ten minste 20 Megawatt als ondergrens gehanteerd voor deelname van installaties aan het EU ETS. Slechts een beperkt deel van de glastuinbouwbedrijven heeft een installatie met een thermisch vermogen van ten minste 20 Megawatt.

Door de leden van de SP-fractie wordt gevraagd of het mogelijk is om het aantal tuinders dat onder het EU ETS valt, uit te breiden.

Lidstaten hebben de mogelijkheid om bij de Europese Commissie (hierna: EC) een verzoek in te dienen om sectoren onder het EU ETS te brengen. Het is vervolgens aan de EC om hierover te beslissen. Dit acht het kabinet voor de glastuinbouwsector evenwel niet gewenst. Hoewel het om een groot aantal glastuinbouwbedrijven gaat, gaat het bij het merendeel van de bedrijven om een relatief geringe hoeveelheid CO₂-emissies. Bij deelname aan het EU ETS zouden deze bedrijven moeten voldoen aan de verplichtingen tot monitoring, verificatie en registratie. Bij bedrijven die op grond van hun omvang niet onder het EU ETS vallen, kunnen deze administratieve lasten onevenredig groot zijn in verhouding tot de bedrijfsomvang. Daarnaast betekent het voor de Rijksoverheid een toename van de uitvoeringslasten. Het EU ETS is naar mijn oordeel niet het meest geschikte beleidsinstrument om voor deze groep tuinders de gestelde CO₂-doelstellingen te bereiken.

Effecten verbetering sectorale kostenvereveningssysteem

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. Zij vragen voorts of bij het lager worden van het emissieplafond dit mecha-

² Stc. 2012, nr. 7884.

³ Stc. 2014, nr. 5055.

nisme niet juist wordt versterkt, omdat de kans steeds groter wordt dat het gezamenlijke doel van de sector niet wordt gehaald. Met het sectorale kostenvereveningssysteem wordt het behalen van de CO₂-doelstelling van de sector geborgd. Daarmee is er voor de Rijksoverheid zekerheid over het halen van de CO₂-taakstelling van de glastuinbouwsector, die onderdeel is van de CO₂-taakstelling van Nederland in het kader van de Europese afspraken voortkomend uit het Kyoto-protocol. Doordat een sectorale overschrijding van de emissieruimte naar rato van het individuele gasgebruik verrekend wordt, gaat er daarnaast een beperkte prikkel voor energiebesparing vanuit. Een bedrijf dat bespaart, vermindert het gasgebruik en draagt daardoor minder bij in het geval van een sectorale overschrijding. De wijzigingen in het sectorale kostenvereveningssysteem veranderen dit niet. Ook blijft het vooruitzicht van lagere gaskosten op bedrijfsniveau aanwezig als prikkel om tot energiebesparing over te gaan. Een individueel kostenvereveningssysteem met een emissieruimte op bedrijfsniveau waarop bedrijven worden afgerekend bij overschrijding en worden beloond bij overschrijding van de emissieruimte kent een grotere energiebesparingsprikkel. Indien dit systeem door de Rijksoverheid wordt georganiseerd, kan deze beloning worden gezien als staatssteun waarvoor de EC naar verwachting geen goedkeuring zal verlenen. Derhalve is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw 2013–2020)⁴ waarin een dergelijk individueel kostenvereveningssysteem werd voorgesteld op 1 november 2012 ingetrokken.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de verduurzaming op bedrijfsniveau wordt vormgegeven en hoe innovatie wordt bevorderd. Vanuit het innovatie- en actieprogramma Kas als Energiebron vindt communicatie en kennisuitwisseling plaats over nieuwe en innovatieve energiesystemen en duurzame energietoepassingen om de verduurzaming op bedrijfsniveau te stimuleren en ondersteunen. Via dit programma wordt ingezet op de ontwikkeling, onderzoek en demonstratie van innovaties, onder andere door toepassing door koplopers. Daarnaast vindt stimulering plaats via de EIA en de SDE+-regeling.

Verschuldigde vergoeding bij overschrijding emissieruimte

De leden van 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 CO₂-emissies door de glastuinbouwsector. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de kosten nu precies over de bedrijven verdeeld gaan worden en welke verdeelsleutel hiervoor wordt gebruikt.

De overschrijding van de emissieruimte vermenigvuldigd met de EU-ETS prijs, levert de totaal door de sector verschuldigde vergoeding. Deze te betalen vergoeding wordt verdeeld over de bedrijven naar rato van het individuele gasgebruik.

Lagere energiebelastingtarieven glastuinbouw

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een reactie op hun voorstel 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. Ook de leden van de D66-fractie vragen

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 291, nr. 5 en 6.

of de regering van plan is om deze subsidie op termijn af te bouwen en zo nee, dan vragen deze leden een motivatie hiervoor.

Het sectorale kostenvereveningssysteem verzekert het behalen van de CO₂-doelstelling voor de glastuinbouwsector en biedt naar de mening van het kabinet, in combinatie met de lagere energiebelastingtarieven (hierna: EB-tarieven), voor de glastuinbouwsector een effectiever milieu-instrument dan het toepassen van de reguliere EB-tarieven.

De in het convenant overeengekomen emissieruimte maximeert de uitstoot van CO₂ van de glastuinbouwsector. Het sectorale kostenvereveningssysteem biedt de bedrijven de keuze te investeren in energiebesparing en/of duurzame energie of te betalen voor emissies. De prijs-prikkel leidt ertoe dat daar wordt bespaard dan wel gereduceerd waar dat tegen de laagst mogelijke kosten mogelijk is. Individuele bedrijven behouden zo ook voldoende ruimte om te groeien en zich binnen de markt te ontwikkelen. Tegelijkertijd biedt dit systeem sturingsmogelijkheden om voor de glastuinbouwsector als geheel de CO₂-doelstelling te halen. Met het sectorale kostenvereveningssysteem wordt in feite een plafond voor de uitstoot van de glastuinbouwsector gecreëerd in de Nederlandse CO₂-boekhouding en -verantwoording. Bij overschrijding zijn glastuinders een vergoeding verschuldigd, de overschrijding kan het kabinet opvangen door aankoop van CO₂-rechten. Het toepassen van de reguliere EB-tarieven, waarbij de opbrengst van het verschil tussen de lagere en de reguliere EB-tarieven in zijn geheel besteed wordt aan subsidies voor energiebesparende investeringen door de glastuinbouwsector geeft die zekerheid over het halen van de CO₂-doelstelling niet. Daarnaast zal, als gevolg van het degressieve tariefstelsel van de EB en de vrijstelling van EB op gas voor gebruik in een WKK-installatie in verband met het voorkomen van dubbele belasting, het toepassen van de reguliere EB-tarieven waarschijnlijk grote negatieve consequenties hebben voor de kleine bedrijven en de bedrijven die juist relatief weinig energie per m² gebruiken. De voorgestane aanpak past beter in een lange termijn aanpak. Dat is van wezenlijk belang voor de tuinders in verband met het plannen van investeringen en ook voor de Rijksoverheid om te voldoen aan het in de EU afgesproken nationale CO₂-emissieplafond per 2020. Het sectorale kostenvereveningssysteem zal een positief effect op het milieu hebben.

Voorts is in het convenant afgesproken dat de emissieruimte jaarlijks lineair daalt en dat de emissieruimte in 2020 maximaal 6,2 Mton CO₂ is. Dit betekent dat de emissieruimte jaarlijks met 0,2 Mton oftewel 2,6% krimpt. In vergelijking met de jaarlijkse verlaging van 1,74% voor de grote bedrijven uit andere sectoren binnen het EU ETS is dat een ambitieuze afspraak.

Met de lagere EB-tarieven wordt een level playing field gerealiseerd in vergelijking tot andere energie-intensieve bedrijven nationaal en in vergelijking tot andere tuinbouwbedrijven internationaal. Door de lagere EB-tarieven is de verhouding tussen de kosten van EB en de totale bedrijfslasten voor de glastuinbouwsector van vergelijkbare grootte als voor de andere sectoren van energie-intensieve bedrijven. De lagere EB-tarieven zijn hoger dan de minimumtarieven uit de Europese energiebelastingrichtlijn⁵.

Het kabinet zal voordat nieuwe afspraken over CO₂-doelstellingen vanaf 2021 met de glastuinbouw worden vastgelegd, het gehele pakket op effectiviteit bekijken. Het gaat er dan om of de redenen voor de lagere EB-tarieven nog steeds van kracht zijn en of afspraken over CO₂-doelstellingen en voortzetting van het sectorale kostenvereveningssysteem, in combinatie met de lagere EB-tarieven, voor de glastuinbouw-

⁵ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU 2003, L 283).

sector een effectiever milieu-instrument vormen dan de reguliere EB-tarieven.

Afspraken convenant

De leden van de SP-fractie vragen of het convenant de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024 beslaat.

Het convenant beslaat de periode 2013–2020.

Voorts vragen deze leden welke prikkels en welke garanties er in het convenant zijn om emissiereducties te bewerkstelligen en of er harde doelstellingen zijn. De leden vragen ook of er randvoorwaarden zijn gesteld door de regering en wat er ten minste in moet staan.

In het convenant zijn afspraken gemaakt over de maximale totale emissieruimte voor de glastuinbouw in de periode 2013–2020 en de aanpak via het sectorale kostenvereveningssysteem. Er is afgesproken dat de emissieruimte jaarlijks lineair daalt en dat de emissieruimte in 2020 maximaal 6,2 Mton CO₂ is. Dit betekent dat de emissieruimte jaarlijks met 0,2 Mton oftewel 2,6% krimpt.

Vervolgens vragen de leden van de SP-fractie wat er gebeurt als de afgesproken doelstellingen niet worden gehaald of er niet wordt voldaan aan de minimumeisen. Zij vragen of dan alsnog de vrijstelling wordt ingetrokken/het verlaagde tarief wordt gestopt of wordt overgegaan tot wetgeving.

Wanneer de sector de emissieruimte in enig jaar overschrijdt, dan worden de kosten van overschrijding naar rato van het individuele gasverbruik bij de ondernemingen in rekening gebracht. Daarmee kan het kabinet de overschrijding opvangen door aankoop van CO₂-rechten. Het sectorale kostenvereveningssysteem geeft dus zekerheid over het halen van de CO₂-doelstellingen voor de glastuinbouwsector.

Emissieruimte in de periode 2021–2024

De leden van de SP-fractie vragen wat de visie van het kabinet is op emissies van de glastuinbouwsector in 2024 en op welk niveau de emissies van de sector dan liggen en welke besparingen in emissies er dan zijn gerealiseerd. Voorts vragen deze leden welke mogelijkheden tot bijstelling en evaluatie op resultaat en effectiviteit van het hele pakket maatregelen van emissies voor de glastuinbouwsector er zijn tot 2024. Het kabinet is voornemens om het sectorale kostenvereveningssysteem in de periode 2021–2024 te continueren. Daarbij zal voornemens zijn dezelfde jaarlijkse reductie van de emissieruimte gehanteerd worden, waardoor de emissieruimte lineair verder daalt van 6,2 Mton in 2020 naar 5,4 Mton in 2024. Volgens ramingen van ECN en LEI zouden de emissies zonder het sectorale kostenvereveningssysteem in 2020 circa 6,6 Mton CO₂ bedragen. Voor 2024 zijn geen ramingen beschikbaar. Het sectorale kostenvereveningssysteem zal tussentijds geëvalueerd worden, twee jaar na de introductie van het verbeterde sectorale kostenvereveningssysteem.

Handhaving

De leden van de SP-fractie vragen hoe het kostenvereveningssysteem gehandhaafd gaat worden en of het gevoelig is voor administratieve fraude.

Het bestaande kostenvereveningssysteem wordt gehandhaafd door het Productschap Tuinbouw door middel van tuchtrecht. Bij de overdracht van de uitvoering van het sectorale kostenvereveningssysteem van het Productschap Tuinbouw naar de Rijksoverheid wordt dit als volgt geregeld. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfsli-

chamen (Wet opheffing bedrijfslichamen)⁶ is opgenomen dat het tuchtrecht vervalt en dat inzake het sectorale kostenvereveningssysteem een overtreding van de gestelde regels zal worden aangemerkt als een economisch delict.

Doordat de emissieaangifte wordt gebaseerd op geconsolideerde energierekeningen en er vergelijkingschecks plaatsvinden, is het sectorale kostenvereveningssysteem niet tot nauwelijks gevoelig voor administratieve fraude.

Positief emissiesaldo

De leden van de SP-fractie plaatsen vraagtekens bij de mogelijkheid om de niet opgemaakte emissies door te schuiven naar het eerstvolgende kalenderjaar. Zij vragen of dit kan leiden tot de opbouw van een enorm reservoir van ongebruikte emissies waardoor de prikkel tot emissiereductie verdwijnt in daaropvolgende jaren.

Gezien de raming van 6,6 Mton emissie in 2020 in vergelijking tot de toegestane emissieruimte van 6,2 Mton, ligt het niet in de lijn der verwachting dat er een enorm reservoir van ongebruikte emissies wordt opgebouwd.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie hoeveel jaren achtereen overschotten kunnen worden meegenomen en of dit een automatisme is of dat er een andere afweging wordt gemaakt. Zij vragen ook of de Kamer hier de komende tien jaar nog invloed op heeft en of het een optie is om de mee te nemen emissies bijvoorbeeld met de helft te korten, te maximeren of anderszins te beperken.

Er kunnen maximaal vijf jaren achtereen overschotten worden meegenomen. In de periode 2017–2021 zal bij het vaststellen van de jaarlijkse hoeveelheid emissies rekening worden gehouden met een in het voorafgaande kalenderjaar vastgesteld positief emissiesaldo. Dit betekent dat indien in 2016 wordt vastgesteld dat er in 2015 sprake is van een positief emissiesaldo, hier bij de vaststelling van de emissieruimte voor 2017 rekening mee zal worden gehouden. De wijzigingen van de Wm, die de basis vormen voor het sectorale kostenvereveningssysteem en het vaststellen van de emissieruimte, zijn als wetsvoorstel voorgelegd aan de Staten-Generaal. De bijbehorende lagere regelgeving, te weten het Besluit kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw en de vaststellingsbesluiten worden gepubliceerd in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant. Het convenant is gepubliceerd in de Staatscourant. Een van de afspraken in het convenant is dat bij het vaststellen van de emissieruimte rekening wordt gehouden met de zogenoemde positieve emissiesaldi.

Tuinders met minder dan 305 ton CO₂-uitstoot

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 CO₂.

In het convenant is afgesproken dat de emissieruimte jaarlijks afneemt. Daardoor neemt de kans dat de vastgestelde emissieruimte wordt overschreden elk jaar toe. Ook kleine verbruikers dienen hun deel daarin te nemen.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of deze uitbreiding naar verwachting ook een netto vermindering van de emissies van de gehele sector oplevert.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 910, nr. 1–3.

Vanaf 1 januari 2015 zullen alle inrichtingen een vergoeding verschuldigd zijn, indien de voor een kalenderjaar vastgestelde emissieruimte wordt overschreden (dus ook de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren). Door deze wijziging zullen ook de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren gaan meebetalen bij overschrijding van de voor de glastuinbouwsector voor een kalenderjaar vastgestelde emissieruimte. Dit vormt een stimulans voor deze kleinere inrichtingen om ook te gaan investeren in emissiereductie.

Overig

De leden van de SP-fractie vragen of de beste beschikbare technieken worden voorgeschreven. Daarnaast merken de leden van de SP-fractie op dat de regering stelt dat het opstellen van voorschriften voor inrichtingen in omgevingsvergunningen dubbelop zou zijn. Deze leden vragen of ook is afgewogen wat de effectiviteit is van een dergelijke maatregel ten opzichte van de effectiviteit van een convenant. Ter voorbereiding op de invoering van het sectorale kostenverevenings-systeem is bekeken of er nog andere wegen dan een systeem van kostenverevening waren waarlangs het beoogde doel (een kostenefficiënte reductie van CO₂-emissies) zou kunnen worden bereikt. Daarbij is onder meer gekeken naar het opstellen van voorschriften in een vergunning of algemene regels om zuinig gebruik van energie te bevorderen, bijvoorbeeld door het voorschrijven van de beste beschikbare technieken. Dergelijke instrumenten boden echter onvoldoende soelaas of scoorden om andere redenen minder goed, zoals is beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw)⁷. Overigens zien de afspraken in het convenant hier ook niet op. In het convenant is afgesproken dat de emissieruimte jaarlijks lineair daalt en dat de emissieruimte in 2020 maximaal 6,2 Mton CO₂ is. De ondernemer kan zelf bepalen wat de meest kosteneffectieve manier is om de emissie-reductie te realiseren.

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de overdracht van het kostenvereveningssysteem van het Productschap Tuinbouw naar het Rijk zal gaan verlopen.

Via de Wet opheffing bedrijfslichamen wordt in artikel 15:53 van de Wm de wettelijke basis gelegd voor een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken. De beoogde inwerkingtredingsdatum hiervoor is 1 januari 2015. De uitvoering en administratieve afhandeling van het sectorale kostenvereveningssysteem zal naar verwachting worden overgedragen aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Het toezicht zal naar verwachting worden uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

De leden van de SP-fractie memoreren dat in november 2009, naar aanleiding van de aangenomen motie-Vietsch/Neppéus⁸, het Besluit financiële zekerheid milieubeheer is opgeheven. Dit terwijl de genoemde motie door de toenmalige Minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd ontraden. De leden van de SP-fractie zijn benieuwd op welke manier provincies sindsdien hebben gepoogd financiële risico's die voortvloeien uit het niet naleven van de verguningsvoorschriften, 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

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 451, nr. 3, blz. 6 tot en met 8.

⁸ Kamerstuknummer 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 Wm en ontvangen graag een reactie hierop van de regering.

In het Kamerdebat van december jl.⁹ en de in aansluiting daarop aangenomen motie Van Tongeren¹⁰ is gevraagd om de mogelijkheden te onderzoeken zodat bedrijven zelf zorg dragen voor de saneringskosten van een failliet Brzo-bedrijf via bijvoorbeeld verplichte verzekeringsmogelijkheden. Naar aanleiding van deze motie worden de mogelijkheden verkend voor financiële zekerheidsstelling bij bedrijfsbeëindiging van majeure risicobedrijven (zogenoemde Brzo- en IPPC-categorie-4 bedrijven). De resultaten van deze verkenning worden voor de zomer verwacht. Hoewel de verkenning primair gericht is op de specifiek genoemde groep van bedrijven, is relevantie voor andere activiteiten, zoals de opslag van afvalstoffen, niet uitgesloten.

Europese Commissie (EC) en staatssteun

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

Het voorgestelde verbeterde sectorale kostenvereveningssysteem betreft een beperkte aanpassing van een reeds door de EC goedgekeurd systeem. De aanpassing betreft deelname van kleine bedrijven en het meetellen van de CO₂-emissie voor stroomlevering. Het voorgestelde systeem inclusief de aanpassingen is reeds gemeld bij de EC. Gelet op de vragen die tot dusverre door de EC zijn gesteld verwacht het kabinet een positieve uitkomst.

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

De Europese Commissie toetst de voorgestelde steunregeling (de lagere EB-tarieven) onder meer aan het zogenoemde milieusteunkader¹¹. De lagere EB-tarieven dienen ten minste indirect bij te dragen tot de verbetering van het niveau van milieubescherming en mogen niet ten koste gaan van de nagestreefde algemene doelstelling. Dit indirecte effect kan eruit bestaan dat de reguliere EB-tarieven gehandhaafd kunnen blijven voor andere ondernemingen. Voorts moeten de lagere EB-tarieven verenigbaar zijn met relevante toepasselijke communautaire regelgeving. Zo wordt door de EC getoetst of er sprake is van een tegenprestatie vanuit de sector ter verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of verbetering van de energie-efficiëntie. Dit is in Nederland ingevuld met het sectorale kostenvereveningssysteem. Ook wordt getoetst of de lagere EB-tarieven tenminste op het niveau van de Europees geharmoniseerde minimumtarieven liggen. Dit is in Nederland het geval.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie om 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 energiebelastingtarief.

⁹ AO en VAO externe veiligheid en handhaving op 12 respectievelijk 18 december 2013.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 192.

¹¹ Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (2008/C 82/01).

De constatering is niet juist. Sinds 2011 is het sectorale kostenvereveningssysteem in werking. Dit sectorale kostenvereveningssysteem betreft de tegenprestatie van de tuinders voor de lagere EB-tarieven in de periode 2011–2014, hetgeen is goedgekeurd door de EC. Daarbij is de emissieruimte, welke voor de jaren 2011 en 2012 is vastgesteld op 5,3 Mton teeltgerelateerde CO₂-emissies per jaar, conform het convenant voor 2013 vastgesteld op 4,7 Mton teeltgerelateerde CO₂-emissies per jaar en voor 2014 vastgesteld op 4,6 Mton teeltgerelateerde CO₂-emissies per jaar. Vanaf 2015 wordt het verbeterde sectorale kostenvereveningssysteem de tegenprestatie voor de lagere EB-tarieven.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de SP-fractie vragen de regering waarom aan de EC toestemming gevraagd wordt voor het blijven doorvoeren van het lagere energiebelastingtarief voor de maximale periode van tien jaar. De leden van de PvdA-fractie vragen daarnaast of het niet verstandiger is om dat voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar te doen zodat het kostenvereveningssysteem kan worden geëvalueerd. De leden van de SP-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. Het kabinet wenst de lagere EB-tarieven voor een periode van tien jaar te voeren om de ambitieuze doelstelling van CO₂-reductie langjarig te kunnen bewerkstelligen. Voorts is een langere termijn wenselijk om door consistent beleid ondernemingen aan te moedigen over te gaan tot de vaak kostbare langetermijninvesteringen tot CO₂-reductie. Voor de Rijksoverheid is de borging van de CO₂-doelstelling in 2020 belangrijk. Dit in verband met de binnen de Europese Unie afgesproken CO₂-taakstelling van Nederland en de glastuinbouwsector, voortkomend uit het Kyoto-Protocol. Daarom zijn afspraken met de sector gemaakt tot en met 2020, waarbij er overeenstemming is de ambitieuze daling van de jaarlijkse emissieruimte door te trekken naar 2024. Met het sectorale kostenvereveningssysteem zijn de afgelopen jaren goede ervaringen opgedaan en de emissies zijn binnen de vastgestelde emissieruimtes gebleven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of van een dergelijke kortere periode (bijvoorbeeld vier jaar) niet een prikkel zou uitgaan om, los van het kostenvereveningssysteem, energie te besparen. Naar de mening van het kabinet leidt een kortere periode niet tot een grotere prikkel om energie te besparen. De emissieruimte neemt immers gedurende de gehele periode jaarlijks af.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de lagere EB-tarieven voor de glastuinbouw kunnen worden gekoppeld aan de energieprestatie van individuele glastuinbouwbedrijven, en voorts of een dergelijk systeem binnen de regels voor staatssteun zou passen. Het koppelen van de lagere EB-tarieven voor de glastuinbouw aan de individuele energieprestatie van glastuinbouwbedrijven zou leiden tot een zeer gecompliceerd systeem met een jaarlijks wisselende groep tuinbouwbedrijven die voor die tarieven in aanmerking komen. Het huidige systeem met eenmalige tuinbouwverklaringen kan dan niet meer volstaan. In plaats daarvan zou een uiterst ingewikkeld systeem van jaarlijkse verzoeken, verklaringen en/of beschikkingen moeten worden ingevoerd, met evenzoveel risico's van geschillen. Een dergelijk systeem zou leiden tot relatief hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten bij de energiebedrijven en de Belastingdienst en zou moeilijk handhaafbaar 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. Deze leden 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 dergelijk individuele kostenverevening. De glastuinbouwsector heeft aangegeven dat zij dit nader gaat bekijken.» Ook vragen zij 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. Zij merken daarbij graag op dat de omvang van de korting voor de sector als geheel niet groter is dan voor alle individuele bedrijven bij elkaar opgeteld. Deze leden 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 willen eveneens graag weten hoe een privaat systeem binnen de Europese staatssteunregels gaat passen.

Een individueel kostenvereveningssysteem bevat – bovenop de lagere EB-tarieven – individuele emissieruimtes waarop bedrijven worden afgerekend bij overschrijding of worden beloond bij onderschrijding van de emissieruimte. Indien dit systeem door de Rijksoverheid wordt georganiseerd en indien beloning plaatsvindt, kan deze beloning worden gezien als staatssteun waarvoor de EC naar verwachting geen goedkeuring zal verlenen. Voor een dergelijk individueel kostenvereveningssysteem lijkt vanuit oogpunt van staatssteunregels binnen bepaalde voorwaarden wel enige ruimte te bestaan indien de Rijksoverheid er niet bij is betrokken en er derhalve geen sprake is van staatsmiddelen. De redenering is dat het dan private gelden betreft en geen staatsmiddelen. Dit wordt momenteel uitgewerkt door de sector.

Warmtekrachtkoppelininstallaties

De leden van de VVD-fractie vragen of het meetellen van de CO₂-emissies van energie opgewekt door een WKK-installatie voor alle bedrijven telt en of inzichtelijk is wat hier de administratieve en uitvoeringslasten van zijn. Zij vragen ook of het meetellen van deze emissies niet leidt tot een ontmoediging van het gebruik van een WKK-installatie.

De totale CO₂-emissies van energie opgewekt door een WKK-installatie gaan meetellen voor alle bedrijven die deelnemen aan het sectorale kostenvereveningssysteem. De aan te leveren gegevens voor de emissie-aangifte blijven gelijk en daarmee blijven ook de administratieve lasten en de uitvoeringslasten hetzelfde als voor deze wijziging. Dit is nader toegelicht in de paragraaf over uitvoeringslasten en administratieve lasten.

De in het convenant afgesproken CO₂-doelstelling houdt rekening met de situatie waarbij de CO₂-emissies van stroomlevering aan derden vanuit een WKK-installatie al meetelt. De CO₂-doelstelling in het convenant is daarvoor navenant verhoogd, zodat het gebruik van WKK-installaties naar de mening van het kabinet niet wordt ontmoedigd.

De leden van de SP-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 WKK-installaties meegenomen gaat worden. Ook vragen zij op grond waarvan het volume wordt vastgesteld en of de nieuwe doelstelling de trend volgt, er sprake is van een aanscherping of dat het strenger/minder streng is. Zij achten het vaststellen van de hoeveelheid uitstoot een belangrijk aspect van de Wm en vragen voorts waarom de Kamer hier geen invloed op heeft.

In de paragraaf algemeen, bij «vaststelling emissieruimte» is toegelicht dat ik in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken per kalenderjaar de emissieruimte vaststel. Begin 2015 zal de emissieruimte voor het kalenderjaar 2015 worden vastgesteld. Dat is het eerste jaar waarin de CO₂-emissies als gevolg van de met een WKK-installatie opgewekte elektriciteit die door de inrichting aan derden wordt geleverd, zullen worden meegenomen in de vaststelling van de emissieruimte. De basis van de emissieruimte voor de glastuinbouwsector voor het kalenderjaar 2013 is het gemiddelde van de temperatuur gecorrigeerde CO₂-emissies van de glastuinbouwsector in de periode 2010–2012. Voor het bepalen van dit gemiddelde is uitgegaan van de gegevens die zijn opgenomen in de Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw 2012 van het Landbouw-Economisch Instituut¹². Wat betreft de totale CO₂-emissies is het gemiddelde van de temperatuur gecorrigeerde CO₂-emissies van de glastuinbouw (dus inclusief de elektriciteitsproductie via WKK-installaties) 7,6 Mton CO₂-emissies. Deze basis neemt in de periode 2014–2020 lineair af naar 6,2 Mton CO₂-emissies in 2020. Dit is een afname (over de periode 2014–2020) van 0,2 Mton CO₂-emissies wat overeenkomt met circa 2,6% per jaar. Het kabinet is voornemens om het sectorale kostenvereveningssysteem in de periode 2021–2024 te continueren. Daarbij zal vooralsnog dezelfde jaarlijkse reductie van de emissieruimte gehanteerd worden, waardoor de emissieruimte verder lineair daalt van 6,2 Mton CO₂-emissies in 2020 naar 5,4 Mton CO₂-emissies in 2024. De wijzigingen van de Wm, die de basis vormen voor het sectorale kostenvereveningssysteem en het vaststellen van de emissieruimte, zijn als wetsvoorstel voorgelegd aan de Staten-Generaal. De bijbehorende lagere regelgeving, te weten het Besluit kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw en de vaststellingsbesluiten, worden gepubliceerd in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant. Het convenant is gepubliceerd in de Staatscourant.

Voorstel glastuinbouwsector voor privaat systeem

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 en vragen evenals de leden van de fracties van de SP, VVD en PvdA wanneer het voorstel van de sector kan worden verwacht. Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie welke stappen nog moeten worden genomen. De leden van de SP-fractie ontvangen graag een toelichting over hoe het private systeem in zijn werk gaat.

De glastuinbouwsector heeft laten weten dat zij werkt aan een voorstel voor een privaat systeem en dit voorstel in de maand mei aan de achterban wil voorleggen. De sector is voornemens in de loop van dit jaar tot besluitvorming te komen over de invulling van het private systeem.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie de regering op welke manier de overheid bij dit private systeem gaat controleren dat de besparingsdoelstellingen uit het «Energieakkoord voor duurzame groei» gehaald worden. Het private systeem is een zaak van de sector zelf. Het behalen van de gezamenlijke CO₂-doelstelling verloopt niet via het private systeem maar via het in de Wm opgenomen sectorale kostenvereveningssysteem en de gezamenlijke inspanningen van sector en Rijksoverheid in het programma Kas als Energiebron. Met het sectorale kostenvereveningssysteem is het behalen van de CO₂ doelstelling van de sector geborgd.

¹² Van der Velden & Smit, *Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw 2012*, LEI Wageningen UR, Den Haag, 2013, LEI-rapport 2013-061, ISBN/EAN 97-90-8615-658-0.

In het kader van het SER Energieakkoord is afgesproken dat de glastuinbouw in aanvulling op het huidige beleid een energiebesparing per 2020 van 11 PJ realiseert. In het SER Energieakkoord, dat de Rijksoverheid medeondertekend heeft, is een borgingsaanpak voorzien onder leiding van de heer Nijpels, waarbij de voortgang van de afspraken in het akkoord wordt gemonitord.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd op welke manier het private systeem en het voorliggende kostenvereveningssysteem zich tot elkaar zullen verhouden.

De relatie tussen de beide systemen zal worden toegelicht redenerend vanuit een glastuinbouwonderneming. Het aardgasverbruik van de tuinder zal in beide systemen bepalend zijn. In het sectorale kostenvereveningssysteem zal op sectoraal niveau bepaald worden of er sprake is van overschrijding van de vastgestelde emissieruimte. Is dit het geval, dan zullen de kosten van overschrijding naar rato van het individuele gasverbruik bij de tuinder in rekening worden gebracht. De tuinder wordt met dezelfde kosten «per m³» geconfronteerd als alle andere tuinders, ongeacht de individuele prestatie op het terrein van energiebesparing of verduurzaming.

De sector heeft aangegeven te werken aan een privaat systeem met een individuele emissieruimte die per tuinder worden vastgesteld. In dat private systeem zal het actuele gasverbruik van de tuinder worden vergeleken met de voor die tuinder individueel vastgestelde emissieruimte. Als deze individuele emissieruimte is overschreden, dan zullen de kosten van overschrijding bij deze onderneming in rekening worden gebracht.

Het kenmerkende verschil is dat het sectorale kostenvereveningssysteem werkt met de sectorale prestatie terwijl het private systeem werkt met de individuele prestatie. Individuele bedrijven die in staat zijn het gasverbruik fors te verminderen zijn bij een overschrijding van de sectorale emissieruimte een vergoeding verschuldigd op grond van het sectorale kostenvereveningssysteem, maar krijgen in het private systeem niet te maken met een doorberekening van kosten.

Uitvoeringslasten en administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie en de leden van de D66-fractie vragen 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 bij het onderhavige wetsvoorstel staat beschreven dat bij de invoering van het sectorale kostenvereveningssysteem in 2011 de administratieve lasten en uitvoeringslasten voor bedrijven met minder dan 305 ton CO₂-uitstoot disproportioneel werden geacht. Voorts vragen zij welke ervaringen nu tot de voorgestelde verbetering hebben geleid. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie de regering om haar antwoord inzake de uitvoeringslasten nader cijfermatig en inhoudelijk te onderbouwen.

De verbeteringen van het sectorale kostenvereveningssysteem hebben naar de mening van het kabinet een verwaarloosbaar effect op de administratieve lasten voor de glastuinbouwsector. De gegevens die thans nog op grond van de Verordening PT CO₂ sectorsysteem glastuinbouw 2011 moeten worden verstrekt blijven namelijk hetzelfde.

Er treedt een kleine verbetering op bij inrichtingen die in een kalenderjaar minder dan 305 ton CO₂ emitteren:

- Op dit moment zijn deze inrichtingen geen vergoeding verschuldigd indien de voor de glastuinbouwsector vastgestelde hoeveelheid emissies wordt overschreden.

- Om dit voordeel te kunnen genieten zonder dat er sprake is van staatssteun die moet worden aangemeld bij de EC, moet er voldaan zijn aan de voorwaarden voor het verstrekken van zogenoemde de-minimissteun. Dit betekent dat degene die de inrichting drijft een verklaring moet overleggen dat hij aan de voorwaarden voldoet: de de-minimisverklaring.

De verbeteringen van het sectorale kostenvereveningssysteem leiden ertoe dat er geen de-minimisverklaring meer overgelegd hoeft te worden. Tevens behoeft de Rijksoverheid deze inrichtingen hierdoor ook niet meer te informeren over het potentiële steunbedrag en het feit dat hiermee de-minimissteun wordt verleend. In plaats daarvan zal de Rijksoverheid een besluit versturen inzake de verschuldigde vergoeding.

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.»

Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting was nog niet bekend op welke wijze de handhaving bij de overdracht van de uitvoering van het sectorale kostenvereveningssysteem van het Productschap Tuinbouw naar de Rijksoverheid zou worden geregeld. Inmiddels is in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen)¹³ opgenomen dat het tuchtrecht vervalt en dat inzake het sectorale kostenvereveningssysteem een overtreding van de gestelde regels zal worden aangemerkt als een economisch delict.

De leden van de SP-fractie constateren dat een uitbreiding van het kostenvereveningssysteem naar kleine inrichtingen met onder de 305 ton CO₂-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. Deze leden 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 CO₂ uitstoot. In het eerste geval willen deze leden weten hoe de vergelijking uitpakt gesteld tegenover hetzelfde systeem van de afgelopen twee jaar, maar dan met vrijstelling voor kleine instellingen. Het betreft de vergelijking tussen het voorgestelde verbeterde sectorale kostenvereveningssysteem en het sectorale kostenvereveningssysteem zoals dat sinds 2011 bestaat (dus met vrijstelling voor de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ per jaar uitstoten).

Daarnaast constateren de leden van de SP-fractie dat er wordt aangegeven dat uit het huidige systeem gebleken is dat er geen verzwaring van administratieve lasten zal optreden. Deze leden vragen of hiermee de totale systeemkosten worden bedoeld, de lasten voor de kleinverbruikers, de gemiddelde lasten voor alle gebruikers of al het voorgaande. Hiermee wordt bedoeld de administratieve lasten voor de tuinders die onder het sectorale kostenvereveningssysteem vallen. Het gaat dus om de administratieve lasten voor zowel de tuinders die minder dan 305 ton CO₂ per jaar uitstoten als de tuinders die 305 ton CO₂ of meer per jaar uitstoten.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 910, nr. 1–3.

De leden van de SP-fractie vragen of er nog mogelijkheden zijn om de verwachte verzwarende voor de rechterlijke macht te voorkomen en/of te verzachten. Tevens vragen deze leden waar de kosten van de verzwarende neerdalen en of deze kosten worden gedragen door de sector. Het feit dat er 3.000 extra inrichtingen in het systeem worden betrokken, heeft tot gevolg dat er bij overschrijding van de in artikel 15.51, derde lid, van de Wm bedoelde emissieruimte maximaal 3.000 extra inrichtingen een vergoeding verschuldigd kunnen zijn. Tegen het opleggen van deze vergoeding kan bezwaar en beroep worden ingesteld, wat gevolgen heeft voor de rechterlijke macht. Dit is alleen te voorkomen als de totale geëmitteerde hoeveelheid CO₂ binnen de vastgestelde emissieruimte blijft. De kosten van de verzwarende zijn voor rekening van de Rijksoverheid en niet voor de sector.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld