

Vergaderjaar 2013–2014

33 883

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

In titel 15.13 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) zijn de bepalingen opgenomen inzake het systeem van kostenverevening ter beperking van de emissies van koolstofdioxide (hierna: CO₂) in de lucht door de glastuinbouwsector. In dit kostenvereveningssysteem is een aangewezen categorie inrichtingen een vergoeding verschuldigd indien de voor een bepaalde periode vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies wordt overschreden. Het betreft de inrichtingen die in het kalenderjaar waarop de vergoeding betrekking heeft 305 ton CO₂ of meer emitteren. De vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies heeft betrekking op de teeltgerelateerde emissies van de glastuinbouwsector. Het doel van het kostenvereveningssysteem is het op sectorniveau beperken van de CO₂-emissies door de glastuinbouwsector. Ook beoogt het de kostenefficiëntie van emissiereducties in deze sector te verhogen. Het kostenvereveningssysteem geldt tevens als tegenprestatie voor de lagere energiebelastingtarieven (hierna: EB-tarieven) op aardgas voor de glastuinbouwsector, waarvoor de Europese Commissie (hierna: EC) goedkeuring heeft verleend tot en met 2014.

De overheid en de glastuinbouwsector hebben de wens enkele verbeteringen aan te brengen in het kostenvereveningssysteem. Het is de bedoeling dat per 1 januari 2015 alle inrichtingen een vergoeding verschuldigd zullen zijn indien de voor een kalenderjaar vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies wordt overschreden (dus ook de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren). Dit vergt een wijziging van de Wm, de benodigde wijziging is de aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast is het de bedoeling om per 1 januari 2015 de vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies tevens betrekking te laten hebben op de CO₂-emissies als gevolg van de met een warmtekrachtkoppelinginstallatie (hierna: WKK-installatie) opgewekte elektriciteit die door de inrichting aan derden wordt geleverd. Evenals bij het bestaande kostenvereveningssysteem, zal het verbeterde kostenvereveningssysteem

gelden als tegenprestatie voor de lagere EB-tarieven op aardgas. Bij de EC loopt de procedure om per 2015 goedkeuring te verkrijgen voor het continueren van deze lagere EB-tarieven op aardgas met als tegenprestatie het verbeterde kostenvereveningssysteem.

2. Aanleiding en achtergrond

Met de inwerkingtreding van de Wet van 27 januari 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw)¹ is het kostenvereveningssysteem voor de glastuinbouwsector opgenomen in hoofdstuk 15, titel 15.13, van de Wm. De aanleiding voor die wijziging was het aflopen van het Convenant glastuinbouw en milieu 1995–2010 (hierna: GLAMI-convenant), dat tot en met 2010 gold als tegenprestatie voor de lagere EB-tarieven op aardgas voor de glastuinbouwsector. Tevens was er de behoefte een alternatief te ontwikkelen voor de energienormen die ter uitvoering van het GLAMI-convenant waren opgenomen in het Besluit glastuinbouw².

Bij de invoering van het kostenvereveningssysteem is gekozen voor een beperkte opzet voor de jaren 2011 en 2012. De beperkte opzet houdt in dat de reductie van CO₂-emissies door de glastuinbouwsector plaatsvindt op sectorniveau. De EC heeft voor de periode 2011–2012 goedkeuring verleend voor de lagere EB-tarieven op aardgas, waarbij dit kostenvereveningssysteem als tegenprestatie geldt. De jaren 2011 en 2012 zouden worden gebruikt om ervaring op te doen met het systeem en te bekijken hoe het systeem voor de periode 2013–2020 zou kunnen worden opgezet³.

In de jaren 2011 en 2012 is een individueel kostenvereveningssysteem ontwikkeld dat naast het op sectorniveau beperken van de CO₂-emissies door de glastuinbouwsector ook tot doel heeft op individueel niveau de CO₂-emissies te beperken. Vanwege staatssteunaspecten bleek het beoogde individuele kostenvereveningssysteem niet ingevoerd te kunnen worden. Het wetsvoorstel waarin de invoering van het individuele kostenvereveningssysteem was opgenomen, is op 1 november 2012 ingetrokken⁴.

Gelet op deze ontwikkelingen is de EC in 2012 verzocht de goedkeuring voor de lagere EB-tarieven op aardgas voor de glastuinbouwsector, met als tegenprestatie het kostenvereveningssysteem op sectorniveau, te verlengen tot en met 2014. De EC heeft hieraan gehoor gegeven. Dit gaf de ruimte om een systeem te ontwikkelen dat vanaf 2015 goedkeuring kan krijgen van de EC.

De ruimte is gebruikt om na te gaan of er alternatieven zijn voor het in 2012 beoogde individuele kostenvereveningssysteem. De staatssteunaspecten bij een door de overheid uit te voeren individueel kostenvereveningssysteem dat een beloningselement kent voor inrichtingen die onder de aan hen op individueel bedrijfsniveau toegekende hoeveelheid emissies blijven, blijken echter van dien aard, dat niet zal worden overgegaan tot het in de Wm opnemen van een individueel kostenvereveningssysteem. De staatssteunkaders en de Europese regelgeving op het gebied van de landbouw lijken binnen bepaalde voorwaarden wel enige ruimte te bieden voor een privaat door de sector opgezet en uitgevoerd systeem met een dergelijke individuele kostenverevening. De glastuinbouwsector heeft aangegeven dat zij dit nader gaat bekijken om

¹ Stb. 2011, 120.

² Het Besluit glastuinbouw is vervallen op 1 januari 2013.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 451, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 291, nr. 5.

vervolgens – indien mogelijk – zelfstandig en aanvullend op het kostenvereveningssysteem in de Wm een privaat systeem te kunnen gaan opzetten met prikkels voor energiebesparing en verduurzaming op individueel bedrijfsniveau. Mede naar aanleiding hiervan is in het op 6 september 2013 door de Sociaal-Economische Raad gepubliceerde «Energieakkoord voor duurzame groei» opgenomen dat de glastuinbouwsector een voorstel zal doen voor een dergelijk privaat systeem. Wat betreft het in de Wm opgenomen kostenvereveningssysteem op sectorniveau is in overleg met de glastuinbouwsector bekeken welke verbeteringen van het bestaande kostenvereveningssysteem mogelijk zijn.

De aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel is de wens om enkele verbeteringen aan te brengen in het bestaande kostenvereveningssysteem. Daarnaast is het de bedoeling dat dit verbeterde systeem per 1 januari 2015 zal gelden als tegenprestatie voor de lagere EB-tarieven op aardgas. Per 1 januari 2015 is namelijk een nieuwe goedkeuring nodig van de EC om de lagere EB-tarieven op aardgas te kunnen continueren (de huidige goedkeuring loopt tot en met 31 december 2014). Er wordt goedkeuring gevraagd voor de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2024, aangezien een goedkeuring op grond van de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming voor een maximale looptijd van tien jaar kan worden gevraagd. Om 1 januari 2015 te kunnen halen, is parallel aan het opstellen van dit wetsvoorstel de procedure gestart bij de EC om goedkeuring te krijgen. De beoogde verbeteringen van het systeem worden toegelicht in paragraaf 3.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

De overheid en de glastuinbouwsector hebben bekeken welke verbeteringen van het bestaande kostenvereveningssysteem mogelijk zijn. Dit heeft geresulteerd in de twee verbeteringen die hierna worden toegelicht.

Verschuldigde vergoeding

In het kostenvereveningssysteem is een aangewezen categorie inrichtingen een vergoeding verschuldigd indien de voor een bepaalde periode vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies wordt overschreden. Het betreft de inrichtingen, bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de Wm, die in het kalenderjaar waarop de vergoeding betrekking heeft 305 ton CO₂ of meer emitteren. Bij de invoering van het kostenvereveningssysteem (2011) werd het voor inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren in verhouding tot de met dit systeem gemoeide administratieve lasten en uitvoeringslasten niet proportioneel geacht om een dergelijke vergoeding verschuldigd te zijn.

Zoals is afgesproken in het Convenant CO₂ emissieruimte binnen het CO₂ sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013–2020⁵, zal de vast te stellen hoeveelheid emissies jaarlijks afnemen. De kans dat de vastgestelde hoeveelheid emissies wordt overschreden neemt daardoor elk jaar toe. Door de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren niet mee te laten betalen, ontstaat de situatie dat de inrichtingen die wel een vergoeding verschuldigd zijn per inrichting meer moeten betalen ten opzichte van de situatie dat alle inrichtingen een vergoeding verschuldigd zouden zijn. Daarnaast is uit de ervaringen met het kostenvereveningssysteem gebleken dat de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren aan het systeem kunnen deelnemen zonder dat een verzwarende van de administratieve lasten of uitvoeringslasten zal optreden (zie paragraaf 6).

⁵ Stc. 2012, nr. 7884.

Een verbetering is derhalve mogelijk door te bepalen dat per 1 januari 2015 alle in artikel 15.51 van de Wm bedoelde inrichtingen een vergoeding verschuldigd zullen zijn indien de voor een kalenderjaar vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies wordt overschreden (dus ook de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren). Door deze wijziging zullen ook de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren gaan meebetalen bij overschrijding van de voor de glastuinbouwsector voor een kalenderjaar vastgestelde hoeveelheid emissies. Dit vormt een stimulans voor deze inrichtingen om te gaan investeren in emissiereductie. Indien hierdoor kan worden voorkomen dat de voor de sector vastgestelde hoeveelheid emissies wordt overschreden, kan daardoor ook het betalen van een vergoeding worden voorkomen.

Vast te stellen hoeveelheid CO₂-emissies

Op grond van artikel 15.51, derde lid, van de Wm stelt de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, de in het eerste lid van dat artikel bedoelde hoeveelheid emissies vast. In de periode 2011–2014 ziet de vast te stellen hoeveelheid CO₂-emissies op teeltgerelateerde emissies van de glastuinbouwsector die niet vallen onder het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: het EU-ETS). Per 1 januari 2015 zal de vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies tevens zien op de CO₂-emissies als gevolg van de met een WKK-installatie opgewekte elektriciteit die door de inrichting aan derden wordt geleverd. Deze CO₂-emissies bedragen ongeveer een kwart van de totale CO₂-emissies van de glastuinbouwsector. Door de vaststelling van de hoeveelheid CO₂-emissies ook op deze CO₂-emissies te laten zien, wordt er zorg voor gedragen dat bij overschrijding ook daarover wordt afgerekend. Deze wijziging vergt overigens geen wijziging van de Wm. Aan deze wijziging wordt uitvoering gegeven in het besluit tot vaststelling van de hoeveelheid emissies. Tevens zal per 2015 in dat besluit uitvoering worden gegeven aan de afspraak over zogenoemde positieve emissiesaldi die is opgenomen in het Convenant CO₂ emissieruimte binnen het CO₂ sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013–2020. Hiertoe zal in de periode 2017–2021 bij het vaststellen van de jaarlijkse hoeveelheid emissies rekening worden gehouden met een in het voorafgaande kalenderjaar vastgesteld positief emissiesaldo⁶.

4. Verhouding tot bestaande regelgeving

Hoofdstuk 16 Wm

Het kostenvereveningssysteem is opgezet voor inrichtingen van de glastuinbouwsector die niet deelnemen aan het EU-ETS. Slechts een klein deel van de glastuinbouwsector, te weten enkele grote inrichtingen, valt onder het EU-ETS. Op die inrichtingen is hoofdstuk 16, titel 16.2, van de Wm van toepassing. Derhalve is in artikel 15.51, tweede lid, onderdeel b, van de Wm bepaald dat het kostenvereveningssysteem niet van toepassing is op inrichtingen waarop titel 16.2 van de Wm van toepassing is. In artikel 2 van het Convenant CO₂ emissieruimte binnen het CO₂ sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013–2020 is vastgelegd op welke wijze de emissies worden berekend van inrichtingen die in een kalenderjaar deelnemen aan het EU-ETS. Tevens is in dat artikel vastgelegd hoe

⁶ De vaststelling van de hoeveelheid CO₂-emissies voor een kalenderjaar vindt in beginsel plaats in het begin van het betreffende kalenderjaar. Het emissiesaldo van een kalenderjaar wordt vastgesteld in het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarover wordt gerapporteerd. Dit betekent dat indien in 2016 wordt vastgesteld dat er in 2015 sprake is van een positief emissiesaldo, hier bij de vaststelling van de hoeveelheid CO₂-emissies voor 2017 rekening mee zal worden gehouden.

met deze emissies rekening wordt gehouden bij de door de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, vast te stellen hoeveelheid emissies als bedoeld in artikel 15.51 van de Wm.

Algemene wet bestuursrecht

In bijlage 2, artikel 1, van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat er geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit dat is genomen op grond van artikel 15.51, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Besluit omgevingsrecht

Voor inrichtingen als bedoeld in artikel 15.51 van de Wm worden op basis van artikel 5.12a van het Besluit omgevingsrecht aan een omgevingsvergunning geen voorschriften verbonden inhoudende een emissiegrenswaarde voor de directe emissie van CO₂⁷ of ter bevordering van een zuinig gebruik van energie in de inrichting. Dergelijke voorschriften komen namelijk impliciet neer op het stellen van concentratiewaarden voor CO₂, waardoor een dubbeling in instrumentarium zou optreden. Dit kan de goede werking van het kostenvereveningssysteem verstoren⁸.

5. Uitvoering en handhaving

Ten behoeve van de uitvoering van het kostenvereveningssysteem is medewerking gevorderd van het bestuur van het Productschap Tuinbouw. Het bestuur van het Productschap Tuinbouw heeft hiertoe nadere regels gesteld in de Verordening PT CO₂ sectorsysteem glastuinbouw 2011. Bij overtreding van deze verordening kunnen tuchtrechtelijke maatregelen worden opgelegd, daardoor zijn de gevolgen voor de rechterlijke macht doorgaans beperkt. In beginsel vergen de beoogde verbeteringen per 1 januari 2015 een wijziging van de Verordening PT CO₂ sectorsysteem glastuinbouw 2011. Als gevolg van het voornemen tot opheffing van het Productschap Tuinbouw, zal de uitvoering van het kostenvereveningssysteem naar verwachting uiterlijk 1 januari 2015 worden overgedragen aan de Rijksoverheid. Dit verloopt via een afzonderlijk wet- en regelgevingstraject. De wijzigingen die voortvloeien uit de verbeteringen van het kostenvereveningssysteem zullen in dat geval in de lagere regelgeving van het Rijk worden verwerkt. De uitvoeringslasten voor het Productschap Tuinbouw dan wel het Rijk zullen naar verwachting toenemen. Behalve de inrichtingen die in een kalenderjaar meer dan 305 ton CO₂ emitteren, kunnen ook de inrichtingen die in een kalenderjaar minder dan 305 ton CO₂ emitteren bij overschrijding van de vastgestelde hoeveelheid emissies in bezwaar en beroep gaan tegen het besluit inzake de verschuldigde vergoeding. Hierdoor zullen naar verwachting ook de gevolgen voor de rechterlijke macht toenemen. De mate waarin de gevolgen voor de rechterlijke macht toenemen, is mede afhankelijk van de wijze waarop de handhaving bij de overdracht van het kostenvereveningssysteem aan de Rijksoverheid zal worden geregeld.

6. Gevolgen administratieve lasten bedrijfsleven

De verbeteringen van het kostenvereveningssysteem hebben een verwaarloosbaar effect op de administratieve lasten voor de glastuinbouwsector. De gegevens die op grond van de Verordening PT CO₂

⁷ Er worden geen voorschriften aan verbonden, tenzij zulks noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante gevolgen voor het milieu in de onmiddellijke omgeving van de inrichting worden veroorzaakt.

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 451, nr. 3, blz. 5.

sectorsysteem glastuinbouw 2011 moeten worden verstrekt blijven hetzelfde. Voor een inrichting die in een kalenderjaar meer dan 305 ton CO₂ emitteert komt dit erop neer dat jaarlijks aangifte moet worden gedaan van de CO₂-jaarvracht van die inrichting (de CO₂-jaarvracht is de totale CO₂-emissie van de inrichting in een kalenderjaar). Voor een inrichting die in een kalenderjaar minder dan 305 ton CO₂ emitteert komt dit erop neer dat de CO₂-jaarvracht gelijk is aan de hoeveelheid CO₂-emissies die volgt uit de registratie van de inrichting, deze inrichtingen hoeven derhalve geen jaarlijkse aangifte te doen. Er treedt een kleine verbetering op bij inrichtingen die in een kalenderjaar minder dan 305 ton CO₂ emitteren. Op dit moment zijn deze inrichtingen geen vergoeding verschuldigd indien de voor de glastuinbouwsector vastgestelde hoeveelheid emissies wordt overschreden. Om dit voordeel te kunnen genieten zonder dat er sprake is van staatssteun die moet worden aangemeld bij de EC, moet er voldaan zijn aan de voorwaarden voor het verstrekken van zogenoemde de-minimissteun. Door degene die de inrichting drijft moet daarom een verklaring overgelegd worden dat hij aan die voorwaarden voldoet: de de-minimisverklaring. Doordat de inrichtingen die in een kalenderjaar minder dan 305 ton CO₂ emitteren voortaan ook een vergoeding verschuldigd zullen zijn indien de voor een kalenderjaar vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies wordt overschreden, is er geen sprake meer van een potentieel steunbedrag en hoeft de de-minimisverklaring niet meer overgelegd te worden. De Rijksoverheid hoeft deze inrichtingen hierdoor ook niet meer te informeren over het potentiële steunbedrag en het feit dat hiermee de-minimissteun wordt verleend. In plaats daarvan zal de Rijksoverheid een besluit versturen inzake de verschuldigde vergoeding.

7. Inwerkingtreding

Het is de bedoeling dat het verbeterde kostenvereveningssysteem per 1 januari 2015 zal gelden als tegenprestatie voor de lagere EB-tarieven op aardgas voor de glastuinbouwsector. Het is daarom van belang dat het onderhavige wetsvoorstel op 1 januari 2015 in werking treedt. Met inwerkingtreding per 1 januari 2015 wordt tevens voldaan aan het systeem van vaste verandermomenten.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

De wijziging van artikel 15.51, eerste lid, van de Wm betreft een redactionele verbetering om te verduidelijken dat de bepaalde periode een kalenderjaar is. De in dat lid bedoelde hoeveelheid CO₂-emissies wordt namelijk per kalenderjaar vastgesteld. Ook wordt per kalenderjaar bepaald of de voor dat kalenderjaar vastgestelde hoeveelheid is overschreden.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 15.52 van de Wm is bepaald dat indien de hoeveelheid emissies, bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de Wm, wordt overschreden, de inrichtingen die behoren tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie een vergoeding verschuldigd zijn. De in het Besluit kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw (hierna: Besluit kostenverevening) aangewezen categorie betreft inrichtingen die in het kalenderjaar waarop de vergoeding betrekking heeft 305 ton CO₂ of meer emitteren. Zoals is toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen deel, zullen de inrichtingen die in een kalenderjaar minder dan 305 ton CO₂ emitteren per 1 januari 2015 ook een vergoeding verschuldigd zijn. Dit heeft tot gevolg dat vanaf 1 januari 2015 alle inrichtingen als bedoeld in artikel

15.51 van de Wm bij overschrijding van de vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies een vergoeding verschuldigd zullen zijn. Derhalve wordt de eerste delegatiegrondslag in artikel 15.52 van de Wm vervangen door een bepaling dat diegene die een inrichting als bedoeld in artikel 15.51 van de Wm drijft een vergoeding verschuldigd is. Uit deze wijziging vloeit een aanpassing voort van de artikelen 2 en 3 van het Besluit kostenverevening. Door het vervallen van de eerste delegatiegrondslag in artikel 15.52 van de Wm zal ook artikel 2 van het Besluit kostenverevening komen te vervallen. In artikel 3 van het Besluit kostenverevening zal de juiste verwijzing opgenomen moeten worden en is een aanpassing van de formule en bijbehorende begrippen nodig.

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