

Vergaderjaar 2011–2012

33 291

Wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw 2013–2020)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. ALGEMEEN

1. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel wijzigt titel 15.13 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm). In die titel zijn de bepalingen opgenomen inzake het systeem van kostenverevening ter beperking van de emissies van kooldioxide (hierna: CO₂) in de lucht door de glastuinbouwsector. In dit systeem van kostenverevening worden financiële gevolgen verbonden aan het overschrijden van een voor een bepaalde periode vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies.

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is de wens van de sector en de overheid om binnen het systeem te voorzien in een individuele prikkel tot emissiereductie.

Daarnaast worden wijzigingen in het systeem aangebracht om de uitsluiting mogelijk te maken van kleine emittenten van het systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: het EU-ETS) op grond van artikel 27 van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275), zoals gewijzigd door richtlijn 2009/29/EG.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de achtergrond van het kostenvereveningssysteem. Paragraaf 3 beschrijft de werking van een systeem van kostenverevening ten algemene en de wijze waarop het kostenvereveningssysteem nu in de wet is uitgewerkt. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de wijzigingen in het kostenvereveningssysteem die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld.

2. Achtergrond

Met de inwerkingtreding van de wet van 27 januari 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw) (Stb. 2011, 120) is het systeem van kostenverevening in de

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

glastuinbouwsector opgenomen in hoofdstuk 15 van de Wm. De aanleiding hiertoe was het aflopen van het Convenant glastuinbouw en milieu 1995–2010, ter uitvoering waarvan onder andere energienormen voor de periode tot en met 2010 waren vastgesteld in het Besluit glastuinbouw.

Bij de invoering van het kostenvereveningssysteem is gekozen voor een opzet voor de jaren 2011 en 2012. Het kostenvereveningssysteem is uitgewerkt in het Besluit kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw (hierna: het Besluit kostenverevening) en in de Verordening PT CO₂ sectorsysteem glastuinbouw 2011 van het Productschap Tuinbouw. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw (Kamerstukken II 2009/10, 32 451, nr. 3) is aangegeven dat het voornemen was om te bekijken of en hoe een kostenvereveningssysteem voor de periode 2013–2020 kan worden opgezet en onder welke condities. Vanuit de sector is aangegeven dat een wijziging van het kostenvereveningssysteem gewenst is.

3. Eigenschappen van het huidige systeem van kostenverevening

Hieronder wordt op hoofdlijnen het bestaande kostenvereveningssysteem, zoals vastgelegd in titel 15.13 van de Wm, beschreven.

Het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw is een op een gezamenlijke verantwoordelijkheid gebaseerd systeem voor de reductie van CO₂-emissies door de glastuinbouwsector, dat beoogt de kostenefficiëntie van emissiereducties te verhogen. Er worden financiële gevolgen verbonden aan het overschrijden van een voor de glastuinbouwbedrijven gezamenlijk voor een bepaalde periode vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies. De beoordeling of de emissies binnen de vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies blijven, vindt plaats op het niveau van de sector als geheel. De kosten die ontstaan binnen het kostenvereveningssysteem worden verdeeld over de deelnemers. Het streven is dit volgens een verdelingssystematiek te gaan doen die individuele bedrijven een optimale prikkel geeft om emissies te reduceren. Het kostenvereveningssysteem laat open of en op welke wijze individuele bedrijven de reductie van CO₂-emissies bereiken. Individuele bedrijven hebben in beginsel de keuze om te investeren in energiebesparing of om te betalen voor emissies. Deze keuze wordt in de praktijk ook beïnvloed door andere bedrijfsgerelateerde factoren dan het kostenvereveningssysteem, zoals de gasprijs, de economische omstandigheden en de kosten van investeringen.

Het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw is van toepassing op alle glastuinbouwbedrijven die onder het bereik van het Besluit glastuinbouw vallen, behalve de bedrijven die verplicht zijn tot deelname aan het EU-ETS. Dit zijn circa 6000 bedrijven. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu stelt in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, na overleg met de glastuinbouwsector, de hoeveelheid CO₂-emissies voor de gezamenlijke glastuinbouwbedrijven vast, de zogenoemde sectorale emissieruimte. Het Productschap Tuinbouw voert het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw in medebewind uit. De glastuinbouwbedrijven bepalen jaarlijks de CO₂-emissie van hun inrichting en dienen bij het Productschap Tuinbouw een CO₂-emissieaangifte in. Indien sprake is van overschrijding van de voor de glastuinbouwbedrijven gezamenlijk vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies, berekent het Productschap Tuinbouw de vergoeding die de glastuinbouwbedrijven verschuldigd zijn. De hoogte van die vergoeding is onder meer gekoppeld aan de prijs van CO₂-emissierechten op de markt.

Voor de periode 2011–2012 is gekozen voor een eenvoudige doorberekening van de kosten naar de ondernemingen naar rato van het energieverbruik van hun inrichtingen.

Voor de glastuinbouwbedrijven met een beperkt energieverbruik, verantwoordelijk voor een relatief klein deel (circa 5%) van de totale CO₂-emissies van de glastuinbouwsector, geldt in het bestaande systeem een lichter regime. Deze bedrijven doen nu geen CO₂-emissieaangifte en zijn uitgezonderd van de verplichting om een vergoeding te betalen bij overschrijding van de emissieruimte. Voor hen geldt de plicht relevante wijzigingen in het bedrijf door te geven.

4. Voorgestelde wijzigingen in het kostenvereveningssysteem

4.1. Aanleiding

De kern van het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw wordt gevormd door een prikkel op bedrijfsniveau en collectieve afrekening met de overheid in geval van overschrijding van de sectorale emissieruimte.

In de periode 2011–2012 is er sprake van een beperkt systeem. De enige prikkel in het huidige systeem is de verevening van kosten, indien de sectorale emissieruimte overschreden blijkt te zijn. Deze prikkel is gericht op de beoogde reductie van CO₂-emissies. Er is echter geen sprake van een constante prikkel om de emissies te reduceren tot een lager niveau dan de vastgestelde emissieruimte. Voor de inrichtingen en voor de sector als geheel is in het systeem geen stimulans opgenomen om verdergaande emissiereductie te bereiken: als het plafond wordt overschreden is de sector een vergoeding verschuldigd, als de emissies onder het plafond blijven, kost dat de sector niets extra en wordt dat binnen het kostenvereveningssysteem niet beloond.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot invoering van het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw (Kamerstukken II 2009/10, 32 451, nr. 3) is opgemerkt dat bezien zou worden of het voor de periode 2013–2020 mogelijk is om een dergelijke prikkel op te nemen in het kostenvereveningssysteem. Het ontbreken van een individuele prikkel brengt daarnaast een beperkt risico op freerider-gedrag met zich mee – zolang het sectorplafond niet wordt overschreden, is er voor inrichtingen weinig prikkel om emissiebeperkende maatregelen te nemen. Het systeem verbindt immers enkel gevolgen aan de gezamenlijke totale emissies. Ten slotte voorziet het huidige systeem ook niet in een «beloning» voor emissiereductie door een glastuinbouwbedrijf, die groter is dan de reductie die dat bedrijf verhoudingsgewijs zou moeten behalen. Een dergelijke individuele prikkel wordt voor de periode 2013–2020 toegevoegd aan het systeem.

Daarnaast is het vanaf 2013 mogelijk om kleine emittenten uit te sluiten van het EU-ETS – de zogenoemde opt-out. Dit gaat om bedrijven die in de jaren 2008, 2009 en 2010 jaarlijks minder dan 25 kton aan CO₂ hebben geëmitteerd (zie ook hoofdstuk 12 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn 2009/29/EG (Kamerstukken II 2010/11, 32 667, nr. 3)). Onder de glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het EU-ETS bevinden zich relatief veel van deze kleine emittenten. Bij de Europese Commissie is het verzoek neergelegd om deze glastuinbouwbedrijven uit te sluiten van het EU-ETS. Het verzoek gaat er van uit dat 58 inrichtingen in aanmerking komen voor de uitsluiting. Een voorwaarde voor uitsluiting is dat op de betreffende inrichtingen maatregelen van toepassing zijn die een gelijkwaardige reductie van CO₂-emissie bereiken als het EU-ETS. Voor de betreffende glastuinbouwbedrijven kan het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw een

dergelijke gelijkwaardige maatregel zijn. De randvoorwaarden van het systeem moeten dan echter vergelijkbaar zijn met het EU-ETS. Dat betekent onder meer dat deze glastuinbouwbedrijven verantwoording moeten afleggen over de door hen individueel geëmitteerde hoeveelheid CO₂, niet enkel over de totale emissies van de sector. Bovendien moeten voor deze glastuinbouwbedrijven de kosten van CO₂-emissies vergelijkbaar zijn met de kosten in het EU-ETS.

Om deze redenen is het gewenst om titel 15.13 van de Wm op een aantal punten aan te passen. De inhoudelijke uitwerking van deze aanpassingen van het kostenvereveningssysteem heeft gezamenlijk met het Productschap Tuinbouw en LTO-Glaskracht Nederland plaatsgevonden. In dit wetsvoorstel zijn de noodzakelijke wijzigingen opgenomen.

De hoofdelementen worden opgenomen in de Wm. Het gaat dan met name om:

- De mogelijkheid om een hoeveelheid CO₂-emissies per glastuinbouwbedrijf vast te stellen.
- De financiële gevolgen van het kostenvereveningssysteem.

Ter uitvoering van titel 15.13 van de Wm, zoals die luidt na inwerking-treding van de voorgestelde wijzigingen, zal het Besluit kosten-verevening worden gewijzigd. In dat besluit zullen regels worden gesteld omtrent het vaststellen van de hoeveelheid CO₂-emissies per glastuinbouwbedrijf. Ook zullen regels worden gesteld omtrent het bepalen van de te betalen vergoeding en de te ontvangen tegemoetkoming. De verdere concrete uitwerking van de wijzigingen in het kostenvereveningssysteem zal in een verordening van het Productschap Tuinbouw worden opgenomen. Vanwege de uitbreiding van het kostenvereveningssysteem zullen in het Besluit kostenverevening de elementen aangepast worden, die de verordening van het Productschap Tuinbouw moet bevatten.

Hieronder worden de wijzigingen in het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw toegelicht.

4.2. Inrichtingsallocatie

Het uitgangspunt van het systeem blijft de sectorale emissieruimte. Bij overschrijding van de sectorale emissieruimte zal door de glastuinbouwbedrijven gezamenlijk een vergoeding moeten worden betaald aan de overheid. Daarnaast zal echter voor ieder glastuinbouwbedrijf waar het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw op van toepassing is een individuele hoeveelheid CO₂-emissies voor een bepaalde periode worden vastgesteld, de zogenoemde inrichtingsallocatie. Het totaal van de inrichtingsallocaties is gelijk aan de sectorale emissieruimte. Deze verfijning binnen het kostenvereveningssysteem laat het beleidsdoel van een reductie van CO₂-emissies op sectorniveau dus onverlet.

De inrichtingsallocatie zal jaarlijks worden vastgesteld. Deze zal worden berekend door een CO₂-norm per m² te vermenigvuldigen met het aantal vierkante meters teeltoppervlak in het betrokken jaar. Het voornemen is om voor de CO₂-norm per m² aan te sluiten bij de historische emissies van een inrichting, de gemiddelde emissies voor de teelt van een bepaalde gewasgroep en de emissies die verbonden zijn aan de levering van elektriciteit aan het elektriciteitsnet.

Voor de glastuinbouwbedrijven die al geïnvesteerd hebben in verduurzaming van de energievoorziening zal voor de CO₂-norm per m² aangesloten worden bij de gemiddelde emissies van de sector voor de teelt van een bepaalde gewasgroep. Dit levert naar verwachting voor deze

bedrijven een iets gunstiger inrichtingsallocatie op. Door de reeds gedane investeringen hebben deze voorlopers immers minder gelegenheid om CO₂-emissies te reduceren dan de reguliere bedrijven. Met een inrichtingsallocatie op basis van historische emissies zouden zij binnen het kostenvereveningssysteem een nadelige positie krijgen.

Voor glastuinbouwbedrijven die na 2012 starten zal voor de CO₂-norm per m² ook aangesloten worden bij de gemiddelde emissies van de sector voor de teelt van een bepaalde gewasgroep. Deze bedrijven hebben immers geen historische emissies.

Voor de glastuinbouwbedrijven die uitgesloten zijn van het EU-ETS zal worden aangesloten bij de hoeveelheid CO₂ die overeenkomt met het aantal emissierechten dat kosteloos aan hen zou zijn toegewezen binnen het EU-ETS. Deze voorschriften worden verder uitgewerkt in het Besluit kostenverevening en in de verordening van het Productschap Tuinbouw.

De basis van de sectorale emissieruimte voor het boekjaar 2013 is het gemiddelde van de temperatuur gecorrigeerde emissies van de sector in de periode 2010–2012, zoals vastgesteld in de monitor van het Landbouw-Economisch Instituut. Deze basis CO₂-emissie neemt in de periode 2014–2020 lineair af naar 6,2 Megaton in 2020. Voor het bepalen van de sectorale emissieruimte wordt jaarlijks deze basishoeveelheid verminderd met de berekende emissieruimte van de glastuinbouwbedrijven die in dat jaar nog deelnemen aan het EU-ETS.

Het totaal van de inrichtingsallocaties moet blijven onder de sectorale emissieruimte (artikel 15.51a, tweede lid, van het wetsvoorstel). Hiertoe wordt in de berekeningsmethode van de inrichtingsallocatie opgenomen dat het totaal van de initieel berekende inrichtingsallocaties wordt vergeleken met de sectorale emissieruimte. Als dit totaal groter is dan de sectorale emissieruimte, worden de inrichtingsallocaties naar rato gekort. De sectorale emissieruimte is dan ook een van de, bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen, grondslagen voor het bepalen van de inrichtingsallocatie, naast eerdergenoemde factoren zoals een CO₂-norm per m².

Het toekennen van een inrichtingsallocatie betekent niet dat een vorm van handel in broeikasgasemissierechten wordt geïntroduceerd: er worden geen emissierechten gecreëerd. Evenmin bestaat er voor ondernemers een verplichting om emissierechten in te leveren ter dekking van de veroorzaakte CO₂-emissies. Ook hoeven de bedrijven zelf niet op de markt te handelen in broeikasgasemissierechten.

Het rechtsgevolg van de inrichtingsallocatie doet zich voor als uit vergelijking met de feitelijke emissies van de betreffende inrichting in dat jaar, blijkt dat de ondernemer een vergoeding moet betalen of een tegemoetkoming zal ontvangen. In de praktijk zal in één brief meegedeeld worden wat de omvang van de inrichtingsallocatie is en welke financiële gevolgen voortvloeien uit de feitelijke emissies. Dit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waar bezwaar en beroep tegen open staat.

4.3. Vergoeding en tegemoetkoming

Het verevenen van kosten binnen het systeem wordt verbonden aan de inrichtingsallocaties. Dat wil zeggen dat inrichtingen die minder CO₂ uitstoten dan toegestaan recht hebben op een vergoeding van de kosten van hun emissiereductie, te betalen door inrichtingen die meer CO₂ uitstoten dan toegestaan; het sectorplafond speelt hierin geen rol. Bij overschrijding zal de ondernemer moeten betalen, bij een lagere emissie dan de inrichtingsallocatie ontvangt hij een tegemoetkoming. Op deze

wijze ontstaat een constante prikkel voor het glastuinbouwbedrijf om emissies te reduceren. De ondernemer kan beter inschatten bij welke hoeveelheid emissies de grens ligt tussen betalen van een vergoeding en ontvangen van een tegemoetkoming. Daardoor kan het glastuinbouwbedrijf ook bewust de afweging maken om emissies te reduceren of om te betalen voor de emissies die groter zijn dan de inrichtingsallocatie. Het kan in deze opzet dus ook voorkomen dat een glastuinbouwbedrijf een hogere emissie heeft dan de inrichtingsallocatie, maar dat de sectorale emissieruimte niet is overschreden. In dat geval moet het bedrijf toch een vergoeding betalen.

De tegemoetkoming aan een glastuinbouwbedrijf dat een lagere emissie heeft dan zijn inrichtingsallocatie (hierna: onderschijding), is afkomstig uit de vergoeding voor een overschijding van een inrichtingsallocatie door een ander glastuinbouwbedrijf. Een tegemoetkoming voor een onderschijding van een ton CO₂ wordt gefinancierd door een vergoeding voor een overschijding van een ton CO₂. In dat opzicht is er sprake van een puur intern kostenvereveningssysteem. In het voorgestelde artikel 15.52 van de Wm is bepaald dat de omvang van de tegemoetkomingen voor onderschijding wordt beperkt door de omvang van de vergoedingen voor overschijding. In het Besluit kostenverevening zal voorts worden bepaald dat als het totaal bedrag aan vergoedingen over een kalenderjaar, lager is dan het totaal bedrag aan tegemoetkomingen, de individuele tegemoetkomingen naar rato worden verlaagd. Dat betekent dat de individuele tegemoetkoming nul euro is in de situatie dat er geen vergoedingen door de tuinders hoeven te worden betaald. Op die wijze wordt verzekerd dat er geen extra overheidsmiddelen binnen het systeem nodig zijn als betaling voor emissiereducties. Dat zou zich namelijk voor kunnen doen als de emissies van de sector als geheel onder de sectorale emissieruimte blijven. In dat geval zijn er immers meer onderschijdingen van inrichtingsallocaties dan overschijdingen.

Als het ene deel van de sector bijvoorbeeld in totaal 100 ton CO₂ heeft geëmitteerd boven de inrichtingsallocaties (overschijdingen) en het andere deel van de sector heeft in totaal 100 ton CO₂ geëmitteerd onder de inrichtingsallocaties (onderschijdingen) zijn er voldoende middelen om de berekende tegemoetkomingen volledig uit te betalen.

De betaling aan de Staat vindt pas plaats als de sector als geheel meer emitteert dan de sectorale emissieruimte. Dit is te constateren aan de hand van de jaarlijkse emissieaangiften van de glastuinbouwbedrijven. In geval van overschijding van de sectorale emissieruimte is het totaal van de overschijdingen van de inrichtingsallocaties groter dan het totaal van de onderschijdingen van de inrichtingsallocaties. In die situatie komen de kosten voor de overschijding van de sectorale emissieruimte overeen met het totaal van de vergoedingen voor de overschijdingen minus de tegemoetkomingen voor de onderschijdingen. Als bijvoorbeeld het totaal van overschijdingen 100 ton CO₂ is en het totaal van onderschijdingen is 50 ton CO₂, is de overschijding van de sectorale emissieruimte 50 ton CO₂. De Staat ontvangt dan de vergoedingen voor 50 ton CO₂ aan overschijdingen.

Doordat de prikkels van het kostenvereveningssysteem gekoppeld zijn aan de sectorale emissieruimte, zullen die prikkels minder sterk worden als de totale emissie van de sector onder de sectorale emissieruimte blijft. Dit is geen bezwaar, omdat de sector in dat geval op het gewenste niveau van emissies zit. Bovendien is het ook in die situatie nog mogelijk dat individuele glastuinbouwbedrijven die meer emitteren dan de voor hen geldende inrichtingsallocatie een vergoeding moeten betalen.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid dat de middelen die betaald worden aan de Staat, door het Productschap Tuinbouw worden aangewend voor bepaalde doelen. In het Besluit kostenverevening zullen hierover regels worden gesteld. Een mogelijkheid is dat het Productschap Tuinbouw het geldbedrag dat correspondeert met de overschrijding van de sectorale emissieruimte overdraagt aan de Staat. Een andere mogelijkheid is dat het Productschap Tuinbouw van dit restantbedrag internationaal erkende certificaten die één ton emissiereductie vertegenwoordigen koopt en deze overdraagt aan de Staat. Deze mogelijkheid komt in beeld als de Staat deze certificaten wil gebruiken om te voldoen aan haar internationale verplichtingen tot emissiereductie in de niet EU-ETS sectoren. Door het kopen en overdragen van certificaten kan een overschrijding van de emissieruimte door de glastuinbouwsector worden gecompenseerd.

4.4. Inrichtingen met beperkte emissies

De inrichtingen met een beperkt energieverbruik en beperkte emissies vallen in het bestaande systeem onder een lichter regime. Het gaat om de glastuinbouwbedrijven met een jaarlijkse emissie van 305 ton CO₂ of minder. Vanaf 2013 zijn alle onderdelen van het systeem van kostenverevening van toepassing op deze bedrijven. Daarbij doen deze bedrijven geen jaarlijkse, maar een eenmalige CO₂-emissieaangifte. Deze bedrijven emitteren met elkaar minder dan 5% van de totale emissie van de glastuinbouwsector. De bedrijfsvoering ligt vrijwel altijd vast. Mocht een glastuinbouwbedrijf over de grens van 305 ton CO₂-emissie gaan, dan zal dit bedrijf een jaarlijkse emissieaangifte moeten doen.

5. Medebewind

Op grond van artikel 15.53 van de Wm is in het Besluit kostenverevening van het Productschap Tuinbouw medewerking gevorderd in de zin van artikel 96 van de Wet op de bedrijfsorganisatie voor de uitvoering van het kostenvereveningssysteem. Met dit wetsvoorstel verandert dat niet. Het voornemen is om ook op de nieuwe onderdelen van het kostenvereveningssysteem reductie CO₂-emissies glastuinbouw medewerking te vorderen van het Productschap Tuinbouw.

6. Handhaving

In artikel 15.53 van de Wm is reeds de mogelijkheid opgenomen om tuchtrecht toe te passen bij overtredingen van de verordening van het Productschap Tuinbouw. Ten aanzien van het bestaande kostenvereveningssysteem is dan ook in het Besluit kostenverevening bepaald dat voor overtredingen van de verordening van het Productschap Tuinbouw tuchtrechtelijke maatregelen kunnen worden opgelegd. Het voornemen is om dit handhavingsregime ook na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen te blijven toepassen. De wijzigingen van het kostenvereveningssysteem zijn niet zodanig dat er aanleiding bestaat om geen tuchtrecht toe te passen. Het gaat immers om handhaving van normen die voor een specifieke beperkte groep belanghebbenden gelden.

7. Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven

Uit de wijziging van het kostenvereveningssysteem reducties CO₂-emissies glastuinbouw vloeien administratieve lasten voort voor de glastuinbouwsector. Deze wijziging is noodzakelijk om een voldoende prikkel te geven teneinde het milieudoel te bereiken. Daarnaast is het invoeren van een individuele prikkel ook gewenst door de sector. Alternatieven voor deze wijziging zijn er niet, behalve het geheel afzien

van de wijziging en het huidige systeem voortzetten. Hierna worden de verwachte administratieve lasten voor de circa 6000 bedrijven weergegeven die voortvloeien uit de voorziene wijzigingen in het kostenvereveningssysteem.

Door de wijziging van het kostenvereveningssysteem vloeien er extra eenmalige administratieve lasten voort uit het inwinnen van informatie ten behoeve van het bepalen van de inrichtingsallocatie. Teneinde een inrichtingsallocatie te kunnen berekenen wordt eerst voor het betrokken glastuinbouwbedrijf een CO₂-norm per m² bepaald. Hierbij zal rekening worden gehouden met gerealiseerde investeringen in de verduurzaming van de energievoorziening. De betrokken glastuinbouwbedrijven zullen op moeten geven welke investeringen zijn gedaan. Het aanleveren van de informatie zal gemiddeld een uur kosten. Uitgaande van een uurtarief van € 45,- levert dit eenmalige administratieve lasten van € 45,- op. Naar verwachting zullen circa 200 glastuinbouwbedrijven hier een beroep op doen. In totaal leidt dit tot eenmalige administratieve lasten van € 9000,-. Het Productschap Tuinbouw bepaalt de CO₂-norm voor het overige op basis van gegevens over de gemiddelde teeltgerelateerde emissies in de jaren 2011 en 2012 en de gemiddelde oppervlakten van inrichtingen en gewasgroepen. Deze gegevens heeft het Productschap Tuinbouw al ter beschikking. Hier vloeien dus geen extra administratieve lasten uit voort. Tevens vloeien er extra eenmalige lasten voort uit de eenmalige emissieaangifte van de glastuinbouwbedrijven met een jaarlijkse emissie van minder dan 305 ton CO₂. Gemiddeld zal dit per bedrijf naar schatting 1 uur kosten. De eenmalige administratieve lasten bedragen in dat geval per bedrijf € 45,-. Naar verwachting gaat het om circa 3000 bedrijven. In totaal leidt dit tot eenmalige administratieve lasten van € 135 000,-.

Naar verwachting zal er sprake zijn van een beperkte toename van de structurele administratieve lasten. Het element van de inrichtingsallocatie leidt naar verwachting tot meer te betalen vergoedingen en te ontvangen tegemoetkomingen. Ieder glastuinbouwbedrijf dat een jaarlijkse of eenmalige emissieaangifte doet, zal elk jaar een besluit ontvangen omtrent de inrichtingsallocatie en met de verplichting om een vergoeding te betalen of het recht op een tegemoetkoming. Naar verwachting zullen jaarlijks circa 6000 ondernemers een dergelijk besluit ontvangen. Tegen dit besluit kan de belanghebbende bezwaar maken. Naar verwachting zal ieder jaar 3,5 procent van de betrokken glastuinbouwbedrijven een bezwaarschrift indienen. Het opstellen van het bezwaarschrift zal gemiddeld een uur kosten. De structurele administratieve lasten per ondernemer bedragen in dat geval € 45,-. Dit leidt in totaal tot een jaarlijkse administratieve last van € 9450,-.

Voor het overige leidt het jaarlijks bepalen van de inrichtingsallocatie niet tot een toename van de structurele administratieve lasten. Alle hiervoor benodigde gegevens dient de ondernemer reeds aan het Productschap Tuinbouw te overleggen op grond van de bestaande verplichting tot het jaarlijks indienen van de emissieaangifte. Ook wijzigingen in de bedrijfsvoering die gevolgen kunnen hebben voor de wijze van berekening van de inrichtingsallocatie, zijn opgenomen in de emissieaangifte. De wijze waarop de voorgenomen wijziging van het kostenvereveningssysteem zal worden uitgevoerd, leidt dan ook tot de minste toename van administratieve lasten.

De voorgestelde wijzigingen in het kostenvereveningssysteem hebben slechts gevolgen voor de bedrijfseffecten in het geval een inrichting het individuele plafond overschrijdt. In dat geval is de inrichting een vergoeding verschuldigd. Voor de sector als geheel geldt dat de voorgestelde wijzigingen geen gevolgen hebben voor de bedrijfseffecten; de

wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor de regeling met betrekking tot het sectorplafond. Ook op basis van de huidige wet kan de overheid de sectorale emissieruimte vaststellen.

Met de sector is overeengekomen dat een hoeveelheid van 6,2 Mton de basis voor de sectorale emissieruimte in 2020 zal zijn. Dit is inclusief de emissies van de glastuinbouwbedrijven die nog deel uitmaken van het EU-ETS. In een rapport van het LEI¹ uit 2010 is geprognosticeerd dat de glastuinbouwsector in 2020 een totale CO₂-emissie van 6,6 Mton zal hebben. Deze emissies zijn echter sterk afhankelijk van de ontwikkelingen in de areaal en de totale electriciteitsproductie. Zo is de totale CO₂-emissie bij een areaalvermindering van 1000 hectare 6,1 Mton en bij een areaaltoename van 1000 hectare 7,1 Mton. Bij een duidelijke afname van de electriciteitsproductie komt de totale CO₂-emissie op 5,6 Mton, bij een duidelijke toename op 7,1 Mton. Aangenomen wordt dat ook op bedrijfsniveau de CO₂-emissie afhankelijk zal zijn van dergelijke ontwikkelingen. De kosten die een ondernemer verwacht kwijt te zijn aan het kostenvereveningssysteem, zal één van de factoren zijn voor een beslissing om te investeren in emissiereducerende maatregelen. De voorgestelde wijzigingen zijn het resultaat van overleg met het betrokken bedrijfsleven.

De financiële lasten verbonden aan de uitvoering van het systeem zullen naar verwachting € 200 000,- per jaar bedragen voor de deelnemende bedrijven gezamenlijk. Dit bedrag is gelijk aan het bedrag aan financiële lasten dat bij de invoering van het kostenvereveningssysteem was geschat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw (Kamerstukken II 2009/10, 32 451, nr. 3).

De financiële lasten en voordelen die voortvloeien uit het meer of minder emitteren dan de inrichtingsallocatie, zijn moeilijk te voorspellen. Deze zijn afhankelijk van de daadwerkelijke emissies van de betrokken glastuinbouwbedrijven en de marktprijs van de emissierechten. Doorgaans wordt voor de marktprijs binnen het EU-ETS gerekend met een bedrag van € 20. Eind 2011 lag de marktprijs rond de € 8 per ton CO₂. Bovendien is het binnen het systeem mogelijk dat een bedrijf het ene jaar een vergoeding moet betalen en het volgende jaar een tegemoetkoming ontvangt. Binnen Nederland zal de wijziging van het kostenvereveningssysteem geen invloed hebben op de concurrentieverhoudingen. Wat betreft de internationale concurrentieverhoudingen zullen de eventuele financiële lasten een zeer beperkte invloed hebben, in vergelijking met reguliere bedrijfskosten als bijvoorbeeld kosten voor brandstof.

8. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Naar verwachting kan het kostenvereveningssysteem ook met deze wijzigingen rekenen op draagvlak binnen de sector. De inhoudelijke wijzigingen van het kostenvereveningssysteem zijn uitgewerkt in samenwerking met het Productschap Tuinbouw en LTO-Glaskracht Nederland.

Het naleven van het systeem betekent voor de ondernemers, ook met deze wijziging, vooral het tijdig verstrekken van gegevens. Het aantal gegevens en momenten waarop de gegevens verstrekt moeten worden, neemt voor de meeste ondernemers niet toe. In paragraaf 7 is dit toegelicht.

Voor de ondernemers wijzigen de gevolgen die verbonden zijn aan het verstrekken van gegevens. Afhankelijk van de emissies en de inrichtingsallocatie, zal de ondernemer een vergoeding moeten betalen of een tegemoetkoming ontvangen. De ondernemer krijgt een groter individueel

¹ Quick scan prognose CO₂-emissie glastuinbouw, Landbouw-economisch Instituut 2010.

belang bij de emissieaangifte. Bovendien heeft de ondernemer meer inzicht in de financiële gevolgen van zijn emissieaangifte. Afhankelijk van de feitelijke emissies van de inrichting, zal dit in het ene geval kunnen leiden tot betere spontane naleving en in het andere geval tot slechtere spontane naleving. In een extreem geval kan het vooruitzicht van een hogere tegemoetkoming ook leiden tot een onjuiste emissieaangifte voor een inrichting waarvan de feitelijke CO₂-emissies al minder zijn dan de inrichtingsallocatie, namelijk met een lagere hoeveelheid emissies dan de feitelijke emissies.

Het Productschap Tuinbouw zal toezicht op de naleving uitoefenen, met gerichte en steekproefsgewijze controles. Door het geringe aantal gegevens op basis waarvan de CO₂-emissie wordt bepaald, met name de gasrekening, is de kans op detectie van een overtreding bij controle groot. Aangezien het Productschap Tuinbouw inzicht heeft in onder meer de gegevens over de CO₂-emissies van meerdere jaren, is gerichte controle op onjuiste emissieaangiftes goed mogelijk.

De gevolgen voor de rechterlijke macht door de invoering van de wijziging van het systeem zullen naar verwachting beperkt zijn. De introductie van de inrichtingsallocatie zal leiden tot een toename van te betalen vergoedingen en de heffingen die daartoe opgelegd worden door het Productschap Tuinbouw. Tegen die heffingen is bezwaar en beroep mogelijk. Naar verwachting zal het jaarlijks gaan om circa 200 bezwaarschriften, waarvan een klein deel vervolgens terecht komt bij de rechter. Daarnaast kan het grotere individuele belang van de ondernemer leiden tot meer onjuiste emissieaangiftes en meer sancties. Het gros van deze zaken zal naar verwachting niet verder komen dan behandeling bij het tuchtgerecht.

9. Milieutoets

Met dit wetsvoorstel wordt het instrument van kostenverevening voor de glastuinbouwsector verder uitgebreid. Het doel is om een meer individuele en constante prikkel tot reductie van CO₂-emissie te krijgen. In veel gevallen zal de lagere emissie verband houden met een lager energieverbruik. De verplichting tot de beperking van CO₂-emissies vloeit voor Nederland voort uit het Kyoto-Protocol. Het kostenvereveningssysteem voor de glastuinbouw levert een bijdrage aan het bereiken van de Kyoto-doelstelling voor de non-ETS-sectoren.

10. Staatssteun

Op grond van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is staatssteun verboden. Er is sprake van staatssteun als er een voordeel van de overheid naar een onderneming in Europeesrechtelijke zin gaat die de mededinging kan vervalsen en een ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten kan hebben. Het VWEU staat echter bepaalde vormen van staatssteun toe en benoemt de Europese Commissie (hierna: de Commissie) als instelling die door de lidstaten voorgenomen staatssteun toetst en goedkeurt. Lidstaten zijn verplicht om voor de uitvoering van een staatssteunmaatregel deze te laten toetsen en goedkeuren door de EC (artikel 108, derde lid, van het VWEU).

Op grond van afspraken vastgelegd in het Convenant Glastuinbouw 2013–2020¹ zal de overheid alle staatssteun voortvloeiende uit het convenant aanmelden bij de Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het VWEU. Indien uit de besprekingen met de Commissie blijkt dat de Commissie de staatssteun niet verenigbaar met de interne markt zal

¹ Stcrt. 2012, 7884.

kunnen verklaren, zullen de partijen bij het convenant met elkaar in overleg treden. In dat kader kunnen partijen overwegen dit convenant zodanig te wijzigen of aan te vullen dat aan de bezwaren van de Commissie tegemoet worden gekomen.

De staatssteun voortvloeiend uit het convenant betreft zowel de lagere energiebelasting voor de glastuinbouwsector ten opzichte van andere sectoren als mogelijke staatssteun binnen het kostenvereveningssysteem zelf.

Het kostenvereveningssysteem wordt gerealiseerd door middel van een wijziging van de Wm en uitgewerkt in het Besluit kostenverevening. Deze wijziging van de Wm maakt een uitzondering voor de bedrijven die reeds geïnvesteerd hebben in de verduurzaming van de energievoorziening (naar verwachting circa 200 bedrijven) en voor glastuinbouwbedrijven die na 2013 starten. Voor deze ondernemingen zal de inrichtingsallocatie niet berekend worden op basis van de eigen historische CO₂-emissie maar op gemiddelde CO₂-emissies voor de teelt van de betrokken gewasgroep. Hierdoor kunnen deze ondernemingen binnen het kostenvereveningssysteem een extra voordeel hebben ten opzichte van hun concurrenten. De mogelijke staatssteun die hiermee gemoeid is, wordt nader uitgewerkt in het Besluit kostenverevening.

Binnen het bestaande systeem tot 2013 is voor glastuinbouwbedrijven met een beperkt energieverbruik, verantwoordelijk voor een relatief klein deel (circa 5%) van de totale CO₂-emissies van de glastuinbouwsector (circa 3000 bedrijven), een lichter regime van kracht, dat leidde tot een extra voordeel voor die bedrijven ten opzichte van de andere glastuinbouwbedrijven. Deze bedrijven profiteren echter wel van de lagere energiebelasting voor glastuinbouwbedrijven. Het extra voordeel dat deze bedrijven ten opzichte van hun concurrenten hebben, valt onder Verordening (EG) nr. 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PB L 337 van 21.12.2007). Op grond van deze verordening is een voordeel van een overheid aan een landbouwonderneming dat het bedrag van 7 500 Euro over een periode van 3 jaren niet te boven gaat, geen staatssteun, omdat met dit bedrag niet aan alle voorwaarden voor het bestaan van staatssteun wordt voldaan. Vanaf 2013 zijn echter alle onderdelen van het nieuwe systeem van kostenverevening van toepassing op deze bedrijven. Deze bedrijven hebben dan ook geen extra voordeel meer en de mogelijke staatssteunaspecten zijn voor deze groep dan ook niet meer aan de orde.

11. Vaste verandermomenten

Dit wetsvoorstel is in overleg met de doelgroep opgesteld. Voorts zal voorafgaand aan en rond de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen actief voorlichting worden gegeven aan de glastuinbouwbedrijven. Daarmee is voldaan aan de uitzonderingsgrond private voordelen van het systeem van vaste verandermomenten en invoeringstermijnen.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

onder 1

Naast het emissieplafond voor de glastuinbouwbedrijven gezamenlijk voorziet het wetsvoorstel in een individueel plafond voor ieder glastuinbouwbedrijf afzonderlijk. Het kostenvereveningssysteem heeft betrekking op beide plafonds.

onder 2

De Staatssecretarissen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie stellen de voor de glastuinbouwbedrijven gezamenlijk geldende hoeveelheid CO₂-emissies vast. Het Productschap Tuinbouw stelt de voor de individuele bedrijven geldende hoeveelheid emissies vast.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 15.51, derde lid, van de Wm wordt dit geregeld.

Onderdeel B

Op grond van het voorgestelde artikel 15.51a van de Wm worden de emissieplafonds per glastuinbouwbedrijf vastgesteld.

Onderdeel C

Artikel 15.52 van de Wm wordt uitgebreid met de regeling van de vergoeding voor glastuinbouwbedrijven die een onderschrijding realiseren. Het bestaande artikel 15.52 van de Wm voorziet daar niet in.

In artikel 15.52, derde lid, van de Wm wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven over de vergoedingen en de tegemoetkomingen, bedoeld in dat artikel. Die regels zullen in ieder geval inhouden de voorwaarden voor de vergoedingen en tegemoetkomingen en de hoogte daarvan. Zo zal in ieder geval de hoogte van de vergoedingen of tegemoetkomingen dan wel de wijze van berekenen van die hoogte in die algemene maatregel van bestuur worden bepaald.

Onderdeel D

Aan de opsomming in artikel 15.53 van de Wm wordt artikel 15.51a toegevoegd. Van het Productschap Tuinbouw kan daarmee ook medebewind gevorderd worden ten aanzien van het bepaalde in artikel 15.51a van de Wm. Dat betekent dat van het Productschap Tuinbouw gevraagd zal worden de hoeveelheid emissies per glastuinbouwbedrijf, bedoeld in artikel 15.51a van de Wm, vast te stellen.

Onderdeel E

Het Productschap Tuinbouw is op grond van artikel 15.53 van de Wm belast met de uitvoering van het kostenvereveningssysteem. Dat houdt in dat het Productschap de onderlinge verevening van kosten, dus de vergoedingen bij overschrijding van inrichtingsallocaties en de tegemoetkoming bij onderschrijding daarvan, en de vergoeding van de sector aan de Staat bij overschrijding van het sectorplafond regelt. De vergoeding aan de Staat kan worden betaald in de vorm van zogenoemde emissie-

rechten of in de vorm van geld (zie paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting).

Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de middelen die uit het kostenvereveningssysteem voortvloeien door het Productschap Tuinbouw voor die doeleinden kunnen worden aangewend. Het gaat hier nadrukkelijk niet om de vergoeding van de kosten van het Productschap.

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