

Vergaderjaar 2010–2011

32 451

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 november 2010

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het verslag waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen welke indicaties de regering van de Europese Commissie heeft ontvangen ten aanzien van goedkeuring van verlenging van het verlaagde tarief in de energiebelasting.

De Europese Commissie heeft, nadat de steunmaatregel bij de Europese Commissie was aangemeld, nadere informatie gevraagd opdat de Commissie een standpunt kan innemen. De Commissie heeft de informatie opgevraagd zonder daarbij een indicatie aan te geven ten aanzien van de goedkeuring. De nadere informatie is verstrekt; deze betrof met name aanvullende informatie over de werking en toepassing van het kostenvereveningssysteem en informatie die relevant is voor de toetsing van de steunmaatregel (het verlaagde tarief) aan de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming. Inmiddels heeft de Europese Commissie op ambtelijk niveau laten weten zich bewust te zijn van de gevolgen als er niet op tijd een besluit wordt genomen en te streven naar een besluit over goedkeuring voor het einde van het jaar.

2. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie constateerden dat er een algemeen emissieplafond wordt vastgesteld voor het deel non-ETS (Europese Emissiehandelssysteem) binnen de glastuinbouwsector en vroegen waarop dat plafond is gebaseerd.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is het emissieplafond waar de leden van de SP op wijzen, aangeduid met de term emissieruimte

(Kamerstukken II 2009/10, 32 451, nr. 3, blz. 3). In de beantwoording van de vragen zal van deze term gebruik worden gemaakt.

De emissieruimte voor de glastuinbouw voor de periode 2011 en 2012 is gebaseerd op de CO₂-streefwaarde voor de glastuinbouw. Deze periode is gelijk gekozen aan de eerste EU-ETS-periode. Voor de periode na 2012 wordt een emissieruimte vastgesteld die verder gaat dan de te verwachte ontwikkelingen van CO₂-emissies zoals berekend door ECN/PBL en het LEI. De emissieruimte zal ambitieuzer zijn dan de afspraken zoals die zijn gemaakt in het Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren en is inclusief alle CO₂-emissies als gevolg van de inzet van warmtekrachtkoppelinginstallaties.

De leden van de D66-fractie vroegen naar aanleiding van de tekst van de memorie van toelichting welke van de drie genoemde criteria (kostenefficiëntie, flexibiliteit en effectiviteit in het behalen van de CO₂ doelstelling) leidend is bij de keuze voor het instrument van een kostenverevening.

Het kostenvereveningssysteem voor de glastuinbouw heeft de kernmerken van het Europese systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten (het ETS). Het systeem zal echter werkzaam zijn in de non-ETS sector. Van de drie genoemde criteria is voor de sector en de rijksoverheid de flexibiliteit voor bedrijven in de mogelijkheden om de emissies te reduceren tot het niveau van de emissieruimte, leidend.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in hoeverre de emissieplafonds die zullen worden bepaald voor het systeem van kostenverevening, gekoppeld zijn aan de doelen van Schoon en Zuinig.

Bij het bepalen van de emissieruimte voor de periode na 2012 worden de doelen uit het werkprogramma Schoon en Zuinig programma van het voormalig kabinet Balkenende IV nauw betrokken. De doelen van het werkprogramma Schoon en Zuinig doelen zijn nader uitgewerkt in het Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren van 10 juni 2008. Het voornemen is om ten opzichte van de afspraken uit dat convenant in overleg met de sector een ambitieuzere emissieruimte vast te stellen.

Deze leden vroegen voorts of het klopt dat binnen het voorgestelde systeem in de eerste jaren de uitstoot als gevolg van energieproductie voor derden door warmtekrachtkoppeling nog niet wordt meegenomen in het plafond.

Ja. Dit is conform de streefwaardensystematiek en -afspraken.

Tenslotte vroegen deze leden of het de bedoeling is het systeem van kostenverevening op dit punt na de eerste twee jaar aan te passen.

Ja. Het is het voornemen dat na 2012 de totale CO₂-emissie van warmtekrachtkoppelinginstallaties wordt meegenomen in de emissieruimte.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat de emissieruimte voor de kostenverevening nog niet is vastgesteld en vroegen of het niet voor de hand ligt, aangezien de doelen voor 2020 reeds zijn vastgesteld in Schoon en Zuinig, de periodieke plafonds in voorliggend wetsvoorstel op te nemen zodat er duidelijkheid is voor de sector.

Dit wetsvoorstel betreft de periode 2011–2012. De emissieruimte voor deze periode wordt vastgesteld door de Staatssecretarissen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Deze leden vroegen voorts hoe bij de bepaling van de plafonds in het systeem van kostenverevening wordt omgegaan met de verschillen tussen de IPCC-uitgangspunten (CO₂-uitstoot) versus de berekening in Schoon en Zuinig die meer uitgaat van energieverbruik.

Voor het bepalen van de emissieruimte wordt uitgegaan van de IPCC-uitgangspunten.

3. Achtergrond

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering nader uiteen te zetten hoe dit wetsvoorstel onderdeel is van bredere afspraken, zowel op nationaal en Europees niveau, als met de glastuinbouwsector.

Het kostenvereveningssysteem betreft een nationale afspraak, bedoeld om op een flexibele wijze de CO₂-emissie voor de gehele glastuinbouw in Nederland te plafonneren en te verzekeren en een prikkel te geven aan ondernemers voor de energieverduurzaming en het ontwikkelen en oppakken van energie-innovaties. De koppeling van het vereveningssysteem aan het ETS is niet mogelijk gebleken.

Daarnaast wordt bij de Europese Commissie toestemming gevraagd voor het toepassen van een verlaagd tarief voor de tuinders, met als doel een gelijke belastingdruk voor de glastuinbouw en de andere energie-intensieve sectoren. Het kostenvereveningssysteem kan daarbij gezien worden als de tegenprestatie van de sector.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer duidelijk wordt of het doel uit het Glami-convenant, namelijk 65% energie-efficiency in 2010 ten opzichte van 1980, is gehaald.

Deze leden vroegen voorts of de sector op schema ligt om deze doelen te halen en op basis waarvan straks de CO₂-reductiedoelstellingen worden vastgesteld.

Uit de monitor over 2009 blijkt dat de glastuinbouw 68% efficiënter is als in 1980. Daarmee is het doel uit het GLAMI-convenant gehaald. De LEI-energiemonitor over 2010 zal eind 2011 gereed zijn.

Tenslotte vroegen deze leden wat de CO₂-uitstoot van de sector was in de afgelopen vijf jaren

	2005	2006	2007	2008	2009 v
CO ₂ -emissie totaal Mton	6,5	5,9	6,4	7,1	7,0
CO ₂ -emissie teelt	6,1	5,2	5,2	5,1	5,3

Bron: LEI Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw

Het is de leden van de CDA-fractie na lezing van de memorie van toelichting niet volledig duidelijk geworden op welke manier de efficiëntie-eisen die nu in vergunningen en algemene regels zijn opgenomen komen te vervallen voor bedrijven die deelnemen aan het systeem van kostenverevening. Naar hun begrip is deze koppeling wel essentieel om dubbeling van instrumenten te voorkomen. Zij vroegen op dit punt een toelichting.

Op dit moment zijn er efficiëntie-eisen voor glastuinbouwbedrijven opgenomen in het Besluit glastuinbouw. Deze energienormen zijn van toepassing tot 1 januari 2011. Het kostenvereveningssysteem treedt niet eerder dan 1 januari 2011 in werking. Op dit punt is er dus geen sprake

van dubbeling van instrumenten. Daarnaast kunnen in beginsel efficiëntie-eisen worden opgenomen in een omgevingsvergunning. Het is het voornemen om op grond van artikel 2.22, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in het Besluit omgevingsrecht te bepalen dat in de omgevingsvergunning van de glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het kostenvereveningssysteem, geen eisen worden opgenomen ten aanzien van energie-efficiency. Ook op dit punt is er dus geen sprake van dubbeling van instrumenten.

De leden van de SP-fractie merkten op dat het systeem van kostenverevening is opgesteld door de glastuinbouw zelf en dat er een groot beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de sector. Voor alsnog staat 97% van de sector achter dit systeem. De leden van de SP-fractie vroegen welke instrumenten en sanctiemogelijkheden de regering heeft om in te grijpen als de sector het laat afweten.

Indien de sector de emissieruimte overschrijdt zal de sector daarvoor een vergoeding dienen te betalen. In het geval individuele tuinders weigeren deze vergoeding te betalen of weigeren mee te werken aan het systeem, zal er handhavend worden opgetreden. In bepaalde gevallen zal er dan een boete worden opgelegd of kan bijvoorbeeld de uitstoot van de inrichting ambtshalve worden vastgesteld.

Indien er op grond van het wetsvoorstel medebewind wordt gevorderd van het bestuur van een productschap, is dat niet iets wat het productschap eenzijdig kan opzeggen. Daarvoor zou in ieder geval een wijziging nodig zijn van de algemene maatregel van bestuur waarbij het medebewind is gevorderd. De minister heeft ten aanzien van de wijze van uitvoering van het medebewind controlerende bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel en de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zo zal een verordening van het productschap met nadere regels ten behoeve van de uitvoering van het kostenvereveningssysteem goedgekeurd moeten worden door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Mocht blijken dat het kostenvereveningssysteem als instrument niet voldoende werkt, dan bestaat er de mogelijkheid om terug te grijpen op algemene regels.

De leden van de D66-fractie constateerden dat de normen in het Besluit glastuinbouw «geen rekening» zouden houden met innovatieve ontwikkelingen en «geen ruimte bieden» voor noodzakelijke innovaties en vroegen om een nadere onderbouwing van deze bezwaren.

Om concurrerend te blijven op de exportmarkt is de glastuinbouw steeds intensiever geworden, zodat er meer productie van een m² gehaald kan worden. Absolute energienormen gaan daarbij knellen in die gevallen waar de intensivering samengaat met een hoger energiegebruik per m² (waarmee overigens de energie-efficiëntie wel verbeterd is, doordat minder energie per geproduceerde kg of bos van een product gebruikt is). Het kostenvereveningssysteem laat tuinders de vrijheid innovatieve technieken in te zetten om CO₂-reducties te behalen, dan wel (tijdelijk) voor extra emissie te betalen. Relevant is de totale CO₂-emissie van een inrichting en van de sector en niet het energiegebruik per product.

De leden van de D66-fractie vroegen concrete voorbeelden die zich de voorbije jaren hebben voorgedaan die ertoe hebben geleid dat innovaties gedurende de werking van het Convenant Glastuinbouw en Milieu voorkomen of verminderd zijn.

Voorbeelden waarbij absolute energienormen per m² gaan knellen zijn intensivering door toepassen van meerlagenteelt, het telen van grotere planten en het verbeteren van de kwaliteit en of verlengen van de productieperiode door belichting.

Deze leden vroegen voorts waarom deze bezwaren niet (meer) zouden optreden bij de inzet van het instrument van een kostenverevening.

Omdat zoals hiervoor is opgemerkt in het voorgestelde systeem geen energienormen per m² of eenheid product zullen gelden.

De leden van de D66-fractie lazen dat het bestaand beleid (middels energienormen) «minder effectief» zou zijn voor de uitvoering van het huidige klimaatbeleid en vroegen of dit intrinsiek is aan het instrument van normeren of dat de effectiviteit van zo'n instrument vooral samenhangt met de hoogte van de normen in kwestie.

Het stellen van normen kan ten algemene een effectief instrument zijn. Daarbij is de effectiviteit van normen afhankelijk van de inhoud van de norm. In dit geval is de inhoud van de energienormen in het Besluit glastuinbouwnorm gericht op het behalen van energie-efficiëntie bij de productie van glastuinbouwproducten, via energienormen per m² en per teelt.. Dit stelt echter geen grens aan de totale CO₂-emissie van de glastuinbouwsector en geeft hieromtrent geen zekerheid. Voor de uitvoering van het klimaatbeleid is dit juist wel nodig. Om die reden zijn de energienormen daarvoor minder effectief.

De leden van de D66-fractie constateerden dat de onderbouwing van de keuze voor het instrument van een kostenverevening gebaseerd is op een studie, die door het LEI in 2006 is uitgevoerd in opdracht van het Productschap Tuinbouw en vroegen of nader kan worden aangeduid wat de status van deze studie is in het licht van de financiering van de studie door het Productschap Tuinbouw en de opmerking dat de keuze voor een instrument dat afwijkt van marktsturing reeds «eind 2004» gevallen is.

Eind 2004 heeft een GLAMI-werkgroep geadviseerd een quick scan uit te voeren naar energienormering en emissiehandel. Een projectgroep van de Ministeries van VROM en van LNV, het Productschap Tuinbouw en LTO-GLASKRACHT Nederland is hiermee aan de slag gegaan. De keuze en de nadere invulling van het vereveningsinstrument is vervolgens gebaseerd op de ervaringen met GLAMI, verschillende studies van onder andere LEI en CPB, die uitgevoerd zijn voor de projectgroep en op het voorbereidende werk van de projectgroep. Het Productschap Tuinbouw heeft in afstemming met de projectgroep de opdracht voor het bedoelde LEI-onderzoek uit 2006 gegeven. Besluitvorming vond plaats in de stuurgroep CO₂, waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn en zonedig op bestuurlijk niveau. Het gezamenlijke project is voor vijftig procent gefinancierd door de rijksoverheid (de Ministeries van VROM en van LNV ieder voor 25 procent) en voor vijftig procent door het Productschap Tuinbouw.

Voorts vroegen deze leden zich af, of en zo ja welke relevante ontwikkelingen zich hebben voorgedaan sinds 2006, die de uitkomsten van de studie zouden kunnen beïnvloeden. Deze leden denken hierbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de energieprijzen en het feit dat er meer emissierechten geveild zullen gaan worden terwijl de genoemde LEI-studie uitgaat van «grandfathering». Zij vroegen de regering nader in te gaan op de mate waarin de aannames van de LEI-studie nog opgaan, en uiteen te zetten wat de ontwikkelingen sindsdien betekenen voor de interpretatie van de conclusies van deze studie.

De voordelen van het vereveningssysteem zijn:

- de flexibiliteit in de bedrijfsvoering, een tuinder kan kiezen om te investeren in energiebesparing of (tijdelijk) te betalen voor extra CO₂-emissie;
- de zekerheid over de maximale CO₂-emissie van de glastuinbouw;
- de beperkte uitvoeringskosten voor de overheid en de bedrijven en
- een prikkel voor verduurzaming.

Deze voordelen zijn nog steeds actueel.

4. Wettelijk regime glastuinbouwbedrijven

De leden van de D66-fractie lazen dat voor glastuinbouwbedrijven met een vermogen van meer dan 20MW geen emissiegrenswaarden en geen efficiëntie-eisen gelden en vroegen waarom voor deze groep bedrijven geen grenswaarde of eisen gelden ten aanzien van energie-efficiëntie.

Glastuinbouwbedrijven met een vermogen van meer dan 20MW ressorteren onder het ETS. In het Besluit omgevingsrecht is bepaald dat voor de inrichtingen die onder het ETS vallen geen emissiegrenswaarden en geen eisen ten aanzien van energie-efficiëntie in de omgevingsvergunning kunnen worden opgenomen. Het ETS spoort de betrokken inrichtingen namelijk al voldoende aan tot energiebesparing, door de toegestane uitstoot van broeikasgassen te beperken. Zie voor een nadere toelichting hierop de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, blz. 14).

Deze leden menen dat in het kader van de overheidsdoelstellingen ten aanzien van energiebesparing er met zowel conventionele als hernieuwbare energie, zuinig dient te worden omgegaan. Andere sectoren, zoals de grootverbruikers die onder het ETS vallen, hebben in een convenant ook doelstellingen vastgelegd op dit punt.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom hier is gekozen voor een expliciete uitzondering.

Voorts vroegen deze leden of dat geen rechtsongelijkheid creëert ten opzichte van andere sectoren.

Zoals hiervoor is opgemerkt biedt het ETS voldoende prikkel. Van rechtsongelijkheid is geen sprake.

De leden van de D66-fractie begrepen uit de memorie van toelichting dat de EU-regelgeving «uitdrukkelijk ruimte» biedt voor het niet opnemen van dergelijke eisen en vroegen of dergelijke uitzonderingen ook bedoeld zijn voor kleinschaligere bedrijven.

Nee.

De leden van de D66-fractie vroegen of de invoering van een systeem van kostenverevening, in combinatie met het lagere tarief voor de energiebelasting dat de glastuinbouwsector geniet, het risico loopt om als staatssteun te worden aangemerkt gedurende 2011–2012 of na de voorziene proefperiode (2013–2020).

Het lagere tarief voor de energiebelasting bij de glastuinbouw kan gezien worden als een afwijking op de reguliere belastingtarievenstructuur. Dit is een staatssteunmaatregel die moet worden goedgekeurd door de Europese Commissie alvorens deze in werking kan treden. Naar de mening van de Nederlandse overheid kan het verlaagde energiebelastingtarief worden toegekend, omdat de glastuinbouwsector met het kosten-

vereveningssysteem als tegenprestatie tot een reductie van de uitstoot van CO₂ zal komen. Vanwege het feit dat de periode 2011–2012 als proefperiode voor het kostenvereveningssysteem geldt, is bij de Europese Commissie alleen goedkeuring voor het lagere tarief voor de energiebelasting voor diezelfde periode gevraagd. Het kostenvereveningssysteem zelf, zoals dat is opgenomen in dit wetsvoorstel, heeft geen kenmerken van staatssteun. Als het kostenvereveningssysteem wordt aangepast met het oog op de periode na 2012 zal daarbij opnieuw worden bekeken of elementen van het systeem als staatssteun kunnen worden aangemerkt. Indien dit het geval is, zal er voor deze elementen goedkeuring van de Europese Commissie verkregen moeten worden.

5. Eigenschappen van een systeem van kostenverevening

De leden van de SP-fractie constateerden dat de kostenverevening binnen de gehele groep plaatsvindt op basis van een op een eigen verantwoorde-lijkheid gebaseerd systeem en vroegen hoe dat wordt doorberekend aan de glastuinders.

De kern van het systeem is dat de rijksoverheid de sector afrekent op haar collectieve prestatie. In de verordening van het Productschap Tuinbouw zullen de criteria worden uitgewerkt op basis waarvan de kosten van een overschrijding worden doorberekend aan de individuele tuinders. Het voornemen is om hierbij voornamelijk te kijken naar het energiegebruik van de inrichting.

Voorts vroegen deze leden hoe binnen dat systeem voorkomen wordt dat de goeden, die wel maatregelen nemen, niet onder de kwaden, die niets ondernemen ter reductie van CO₂, lijden en hoe de freeriders gestimuleerd worden om toch hun bijdrage aan de reductie te leveren.

Het systeem zal naar verwachting slechts in beperkte mate leiden tot free rider gedrag. Een ondernemer heeft namelijk geen inzicht in de mate van naleving door anderen. Ook is gedurende het kalenderjaar de totale uitstoot van de sector niet bekend. De individuele ondernemer heeft tijdens het jaar dus nooit de zekerheid dat de CO₂-emissie van zijn inrichting niet leidt tot een overschrijding van de emissieruimte. Als er sprake is van een overschrijding van de emissieruimte, is in de periode 2011–2012 niet geheel te voorkomen dat de goeden lijden onder de kwaden. Daarom zal in de jaren 2011 en 2012 bij de verdeling van de kosten over de inrichtingen, de kosten voor een specifieke inrichting gerelateerd worden aan het energiegebruik in het betreffende kalenderjaar. In de introductieperiode 2011 en 2012, waar dit wetsvoorstel over gaat, wordt gestart met een simpele verevening gebaseerd op de CO₂-emissie die gekoppeld is aan het gasgebruik. Tuinders moeten dan naar rato van hun gasgebruik meebetalen aan een sectorale overschrijding. Dit is met de sector afgesproken. Voor na 2012 wordt een vereveningssysteem uitgewerkt, die een grotere individuele prikkel oplevert. Tuinders die extra emissiereducties en innovaties realiseren en/of gerealiseerd hebben worden financieel beloond en tuinders die energetisch minder goed presteren gaan betalen. (Er wordt een sluitend regime ontwikkeld waarbinnen freerider-gedrag niet mogelijk. In het kostenvereveningssysteem worden emissiereducties en innovaties beloond.)

De financiële prikkel om tot CO₂-reductie te komen werkt alleen maar als de prijs voor extra uitstoot van CO₂ hoger is dan de te nemen maatregelen. De leden van de SP-fractie vroegen hoe de prijs voor de extra uitstoot van CO₂ voor deze groep glastuinders die buiten de ETS vallen wordt vastgesteld.

De kosten verbonden aan de uitstoot van CO₂ boven de emissieruimte worden hoger dan het prijsniveau op de markt voor (ETS) en daarnaast is de kostprijs van te nemen maatregelen een belangrijke prijsbepalende factor.

Op de hoogte van de financiële prikkel van de extra uitstoot na 2012 wordt nog gestudeerd. Uitgangspunt is dat de prikkel uit het vereveningsstelsel, het toepassen en rendabel worden van duurzame(re) energie-opties dient te versnellen.

De leden van de D66-fractie vroegen welke procedures voorzien zijn voor het bepalen en eventueel aanpassen van de totale emissieruimte voor de deelnemende inrichtingen op grond van artikel 15.51 lid 3, of deze ruimte jaarlijks wordt vastgesteld en of er sprake is van een transitiepad.

De Staatssecretarissen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie stellen de emissieruimte voor de jaren 2011 en 2012 vast.

Voor de periode na 2012 wordt met de sector een emissieruimte afgesproken tot 2020. Voor 2013 wordt aangesloten bij de gemiddelde werkelijke CO₂-emissie 2010–2012. De emissieruimte voor de jaren tussen 2013 en 2020 wordt afgeleid van een lineair verloop van de emissieruimte tussen 2013 en 2020. De emissieruimte per jaar voor de periode 2013–2020 wordt derhalve vooraf vastgesteld.

Deze leden vroegen voorts hoe het stelsel reageert ten opzichte van nieuwe toetreders en uittrekkers, en wat de verwachte omvang van de emissieruimte voor de voorziene proefperiode zal zijn.

De omvang van het aantal hectares in de glastuinbouw is de laatste jaren stabiel. De verwachting is dat dat ook in de jaren tot 2020 zo blijft. Nieuwe inrichtingen in de glastuinbouwsector waar artikel 15.51 van de Wet milieubeheer op van toepassing is, maken automatisch deel uit van het stelsel. Indien een inrichting tijdens een kalenderjaar niet langer onder de werking van het stelsel valt, zullen de emissies van de inrichting nog in het stelsel verantwoord moeten worden, voor de periode dat de inrichting daar nog deel van uitmaakte. Het effect van toetreders en uittrekkers zal naar verwachting zeer beperkt zijn. Mochten er toch ingrijpende structurele veranderingen plaatsvinden (vergaande veranderingen in het areaal en vergaande veranderingen van de inzet van warmtekrachtkoppelinginstallaties) dan zal de emissieruimte worden aangepast.

De leden van de D66-fractie vroegen welke prikkel er bij invoering van het stelsel nog bestaat om verdergaande energiebesparing te realiseren binnen een stelsel van kostenverevening, en of het ontbreken van een dergelijke prikkel wenselijk is met het oog op de bredere doelstellingen van de overheid ten opzichte van energiebesparing en innovatie in de sector.

Het stelsel geeft in de huidige opzet een prikkel op bedrijfsniveau om met energiebesparing aan de slag te gaan in ieder geval tot het niveau van de emissieruimte. De ondernemer vindt daarnaast een prikkel in de besparing in kosten door het beperken van het energiegebruik.

De leden van de D66-fractie constateerden dat in aanvulling op de genoemde criteria van kostenefficiëntie, flexibiliteit en effectiviteit in het behalen van de CO₂ doelstelling ook het begrip «onaanvaardbare administratieve lasten» door de regering wordt gebruikt om het belang van de effectiviteit van het stelsel te kwalificeren en vroegen wat in deze context «onaanvaardbare administratieve lasten»

precies zijn, wie dat bepaalt en hoe de bedoelde administratieve lasten ingeschat zijn voor de onderzochte alternatieve instrumenten.

Een opt-in van deze glastuinbouwbedrijven in het ETS zou voor de sector tot onaanvaardbare administratieve lasten leiden in relatie tot de omvang van de CO₂-emissies. In de ACTAL V rapportage uit 2007 naar de administratieve lasten van het ETS is voor een laagcomplexere inrichting berekend dat de structurele administratieve lasten per jaar € 4 100,- bedragen¹. In deze studie waren de administratieve lasten die voortvloeien uit de externe verificatie van het emissieverslag niet meegenomen. Op basis van latere studies wordt aangenomen dat dit leidt tot een toename van de structurele administratieve lasten met € 1 575,-. Voor de andere alternatieven die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn genoemd, is niet gekeken naar de administratieve lasten. Deze alternatieven zijn namelijk minder kostenefficiënt dan het kostenvereveningssysteem en lenen zich niet goed voor een sectorale aanpak.

De leden van de D66-fractie lazen dat inrichtingen met een «gpbv» installatie (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) niet onder een kostenverevening kunnen vallen en begrepen dat dergelijke installaties een vermogen bezitten van meer dan 50 MW, omdat deze onder de IPPC-richtlijn vallen. Deze leden vroegen hoe het voorgestelde systeem zich verhoudt tot eventuele wijzigingen in de IPPC-richtlijn en of de mogelijkheid bestaat dat deze grens in de toekomst verandert, en zo ja, of het mogelijk is dat door schaalvergroting in de sector een steeds groter aantal deelnemers over deze grens of de grens van 20 MW groeit, en zo ja, wat dat betekent voor het systeem van kostenverevening.

Er is geen relatie tussen de kostenverevening, de IPPC-richtlijn en diens opvolger de Richtlijn industriële emissies. De drempelwaarde waarboven stookinstallaties onder de IPPC-richtlijn vallen is 50 MW. De Richtlijn industriële emissies verandert dat niet. Het vereveningssysteem richt zich op lagere vermogens en beoogt complementair te zijn aan ETS.

6. Onderzochte alternatieven

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de regering ervoor heeft gekozen om niet aan te haken bij het EU-ETS via de zogenaamde opt-in vanwege de administratieve lasten en vroegen of duidelijk is of de glastuinbouwsector zelf wel zou kunnen instemmen met deze optie en, zo ja, waarom deze sector dit wel wil en de regering toch een andere keuze heeft gemaakt.

De sector heeft een voorkeur voor het kostenvereveningssysteem.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat nu minder dan 100 tuinders onder het EU-ETS vallen en vroegen of het mogelijk is dat in de toekomst tuinders, bijvoorbeeld omdat hun bedrijf fors is gegroeid, alsnog onder het ETS-systeem gaat vallen, en, zo ja, wie dat bepaalt en op welk moment zij die overstap kunnen maken.

De inrichtingen in de glastuinbouw met een opgesteld vermogen van meer dan 20 MW ressorteren verplicht onder het ETS. Indien gedurende de looptijd van het kostenvereveningssysteem een bedrijf boven de 20 MW-grens uitkomt dan zullen deze bedrijven vanaf dat moment direct moeten voldoen aan de verplichtingen van het ETS.

De leden van de D66-fractie constateerden dat de keuze tegen een opt-in voor de glastuinbouwsector, uitsluitend lijkt te zijn gebaseerd op de stelling dat dit zou leiden tot «onevenredig grote» administratieve lasten

¹ ACTAL V: Actualiseren ACTAL-rapportage emissiehandel, Onderzoek naar de verandering van de Administratieve Lasten voortvloeiend uit de veranderende regelgeving voor de CO₂-emissiehandel, 30 maart 2007.

voor bedrijven met een vermogen kleiner dan 20 MW en de bijbehorende «forse uitvoeringslasten» voor de overheid en vroegen hoe de geschatte omvang van de genoemde administratieve lasten zich verhoudt tot de overige (administratieve) lasten van een gemiddeld bedrijf met een vermogen van kleiner dan 20 MW.

Voorts vroegen deze leden waarom de «forse» uitvoeringslasten niet optreden bij de uitvoering, controle en handhaving van het vereveningsstelsel door het Productschap Tuinbouw.

De administratieve lasten van het ETS voor een laagcomplexere inrichting zijn genoemd in antwoord op een eerdere vraag van deze leden. Die lasten kunnen vergeleken worden met de administratieve lasten die voortvloeien uit het Besluit glastuinbouw. Volgens een berekening in de toelichting bij het besluit van 3 juli 2009, houdende wijziging van het Besluit glastuinbouw en wijziging van het Besluit landbouw milieubeheer (Stb. 2009, 322) bedragen de administratieve lasten van het Besluit glastuinbouw in totaal € 26 108 439,-. De administratieve lasten zijn onderverdeeld naar de bijlagen bij het Besluit glastuinbouw. De administratieve lasten die voortvloeien uit bijlage 1 bij het Besluit glastuinbouw, waar onder meer de energienormen zijn opgenomen, bedragen volgens die berekening € 14 248 698,-. Bij de berekening is uitgegaan van het aantal inrichtingen dat in 2002 actief was in de glastuinbouw. Bijvoorbeeld bijlage 1 bij het Besluit glastuinbouw is van toepassing op maximaal 9 300 inrichtingen en bijlage 3 is van toepassing op maximaal 12 000 inrichtingen. Bij de berekening is geen gemiddeld bedrag per inrichting bepaald op basis van deze totale lasten. Het Besluit glastuinbouw bevat namelijk veel verschillende verplichtingen waarvan de toepasselijkheid, ook binnen een bijlage, afhankelijk is van de uitoefening van bepaalde activiteiten. Wat betreft de uitvoeringslasten: het ETS bevat meer verplichtingen voor de inrichtingen dan het kostenvereveningssysteem en leidt daardoor ook tot meer uitvoeringslasten voor de overheid. Voor inrichtingen binnen het ETS moeten onder meer vergunningen worden verleend, monitoringsplannen en emissieverslagen worden beoordeeld, een register worden bijgehouden en moet jaarlijks beoordeeld worden of iedere inrichting een voldoende aantal emissierechten inlevert.

Deze leden vroegen of de hogere kosten ten opzichte van het ETS vooral samenhangen met het vergaren van een grotere hoeveelheid informatie, of dat er sprake is grote verschillen in de voorziene precisie of intensiteit van de handhaving.

De administratieve kosten onder ETS hebben te maken met de inschakeling van de Nederlandse Emissie Autoriteit en de geldende Europese monitoring protocollen. Verder wordt verwezen naar het antwoord op de vorige vraag.

De analyse van de werking van een systeem van kostenverevening in vergelijking met bestaande instrumenten binnen de Wet milieubeheer roept enkele vragen op bij de leden van de D66-fractie. Er wordt gesteld dat verplichte maatregelen op basis van de terugverdientijd niet altijd leiden tot voldoende emissiebeperkingen. De leden van de D66-fractie vroegen of dit effect niet samenhangt met de hoogte van de energiebelasting die door de bedrijven in kwestie betaald wordt en of bij het beëindigen van het lagere energiebelastingtarief voor de tuinbouwsector, de maatregelen met een terugverdientijd, zoals bedoeld in het Activiteitenbesluit, wel zouden leiden tot voldoende CO₂-beperkingen om de doelstelling voor de sector te realiseren.

Er is in dit verband geen directe samenhang tussen de hoogte van het energiebelastingtarief en de effectiviteit van energiebesparende maatre-

gelen met een terugverdiertijd tot en met vijf jaar, als bedoeld in het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (het zogenoemde Activiteitenbesluit).

Het nadeel van de verplichting om te investeren in deze energiebesparende maatregelen, is dat dit instrument geen zekerheid geeft over de mate van emissiereductie van de gehele glastuinbouw. Indien de glastuinbouw geconfronteerd zou worden met hogere kosten voor energie (bijvoorbeeld door een hogere energiebelasting of een hogere brandstofprijs), zou de stimulans om te investeren in energiebesparende maatregelen groter kunnen zijn. Dan nog heeft dat instrument het nadeel dat de overheid geen zekerheid heeft over de mate van emissiereductie. Met het kostenvereveningssysteem is die zekerheid wel te bereiken. Daarnaast is bij de handhaving van het activiteitenbesluit de gemeente het bevoegd gezag, die moet toezien op de naleving. Om deze redenen is de werking van het kostenvereveningssysteem met een emissieruimte als effectiever beoordeeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat de gevolgen zijn voor het voorgestelde systeem als meerdere bedrijven gedurende de periode 2010–2020 door fusie of autonome groei zo groot worden dat ze wel binnen het EU-ETS gaan vallen en of de emissieruimte voor het systeem van kostenverevening navenant wordt beperkt.

Verwezen wordt naar de hiervoor gegeven antwoorden op vragen over dit onderwerp van de leden van de fracties van D66 en PvdA.

Omgekeerd constateerden de leden van de ChristenUnie-fractie dat steeds meer glastuinbouwbedrijven ook energie leveren aan derden o.a. door toepassing van warmte krachtkoppeling. Hierdoor produceren zij op een efficiëntere manier energie dan meer conventionele methoden van energieopwekking. Deze leden vroegen hoe dit zich verhoudt tot de emissieruimte in dit wetsvoorstel aangezien het niet ondenkbaar is dat de emissies voor de sector in totaal toenemen terwijl, door de energielevering, per saldo sprake is van een meer energie-efficiëntie en CO₂-reductie.

De decentrale energieopwekking buiten het ETS, bijvoorbeeld door tuinders door middel van warmtekrachtkoppeling, is efficiënter, maar leidt tot een nationale toename van de CO₂-emissies. De CO₂-emissies verschuiven namelijk van het ETS naar de non-ETS en gaan daarmee op de verplichtingen van de lidstaat Nederland drukken. Het is momenteel niet mogelijk het emissieplafond van het ETS daar voor te corrigeren. Daarom wordt vanaf 2013 de gehele CO₂-emissie van tuinders met een warmtekrachtkoppeling installatie in de emissieruimte opgenomen

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of er door de toename van duurzame energieopwekking door glastuinbedrijven buiten het ETS meer ruimte komt voor CO₂-uitstoot binnen ETS.

Nee, na 2012 is dit niet meer het geval.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen voorts of inzichtelijk is en gedurende de proefperiode inzichtelijk zal worden gemaakt hoeveel CO₂-rechten door de glastuinbouwsector op deze manier worden bespaard zonder dat dit gevolgen heeft voor het ETS-plafond.

Voor de periode 2008–2012 is een ETS-plafond vastgesteld. Dit plafond bestaat uit een aantal CO₂-emissierechten dat de totale uitstoot van de deelnemende bedrijven gezamenlijk bepaalt. De totale emissiereductie is daarmee al vastgesteld. Voor zover tuinders emissies reduceren, heeft dat

geen aanvullend effect, aangezien het plafond al vast staat en verrekening momenteel niet mogelijk is. De emissierechten die energiebedrijven niet nodig hebben, zullen deze bedrijven elders in Nederland of in de EU alsnog gebruiken om hun uitstoot te dekken.

In de energiemonitor glastuinbouw wordt inzichtelijk gemaakt tot welke reductie van CO₂-emissies decentrale energieopwekking (door het gebruik van warmtekrachtkoppeling) in de glastuinbouwsector leidt in vergelijking met de centrale energieopwekking.

Tenslotte vroegen deze leden of er een correctie mogelijk is binnen de ETS-sector, zodat winsten die buiten het ETS worden geboekt niet leiden tot ongewenste effecten binnen het ETS.

Het plafond dat binnen het ETS geldt, staat vast en is niet tussentijds aan te passen. Dit effect van efficiënte warmtekrachtkoppelinginstallaties staat los van het kostenvereveningssysteem. Ook als dit systeem niet in werking treedt, doet de verschuiving van emissies van ETS naar non-ETS zich voor.

7. Hoofdpijnen van beoogd systeem van het beoogde systeem van kostenverevening

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de opbrengsten als gevolg van overschrijding van de emissieruimte naar de algemene middelen van het Productschap Tuinbouw gaan en vroegen waarom worden deze opbrengsten niet geormerkt worden om de sector te ondersteunen meer maatregelen te nemen op het gebied van energiebesparing.

De opbrengsten als gevolg van een overschrijding van de emissieruimte vloeien in de algemene middelen van het Rijk. Bij overschrijding van het plafond wordt de nationale overheid namelijk ook geconfronteerd met kosten die volgen uit de Europese verplichting om broeikasgasemissie te reduceren. Minder reductie in de glastuinbouwsector brengt met zich mee dat elders meer gereduceerd zal moeten worden. Het vereveningssysteem bevat de intrinsieke prikkel om energiebesparende maatregelen te nemen, doordat bij overschrijding van het emissieplafond kostenverevening volgt. Indien – dus bij overschrijding – die middelen zouden worden teruggesluisd naar de sector, zou de prikkel om energiebesparende maatregelen te nemen worden verminderd hetgeen onwenselijk is. Bovendien zal het oormerken van deze middelen voor de sector door de Europese Commissie waarschijnlijk worden aangemerkt als staatssteun, welke aan de Commissie ter goedkeuring zou moeten worden voorgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom er gekozen is om in beginsel het Productschap Tuinbouw het systeem te laten uitvoeren en of het niet beter is om de uitvoering geheel bij het ministerie van VROM te leggen.

Het Productschap Tuinbouw is bekend met de sector en met de uitvoeringspraktijk. De status van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie maakt het mogelijk dat het Productschap voor de aangesloten bedrijven bindende regelgeving uitvaardigt, uitvoert en handhaaft. Op grond van de Wet op de bedrijfsorganisatie zijn alle ondernemingen in de sector verplicht aangesloten bij het Productschap Tuinbouw. Freeriders zijn er in dat opzicht niet. Bij het Productschap is reeds een administratie van inrichtingen en gegevens over teelten en bedrijfsvoering beschikbaar. Met de bevoegdheid om heffingen op te leggen aan de aangesloten ondernemingen, beschikt het Productschap ook reeds over een instrument om een eventuele overschrijding van de emissieruimte te verhalen op de deelnemende inrichtingen.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat het op zich een logische keuze is om bij de invoering van het systeem de energie-efficiëntienormen te schrappen omdat deze bepaalde nadelen hebben, bijvoorbeeld omdat deze teeltafhankelijk waren en vroegen of dit betekent dat de CO₂-reductie teeltafhankelijk wordt gemaakt. Uiteraard geldt de doelstelling voor de gehele sector, maar bij overschrijding wordt gekeken hoeveel bedrijven hebben uitgestoten. Deze leden vroegen of daarbij rekening wordt gehouden met de teeltmethode, en zo nee, waarom niet, en, zo ja, op welke wijze.

De CO₂-emissies worden per inrichting geregistreerd. De bedrijfsvoering en teeltsoort zijn uiteraard belangrijke factoren voor de feitelijke hoeveelheid emissies van een inrichting. De emissieruimte is echter niet afhankelijk van de teeltmethode. De Staatssecretarissen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie stellen de emissieruimte vast en de sector heeft de verantwoordelijkheid om een bedrijfsvoering te hanteren waarbij er geen grotere hoeveelheid CO₂ wordt geëmitteerd dan de emissieruimte.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat bij de afrekening wordt gekeken naar de totale uitstoot en bij overschrijding bij ieder individueel bedrijf wordt gekeken naar de uitstoot en vroegen of het mogelijk is dat een tuinder die heel veel heeft bespaard bij een totale overschrijding toch een (kleine) boete moet betalen of dat bij overschrijding de boete voor deze tuinders ook nul kan zijn.

In de introductieperiode 2011 en 2012 zal een tuinder die veel emissies heeft gereduceerd, maar die toch nog gas gebruikt, over de gebruikte hoeveelheid gas meebetalen aan de kosten verschuldigd vanwege overschrijding van de emissieruimte. Alleen tuinders die geen gas meer gebruiken, dragen dan niet bij in de kosten.

Naast bedrijven die meedoen aan het ETS zijn er ook kleine bedrijven die meedoen met het programma Kas als Energiebron en om die reden niet mee hoeven te doen met het systeem. De regering geeft wel aan dat gecontroleerd wordt of bedrijven hieraan blijven voldoen en als dat niet het geval is alsnog onder het systeem worden geschaard. De leden van de PvdA-fractie vroegen of het ook mogelijk is dat bedrijven aan een dergelijk programma gaan meedoen en dus om die reden juist uit het systeem kunnen treden en, zo ja, hoe dat in zijn werk gaat en wanneer die overgang mogelijk is.

Op basis van activiteiten in het licht van het programma Kas als Energiebron zijn bedrijven niet uitgesloten van deelname aan het kostenvereveningssysteem. Voor de kleine bedrijven, dus met een laag energiegebruik en een geringe uitstoot van CO₂, gelden niet alle verplichtingen van het kostenvereveningssysteem. Zij behoeven alleen te voldoen aan de verplichte registratie in 2011 en zijn uitgezonderd van de jaarlijkse CO₂-aangifte. Wel geldt de verplichting om te melden als de inrichting meer dan 170 000 m³ gas gaat verbruiken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in dit systeem geen geïmporteerde CO₂-emissies (zoals Shell die bijvoorbeeld aanlevert of via vloeibare flessen worden ingekocht) worden meegenomen en, zo ja, of Shell en andere bedrijven daardoor geen prikkel meer hebben om afgevangen CO₂ aan te leveren omdat deze CO₂ wel als emissie moet worden afgerekend. Voorts vroegen deze leden of het voor een tuinder mogelijk is om deze emissie te rapporteren zodat deze constructie toch in stand kan blijven.

De door derden geleverde CO₂ telt niet mee voor het bepalen van de CO₂-emissie van de glastuinbouwbedrijven. De prikkel voor Shell en andere bedrijven om CO₂ aan derden te leveren bestaat uit de bijdrage hierdoor aan een duurzamer samenleving en de tussen partijen overeen gekomen financiële vergoeding. Op dit moment is het voor ETS-inrichtingen ook niet mogelijk om aan de glastuinbouw geleverde CO₂ af te trekken van hun emissies. Het kostenvereveningssysteem zal op dat punt niets wijzigen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of met de invoering van dit systeem de tuinders geen of minder energiebelasting hoeven te betalen en, zo ja, wat daarvan dan de reden is.

Ja, bij de Europese Commissie is toestemming gevraagd voor verlenging van het huidige verlaagde tarief voor de energiebelasting voor de sector. Voor de glastuinbouwsector geldt nu eveneens een verlaagd tarief voor de energiebelasting. De toestemming van de Europese Commissie voor het huidige verlaagde tarief geldt echter tot 2011. Door toepassing van het vereveningssysteem als tegenprestatie voor dat verlaagde tarief wordt, in vergelijking met het toepassen van het reguliere energiebelastingtarief, een hogere emissiereductie tegen lagere kosten bereikt. Tevens wordt met het verlaagde energiebelastingtarief voor de glastuinbouw de glastuinbouwsector gevrijwaard van onevenredig hoge energielasten in vergelijking met andere energie-intensieve sectoren, gegeven de bijzondere concurrentiepositie van de glastuinbouw en de moeilijkheden met de terugluis naar de sector via de directe belastingen.

Wat betreft de kostenverevening vroegen de leden van de CDA-fractie aan de regering een antwoord op de vraag waarom de wijze van berekening van de kosten van overschrijding niet preciezer in dit wetsvoorstel is opgenomen. Nu is immers nog niet duidelijk of hoe deze stok achter de deur eruit ziet en of deze een voldoende prikkel is voor CO₂-emissiereductie.

De wijze van berekening betreft een technische uitwerking van het systeem. Dit zal in een algemene maatregel van bestuur en in een verordening van het Productschap Tuinbouw worden vastgelegd. Het kan immers gewenst zijn om in de toekomst de wijze van berekening aan te passen. Hiermee wordt voorkomen dat in dat geval de wet moet worden gewijzigd.

In het verlengde daarvan vroegen deze leden of de actuele prijs van emissierechten hoog genoeg is om op te wegen tegen soms kostbare emissiereducerende maatregelen.

Het kostenvereveningssysteem is gericht op de reductie van emissies. Door de kosten van overschrijding van de emissieruimte te koppelen aan het prijsniveau op de markt voor emissierechten, wordt in het kostenvereveningssysteem in feite een zelfde prikkel gerealiseerd als voor de inrichtingen in het ETS. Alleen tussen de overheid en de sector als geheel zal met emissierechten of de waarde daarvan gewerkt worden. Individuele bedrijven behoeven niet met emissierechten te werken in verband met disproportionele administratieve lasten en uitvoeringskosten voor kleine bedrijven.

Voorts vroegen deze leden of en op welke wijze een nuttige aanwending van biomassa of een hoge opbrengst per hectare een voordeel is binnen het systeem van kostenverevening.

Nuttige aanwending van biomassa is een voordeel binnen het systeem, aangezien de CO₂-emissies van deze brandstof niet worden meegeteld. Een hoge opbrengst per hectare heeft geen effect binnen het kosten-vereveningssysteem.

Deze leden vroegen of in het systeem feitelijk sprake van «grandfathering», waarbij voorlopers in energie-efficiëntie en effectiviteit niet worden beloond en/of achterblijvers in principe tot in lengte van dagen in verouderde kassen met kapotte ruiten producten kunnen telen, mits ze maar binnen het ooit afgesproken plafond blijven en, zo nee, waarom niet.

Er is geen sprake van «grandfathering». In de periode tot 2013 is het criterium inderdaad enkel of de totale emissies van de deelnemende inrichtingen de emissieruimte overschrijden. Voor de periode vanaf 2013 bestaat het voornemen om het systeem zo in te richten dat de «achterblijvers» een vergoeding zullen moeten betalen ook wanneer de sector als geheel wel een extra reductie realiseert.

Tot slot voor dit onderdeel vroegen deze leden waarom de opbrengsten van de boete voor de sector in de algemene middelen vloeien in plaats van te worden gekoppeld aan de onttrekking van emissierechten aan een Europees of mondiaal emissiehandelssysteem en of het niet een doel is van de regering om sectorale en regionale emissiehandelssystemen zoveel mogelijk aan elkaar te koppelen.

Koppeling van het CO₂-kostenvereveningssysteem voor de glastuinbouw aan het ETS is niet mogelijk omdat in het CO₂-kostenvereveningssysteem geen sprake is van handel in broeikasgasemissierechten, geen emissierechten worden gecreëerd en geen rechten behoeven te worden ingeleverd. Op internationaal niveau onderschrijft de regering het belang van koppeling van (al dan niet regionale) systemen van emissiehandel ter versterking van de internationale CO₂-emissiemarkt als centrale bouwsteen van een internationaal klimaatbeleid.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de opbrengst van onderschrijding niet net als de kosten van een overschrijding kan worden gerelateerd aan de prijs van emissierechten.

Deze leden vroegen voorts of de regering de opvatting deelt dat het als onevenwichtig kan worden ervaren dat het een mogelijke bovengemiddelde prestatie van de sector door grootscheepse investeringen in energiezuinige technieken in het systeem niet wordt beloond, maar slechts niet wordt bestraft.

Tussen partijen is geen overeenstemming bereikt om in de periode 2011–2012 een financiële waarde aan onderschrijding te verbinden. Voor de periode na 2012 vinden er nog besprekingen plaats.

De leden van de CDA-fractie vroegen tot welke plafonds in de opeenvolgende jaren tot de in het covenant afgesproken emissieruimte leidt, of de regering de in het nadere rapport beschreven verwachting van het Productschap Tuinbouw, namelijk dat de emissies van de glastuinbouwsector collectief met beperkte inspanningen onder de emissieruimte kan blijven in 2011 en 2012, onderschrijft en of deze verwachting ook voor de volgende jaren tot 2020 geldt.

De regering deelt de verwachting van het Productschap Tuinbouw dat de CO₂-emissies in de periode 2011–2012, naar verwachting, beneden de emissieruimte zullen blijven. Dat betekent echter niet dat de bedrijven geen inspanningen zouden moeten verrichten. Het halen van die doelstelling gaat niet vanzelf. Bedrijven besparen energie, door gedrag én

investeringen in bedrijfsmiddelen. Dat wordt vanuit het programma Kas als Energiebron gestimuleerd. Voor de periode 2013–2020 zal de sector naar verwachting een forse inspanning moeten leveren om de emissieruimte binnen bereik te krijgen. Het voornemen is om in overleg met de sector de emissieruimte zodanig vast te stellen dat uitvoering van het innovatieprogramma Kas als Energiebron plus een extra ambitie als ijkpunt worden genomen.

De leden van de D66-fractie begrepen uit de toelichting dat 2011 en 2012 als een soort proefperiode zullen gelden voor het in te voeren systeem van kostenverevening en vroegen hoe de werking van het systeem tijdens die periode zal worden beoordeeld en gecontroleerd.

De ervaringen in de jaren 2011 en 2012 worden geëvalueerd en meegenomen bij de opzet van het systeem na 2012. Op de naleving van het systeem tijdens die jaren zal worden toegezien door het Productschap Tuinbouw.

De leden van de D66-fractie lazen dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de gezamenlijke emissieruimte op grond van artikel 15.51 lid 3 vast zal gaan stellen en vroegen hoe de Kamer bij deze beslissing betrokken wordt, voor welke periode deze beslissing geldt en met welke mate van onzekerheid deze ruimte wordt vastgesteld.

Deze leden vroegen voorts of deze ruimte tussentijds kan worden bijgesteld als de realisatie van de emissiebeperkingen bijgesteld wordt of de Europese doelstellingen aangescherpt worden.

Tenslotte vroegen deze leden of er sprake is van een voorhangprocedure en, zo nee, hoe deze juridische constructie zich verhoudt tot het Verdrag van Arhus en op welke wijze de rechtsbescherming wordt geregeld.

In het wetsvoorstel is niet voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van de gezamenlijke emissieruimte op basis van het voorgestelde artikel 15.51 van de Wet milieubeheer.

De emissieruimte wordt vastgesteld voor een kalenderjaar. Dat wil zeggen dat die vaststelling ineens voor meerdere jaren kan worden vastgesteld, maar voor ieder kalenderjaar wordt een aparte ruimte vastgesteld. De sector en het kabinet hopen binnen afzienbare tijd tot overeenstemming te komen over de emissieruimte voor de periode 2013–2020 alsmede de berekeningen waarop die zijn gebaseerd en de condities waaronder deze van toepassing zijn. De Tweede Kamer zal daarover worden geïnformeerd. Het ligt niet voor de hand dat de emissieruimte gedurende een kalenderjaar wordt bijgesteld. Pas na afloop van het kalenderjaar wordt duidelijk hoe groot de daadwerkelijke uitstoot is en dus of de emissieruimte op een juiste omvang was vastgesteld.

Zoals hiervoor al is opgemerkt is niet voorzien in een zogenoemde voorhangprocedure. Het vaststellen van emissieruimte op grond van het voorgestelde artikel 15.51 van de Wet milieubeheer kan niet worden aangemerkt als het vaststellen van een plan of programma. Het bepaalde in artikel 7 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) aangaande inspraak bij plannen en programma's is daarom niet van toepassing.

Het besluit tot vaststelling van de emissieruimte heeft geen directe rechtsgevolgen voor individuele glastuinbouwbedrijven en daartegen kan in beginsel geen beroep worden ingesteld. Over de vaststelling van die emissieruimte wordt vooraf overleg gepleegd met de glastuinbouwsector. Om twijfel over de mogelijkheid van beroep tegen dat besluit te voorkomen, voorziet de nota van wijziging op het wetsvoorstel in

uitsluiting van beroep tegen dat besluit. Tegen besluiten gericht op het betalen van een vergoeding door een glastuinbouwbedrijf staat uiteraard wel bezwaar en beroep open.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe en door welke partij methodieken voor het bepalen van de CO₂-emissie van de ondernemingen goedgekeurd worden en hoeveel recht een «standaard omrekenfactor» doet aan onderlinge technische verschillen tussen installaties en productiemethoden.

In de algemene maatregel van bestuur en de verordening van het productschap Tuinbouw zal nader ingegaan worden op berekeningsmethodieken van de CO₂-emissies en de omrekenfactor.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe vaak voorzien wordt in de mogelijkheid van bedrijfsbezoeken en of het Productschap Tuinbouw beschikt over de noodzakelijke middelen en expertise om deze uit te voeren gezien het aantal bedrijven waarvoor de kostenverevening geldt.

Het Productschap Tuinbouw beschikt over menskracht/expertise en middelen om de CO₂ aangifte te controleren. In 2011 is aan de orde de registratie van alle deelnemende bedrijven: energiegebruik en CO₂-emissie per inrichting op basis van de energienota's. Een bedrijfsbezoek kan aan de orde zijn als de bureaucontrole (inclusief ICT-matige controles) en telefonisch/schriftelijk contact onvoldoende oplevert. Het Productschap Tuinbouw heeft enkele fte's voorzien voor de totale controle en handhavingstaak.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe in de situatie van een overschrijding van de emissieruimte, uiteindelijk daadwerkelijk de beperking in emissies tot stand komt. Gesteld wordt dat de in rekening gebrachte schaduwkosten voor emissiebeperking terugvloeien naar de algemene middelen. Deze leden vroegen of deze middelen dan automatisch worden ingezet ten gunste van de inkoop van emissierechten uit de markt en, zo ja, wat dan de meerwaarde is ten opzichte van de directe aanschaf van een vergelijkbare hoeveelheid rechten door het Productschap Tuinbouw. En, zo nee, of er dan niet alsnog sprake is van een risico dat de emissiedoelstellingen niet gehaald worden of zelfs verder weg komen te liggen.

De middelen die de sector opbrengt in het geval van een overschrijding van de emissieruimte, zullen door de rijksoverheid uiteindelijk worden benut om de emissies in Nederland in overeenstemming te brengen met de verplichtingen op grond van het Kyoto-Protocol. Op welke wijze dat exact gebeurt, staat nog niet vast. Om die reden is er voor gekozen om kosten van overschrijding in geld uit te drukken en van het Productschap Tuinbouw over te dragen aan het Rijk. Het is mogelijk dat in de toekomst gekozen wordt voor een uitvoeringsvariant waarbij het Productschap Tuinbouw de middelen aanwendt voor het kopen van emissierechten.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of de verhoudingen tussen genoemde groepen bedrijven met «hoog» en «beperkt» energieverbruik overeenkomen met percentages van het totale aantal bedrijven en respectievelijk het aandeel van de omzet in de sector.

Er zullen circa 6 000 ondernemingen vallen onder het vereveningsstelsel. Ongeveer de helft daarvan heeft een beperkt energieverbruik (< 170 000 m³ per jaar). Deze bedrijven vertegenwoordigen tien procent van het sectorareaal (1000 hectare) en vijf procent van de sectorale CO₂-emissie.

De leden van de D66-fractie lazen dat het programma «Kas als energiebron» «waarschijnlijk» voldoende stimulans zou zijn voor de kleinere bedrijven om energie te besparen en vroegen waarom dit programma niet gewoon voor grotere bedrijven geldt. Deze leden vroegen waarom er aanvullend beleid nodig is, als het programma effectief is en als het programma niet effectief is, waarom het dan wel afdoende is voor kleinere bedrijven.

Het programma Kas als Energiebron geldt voor alle glastuinbouwbedrijven, dus ook de grote bedrijven. Voor de kleine bedrijven, die gekenmerkt worden door een laag energiegebruik, is de stimulans vanuit het veel hogere gastarief in de vrije markt (komt door relatief hoge aansluitcapaciteit in verhouding tot jaarverbruik bij dit type bedrijf hetgeen een gasprijs bijna op niveau van huishoudens betekent) in combinatie met de acties uit het programma Kas als Energiebron voldoende stimulans.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat er geen sprake is van een absoluut plafond en vroegen daarom wat er gebeurt als meerdere jaren de emissieruimte wordt overschreden, ondanks de kostenverevening. Deze leden vroegen of de middelen die dit oplevert worden ingezet voor compenserende maatregelen, bijvoorbeeld door het opkopen van CO₂-emissierechten of het nemen van emissiereducerende maatregelen.

Verwezen wordt naar het antwoord op de hiervoor gestelde vraag van de leden van de D66-fractie.

De overheid stelt de hoeveelheid emissies vast. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen welke criteria hiervoor gelden. Een belangrijk gegeven hiervoor is de opgave van het energieverbruik. Deze leden vroegen of deze gegevens openbaar zijn en of de voorgestelde procedure past binnen artikel 7 van het Verdrag van Aarhus. Deze leden vroegen tevens of dit besluit open staat voor bezwaar en beroep.

De constatering of de sector als geheel in een kalenderjaar meer CO₂ heeft uitgestoten is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waar bezwaar en beroep tegen open staat. In geval van overschrijding van de emissieruimte worden vervolgens voor iedere inrichting de kosten berekend die voortvloeien uit de overschrijding van de emissieruimte. Een ondernemer kan wel bezwaar maken tegen de heffing die aan hem wordt opgelegd voor de CO₂-emissie van zijn inrichting. De vaststelling van de hoeveelheid CO₂-emissie in een kalenderjaar is ook geen activiteit waar artikel 7 van het Verdrag van Aarhus op van toepassing is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of er een relatie is tussen het voorliggend wetsvoorstel en de energiebelastingen voor de sector en of het klopt dat het systeem van kostenverevening of een alternatief noodzakelijk is ter onderbouwing van de belastingtarieven.

Het kostenvereveningssysteem vormt de tegenprestatie van de sector voor de voorgenomen verlenging van de verlaagde tarieven voor de energiebelasting.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat de beoogde effecten zijn van de invoering van het systeem van kostenverevening in de initiële fase (tot 2013) en wat deze effecten zouden zijn als het systeem niet zou worden ingevoerd. Deze leden vinden het systeem passen in het reeds eerder ingezette proces om te komen tot reductie van emissies binnen de sector en begrijpen de behoefte aan een opvolger van de eisen gesteld in

het Besluit glastuinbouw. Deze leden zouden echter wel graag nader onderbouwd zien dat het voorgestelde systeem niet alleen procedureel een verbetering is ten opzichte van het bestaande systeem van energienormen, maar ook daadwerkelijk tot verdergaande emissiereductie tot 2013 leidt dan als er in deze jaren niets zou gebeuren.

De regering deelt de verwachting van het Productschap Tuinbouw dat de CO₂-emissies in de periode 2011–2012, naar verwachting, beneden de emissieruimte zullen blijven. Dat betekent echter niet dat de bedrijven geen inspanningen zouden moeten verrichten. Het halen van die doelstelling gaat niet vanzelf. Bedrijven besparen energie, door gedrag én investeringen in bedrijfsmiddelen. Dat wordt vanuit het programma Kas als Energiebron gestimuleerd. Voor de periode 2013–2020 zal de sector naar verwachting een forse inspanning moeten leveren om de emissieruimte binnen bereik te krijgen. De emissieruimte wordt zodanig vastgesteld dat uitvoering van het innovatieprogramma Kas als Energiebron plus een extra ambitie als ijkpunt worden genomen.

Deze leden vroegen dit te meer omdat in de periode 2011–2012 sprake is van een beperkt systeem: er is geen constante prikkel om de emissies te reduceren tot een lager niveau dan de vastgestelde emissieruimte. Deze leden vroegen op welke wijze een dergelijke prikkel in de toekomst wel kan worden gerealiseerd en of het hier gaat om een financiële prikkel, en zo ja, uit welke budgetten die kan worden gefinancierd of dat het een andersoortige prikkel betreft.

Bezien wordt of het systeem in de volgende perioden deze elementen kan meenemen. Een sterkere prikkel na 2012 zou bijvoorbeeld mogelijk zijn door een sterkere onderlinge verevening: tuinders die relatief slecht presteren gaan betalen en tuinders die relatief goed presteren gaan ontvangen. In een algemene maatregel van bestuur zal een aangepaste systematiek van betalingen, de werking van de prikkel voor de bedrijven en de financiering van eventuele betalingen opgenomen moeten worden.

Deze leden vroegen waarom een dergelijke prikkel in het initiële systeem nog niet is meegenomen, maar pas eventueel wordt voorgenomen voor de periode 2013–2020. In de memorie van toelichting wordt dit gekoppeld aan een evaluatie. Deze leden vroegen op basis van welke criteria een dergelijke prikkel wordt overwogen.

Er is gekozen om te starten met een eenvoudig systeem. Dit is mede ingegeven doordat het lange tijd onduidelijk is gebleven of wel of niet gekoppeld kon worden aan het ETS en wat de eisen aan het systeem zouden worden ingeval van koppeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat met energiebesparende maatregelen vaak investeringen zijn gemoeid die over een reeks van jaren moeten worden terugverdiend. Het kan voor bedrijven daarom op natuurlijke investeringsmomenten aantrekkelijk zijn om verdergaand te investeren in emissiereductie. Deze leden gaven daarom in overweging om een positieve prikkel toe te voegen aan het systeem gecombineerd met de mogelijkheid om indien daar aanleiding is vanwege versnelde verlaging van de emissies de beoogde plafonds sneller te verlagen om ook sector breed voldoende prikkels te houden.

De suggestie van de leden van de Christen Unie zal worden meegenomen bij de verdere uitwerking van het systeem voor de periode 2013–2020.

8. Medebewind

De leden van de SP-fractie merkten op dat het de bedoeling is om de uitvoering van de kostenverevening neer te leggen bij een bedrijfslichaam. Deze leden vroegen welke eisen de regering stelt met betrekking tot onafhankelijkheid van de sector en of het Productschap Tuinbouw wel aan deze eisen voldoet. Het heeft er volgens deze leden immers alle schijn van dat op deze manier de slager zijn eigen vlees keurt.

Het Productschap Tuinbouw is ingesteld op grond van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Het is een publiekrechtelijk lichaam dat bepaalde taken uitoefent ten aanzien van de tuinbouwsector. Weliswaar is de tuinbouwsector betrokken bij het Productschap Tuinbouw, maar de onafhankelijkheid van het Productschap is boven iedere twijfel verheven. Die betrokkenheid van de tuinbouwsector is ook een voordeel wanneer, zoals hier het geval is, de sector wordt gevraagd bij te dragen aan verbetering van het milieu.

9. Handhaving

De leden van de D66-fractie vroegen waarom er gekozen is voor tuchtrechtspraak als handhavingsinstrumentarium en of bij invoering van het stelsel niet juist sprake is van het uithoeken van een publiekrechtelijke bevoegdheid.

Deze leden vroegen voorts wat de mogelijke alternatieven voor tuchtrechtspraak als handhavingsinstrument waren, en wat de voor- en nadelen waren van deze keuze.

De leden van de D66-fractie vroegen in welke mate de benodigde expertise en ervaring aanwezig is bij het Productschap Tuinbouw om deze tuchtrechtelijke taken uit te voeren.

In de notitie over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het Wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor (Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30) heeft de Minister van Justitie indicatoren bij de keuze voor een sanctiestelsel geformuleerd. Daaruit volgt dat tuchtrechtelijke handhaving in aanmerking kan komen indien de handhaving van de normen primair in het belang van de betrokken beroepsgroep is en er overigens geen zwaarwegend belang is dat noopt tot straf- of bestuursrechtelijke handhaving. Het voorgestelde systeem van kostenverevening voldoet aan beide voorwaarden. Overschrijding van de vast te stellen emissieruimte leidt tot een vergoedingsverplichting voor alle betrokken glastuinbouwbedrijven. Die vergoedingsverplichting is een prikkel voor het niet overschrijden van de emissieruimte. De glastuinbouwbedrijven worden zelf primair benadeeld als een of meer bedrijven zich niet houden aan de regels van het voorgestelde systeem. Gelet op de aard van de normen is strafrechtelijke handhaving niet nodig. Bestuursrechtelijke handhaving was een optie, maar zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 32 451, nr. 3, blz. 11) reeds is opgemerkt, is gezien de uitvoering door het Productschap Tuinbouw tuchtrechtelijke handhaving effectief. Daar komt bij dat het reguliere handhavingsinstrumentarium van het Productschap Tuinbouw tuchtrechtelijk is. Omdat het Productschap Tuinbouw tuchtrechtspraak al als sanctie-instrumentarium kent, beschikt het Productschap over voldoende ervaring met en kennis van tuchtrechtelijke handhaving.

10. Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven

De leden van de D66-fractie begrepen uit de memorie van toelichting dat de emissies van deelnemende bedrijven zullen worden geschat op basis van energiegebruikgegevens en vroegen of deze gegevens openbaar zullen zijn.

De emissies van de deelnemende bedrijven zullen op basis van de energienota van het energiebedrijf worden vastgesteld. Daarbij is geen sprake van een schatting, maar van een berekening: 1 m³ gas is 1,78 kg CO₂. Emissiegegevens zijn altijd openbaar overeenkomstig het Verdrag van Aarhus. De gegevens mogen niet herleidbaar zijn tot een bedrijf. In het uiterste geval dient een afweging gemaakt te worden tussen het publiek belang (van openbaarheid) ten opzichte van het bedrijfsbelang.

Deze leden vroegen voorts hoe de betrouwbaarheid van deze gegevens te toetsen valt indien er geen externe verificateur ingeschakeld wordt, zoals bij opname in het ETS het geval zou zijn.

De gevraagde energiegegevens voor het vereveningssysteem zijn eenduidig herleidbaar en controleerbaar op basis van de energienota. In 2011 moeten de bedrijven hun energienota's meesturen met de registratiegegevens. Per bedrijfslocatie (inrichting) moet het energiegebruik worden opgegeven per aansluiting, dus per individuele gasmeter. Deze informatie komt van de energienota van het bedrijf. Het Productschap Tuinbouw kan de opgave van de bedrijven daarmee eenvoudig controleren. Een externe verificateur heeft in dezen geen toegevoegde waarde en betekent slechts extra kosten voor de bedrijven.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma