

Vergaderjaar 2009–2010

32 451

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt een systeem van kostenverevening ingevoerd 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 vastgestelde ruimte voor de totale CO₂-emissie. Kostenverevening is een instrument om op een kostenefficiënte manier emissiereducties te kunnen realiseren. Tevens voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid voor de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) om hierbij medewerking te vorderen van een bedrijfslichaam als bedoeld in artikel 66 van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Het wetsvoorstel wijzigt hiertoe hoofdstuk 15 (Financiële bepalingen) van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm).

De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel is de nadere instrumentatie ten behoeve van de reductie van emissies van CO₂ bij de glastuinbouwsector. In het werkprogramma Schoon en Zuinig van het kabinet is een ambitie neergelegd voor de emissie van CO₂ van de land- en tuinbouw in 2020.¹ Ter uitvoering van dit werkprogramma is met onder meer de glastuinbouwsector het convenant Schone en Zuinige Agrosectoren gesloten.² In het werkprogramma en in het convenant is aangekondigd dat de glastuinbouwsector een kostenvereveningssysteem voor CO₂-emissies zal introduceren. De sector verwacht met dit instrument de benodigde reducties te kunnen realiseren. Dit wetsvoorstel bevat de juridische basis voor de inzet van dit instrument.

Bij de beoogde toepassing van het instrument op de glastuinbouwsector is het de bedoeling dat de overheid vaststelt hoeveel CO₂ de glastuinbouwbedrijven in het kader van kostenverevening zonder gevolgen kunnen emitteren. Als de totale emissie van de glastuinbouwbedrijven gezamenlijk hoger is dan deze vastgestelde hoeveelheid CO₂, moeten de bedrijven betalen voor deze overschrijding. Het voornemen is de

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 209, nr. 1.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XI, nr. 7.

uitwerking en de uitvoering van het systeem in medebewind op te dragen aan het Productschap Tuinbouw. In de paragrafen 6 en 7 wordt ingegaan op de rol van het Productschap Tuinbouw.

Het voorgestelde systeem zal in beginsel van toepassing zijn op de gehele glastuinbouwsector in Nederland. Dat zijn circa 6000 bedrijven. Voor de bedrijven met een beperkt en stabiel energieverbruik en daarmee een geringe en stabiele CO₂-emissie, zal slechts een deel van de verplichtingen gelden. Een klein deel van de glastuinbouwsector, te weten enkele grote inrichtingen, valt onder het systeem van handel in broeikasgasemissierechten zoals geregeld in hoofdstuk 16 van de Wm (hierna: het EU-ETS). Het collectieve systeem van kostenverevening is bedoeld voor glastuinbouwbedrijven die niet deelnemen aan het EU-ETS en waarvoor aansluiting bij het EU-ETS geen werkbare optie is. In de paragrafen 4 en 6 wordt verder ingegaan op de algemene werking van het instrument kostenverevening en de specifieke toepassing van het instrument voor glastuinbouwbedrijven.

Met de andere bestaande instrumenten in de Wm kan de noodzakelijke emissiereductie voor deze sector niet, of niet op kostenefficiënte wijze, bereikt worden. Deze instrumenten, waaronder met name de verplichting om te investeren in energiebesparende maatregelen, zijn gericht op individuele bedrijven en bieden mede daardoor onvoldoende flexibiliteit om op een kostenefficiënte wijze een collectieve emissiereductieverplichting te behalen. De verhouding tot het EU-ETS en deze andere instrumenten voor emissiereductie wordt nader toegelicht in paragraaf 5.

2. Achtergrond

In 1997 is het Convenant glastuinbouw en milieu 1995–2010 (hierna: Glami-convenant) gesloten om de glastuinbouwsector onder andere te stimuleren tot energie-efficiency en CO₂-reductie. Hierin is afgesproken dat de sector zich ten doel stelt om in 2010 een verbetering in de energie-efficiency te bereiken van 65% ten opzichte van 1980. Ter uitvoering van het Glami-convenant zijn onder andere energienormen vastgesteld in het Besluit glastuinbouw uit 2002. In dit besluit zijn energienormen gesteld voor de periode tot en met 2010. In de praktijk is gebleken dat deze energienormen bepaalde nadelen hebben.

Ten eerste bemoeilijken de energienormen een efficiënte bedrijfsvoering. De normen in het Besluit glastuinbouw zijn teeltafhankelijk; er is een norm per gewasgroep per vierkante meter. Het Besluit glastuinbouw biedt niet de mogelijkheid een overschrijding van de normen te compenseren. In de praktijk kunnen bedrijven bijvoorbeeld dankzij verschillende innovaties een hogere productie per vierkante meter behalen. Dit verhoogt de energie-efficiency per eenheid product, wat in overeenstemming is met de doelstellingen van het Glami-convenant, maar kan ook leiden tot een hoger energieverbruik dan toegestaan op grond van de energienormen. Ook is er binnen de sector voortdurend innovatie in de richting van nieuwe producten met een hogere toegevoegde waarde. De normen houden met dat soort ontwikkelingen geen rekening en bieden geen ruimte voor de noodzakelijke innovaties.

Ten tweede is het instrument minder effectief voor de uitvoering van het huidige klimaatbeleid. Ter uitvoering van het Kyoto-protocol¹ is in 2002 in de Evaluatienota Klimaatbeleid² een systematiek van sectorale streefwaarden voor CO₂-emissieniveaus aangekondigd. Voor de vaststelling van deze streefwaarden is aansluiting gezocht bij de Kyoto-doelen voor 2008–2012. Na overleg met de glastuinbouwsector is per brief van 16 juli 2004 door de Staatssecretaris van VROM de streefwaarde voor de emissie

¹ Op 11 december 1997 te Kyoto tot stand gekomen Protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110).

² Kamerstukken II 2003/04, 28 240, nr. 11.

van CO₂ voor 2010 voor de gehele glastuinbouw vastgesteld.¹ Het streefjaar 2010 is gekozen omdat dit halverwege de Kyoto-periode ligt. De energienormen van het Besluit glastuinbouw, die hun basis hebben in de doelstelling van energiebesparing van het Glami-convenant, zijn in dat kader echter niet de meest geschikte instrumenten. Energienormen zijn namelijk relatieve normen; ze geven daardoor geen zekerheid over de totale hoogte van de CO₂-emissies.

Vanaf eind 2004 is om deze redenen in samenwerking tussen de sector en de overheid gekeken of er mogelijk een op marktsturing gericht instrument als alternatief voor de energienormen in het Besluit glastuinbouw ontwikkeld kon worden.

Uit dit proces is naar voren gekomen dat een kostenvereveningssysteem voor CO₂ aan de hiervoor geschetste bezwaren tegemoet kan komen. Een dergelijk systeem biedt meer mogelijkheden voor een efficiënte bedrijfsvoering dan de huidige energienormen. Individuele bedrijven behouden namelijk voldoende ruimte om te groeien en zich binnen de markt optimaal te ontwikkelen. Tegelijkertijd biedt het systeem voldoende sturingsmogelijkheden om voor de sector als geheel de milieudoelstelling te kunnen halen. Onderzoek van het LEI bevestigt dat reductie van emissies tegen de laagste kosten plaats zal kunnen vinden door een CO₂-vereveningssysteem of door een opt-in in het EU-ETS.² Het grootste deel van de glastuinbouwsector bestaat uit kleinere bedrijven waarvoor toepassing van het EU-ETS geen reële mogelijkheid is (zie nader paragraaf 5). Dit heeft de Minister van VROM ook gesteld tijdens een algemeen overleg in de Tweede Kamer op 15 maart 2007 over de toewijzing van emissierechten binnen het EU-ETS voor de periode 2008-2012.³ Daarnaast is een kostenvereveningssysteem een effectief instrument, aangezien de hoeveelheid emissies die de sector mag uitstoten (hierna: de emissieruimte) vaststaat. Er wordt gecontroleerd en gehandhaafd op de emissies.

De Ministeries van VROM en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) en de sector hebben geconcludeerd dat een systeem van kostenverevening voor CO₂ voor de glastuinbouw een goed alternatief kan zijn voor de energienormen in het Besluit glastuinbouw. Vervolgens is een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de sector om het systeem verder uit te werken en te concretiseren. In het eerdergenoemde algemeen overleg op 15 maart 2007 heeft de toenmalige Minister van VROM toegezegd dat de overheid de ontwikkeling van een vereveningssysteem door de glastuinbouw zal steunen. Het werkprogramma Schoon en Zuinig⁴ van het kabinet en het convenant Schone en zuinige agrosectoren bevestigen deze lijn. De invoering van een vereveningssysteem past ook in het Energie-verduurzamingsplan glastuinbouw 2020⁵ van LTO Glaskracht en het Duurzaamheidsakkoord dat tussen de rijksoverheid en VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland gesloten is.⁶ Blijkens een raadpleging in 2007 door middel van een steekproef onder de sector kan invoering van een kostenvereveningssysteem voor CO₂ ook steunen op draagvlak bij de tuinders: 97% van de geraadpleegde glastuinders heeft zich uitgesproken voor invoering van het systeem.⁷

Internetconsultatie

Aan het publiek is via internetconsultatie de gelegenheid gegeven om te reageren op een concept van het wetsvoorstel. De consultatietermijn was vier weken. Er zijn vier reacties binnengekomen. Deze reacties hebben geen aanleiding gegeven het wetsvoorstel aan te passen. In een deel van de reacties wordt de introductie van het instrument kostenverevening geheel afgewezen. Een ander deel van de reacties ziet op de hoogte van

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 240, nr. 12.

² Emissiehandel voor glastuinbouw. Effecten van een CO₂-vereveningssysteem. LEI, Den Haag 2007, blz. 39 e.v.

³ Kamerstukken II 2006/07, 28 240, nr. 76, blz. 8.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 209, nr. 1, bijlage, Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma Schoon en Zuinig, Ministerie van VROM e.a., september 2007, blz. 38.

⁵ Energie-verduurzamingsplan glastuinbouw 2020 versie 8, LTO Glaskracht, 26 juni 2007.

⁶ Akkoord van 1 november 2007, zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31 209, nr. 30.

⁷ Brief van 31 juli 2007 van het Productschap Tuinbouw en LTO Glaskracht Nederland.

de emissieruimte en op de administratieve lasten en zal worden meegenomen bij de verdere uitvoering van het systeem.

3. Wettelijk regime glastuinbouwbedrijven

Voor een goed begrip van dit wetsvoorstel is het noodzakelijk kort te schetsen welke wettelijke regelingen van toepassing zijn op (de verschillende delen van) de glastuinbouwsector. Binnen het huidige juridische kader kan een aantal verschillende regelingen van toepassing zijn op glastuinbouwbedrijven als het gaat om de beperking van emissies van broeikasgassen. In deze paragraaf wordt kort uiteengezet welke regelingen dit zijn.

In Nederland zijn er ruim 6000 glastuinbouwbedrijven. Het gaat om inrichtingen die als hoofdactiviteit hebben het telen van gewassen onder een permanente opstand van glas of kunststof. Alle glastuinbouwbedrijven vallen onder de reikwijdte van het Besluit glastuinbouw. Dat besluit op grond van artikel 8.40 van de Wm bevat algemene regels voor de glastuinbouw, waaronder energienormen. Om die reden hoeven glastuinbouwbedrijven in beginsel geen milieuvergunning te hebben. Heeft een bedrijf echter een van de kenmerken van een zogenoemd glastuinbouwbedrijf type A als bedoeld in het Besluit glastuinbouw (het gaat hierbij om circa een kwart van het totale aantal glastuinbouwbedrijven in Nederland), dan is het bedrijf wel verplicht een milieuvergunning te hebben. Het bevoegd gezag kan in de milieuvergunning specifieke voorschriften voor de betreffende inrichting opnemen.

Het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) stelt ook algemene regels voor inrichtingen. Dat besluit kent een indeling in inrichtingen type A, B of C. Glastuinbouwbedrijven zijn inrichtingen type C en vallen daarom onder slechts een beperkt aantal bepalingen van het Activiteitenbesluit.

Het EU-ETS is van toepassing op inrichtingen waar een verbrandingsinstallatie aanwezig is met een thermisch vermogen van meer dan 20 MW. Voor de glastuinbouw gaat het hierbij in Nederland om minder dan 100 inrichtingen. Als glastuinbouwbedrijven een dergelijke verbrandingsinstallatie hebben, vallen zij onder het EU-ETS. In dat geval worden in de milieuvergunning geen emissiegrenswaarden opgenomen voor de directe emissie van de broeikasgassen waarop het EU-ETS ziet noch worden er eisen gesteld ten aanzien van energie-efficiency (zie artikel 8.13a, tweede en derde lid, van de Wm). Deze «uithoeking» is opgenomen omdat het EU-ETS in die gevallen het leidende instrument is ter beperking van emissies. De EU-regelgeving biedt hiervoor uitdrukkelijk ruimte.¹

4. Eigenschappen van een systeem van kostenverevening

Hieronder wordt beschreven welke eigenschappen een systeem van kostenverevening voor de reductie van emissies van broeikasgassen heeft. Het gaat hier om een basismodel van het instrument kostenverevening ter beperking van emissies van broeikasgassen.

Kostenverevening is een op een gezamenlijke verantwoordelijkheid gebaseerd systeem voor reductie van broeikasgasemissies dat, net als het EU-ETS, beoogt de kostenefficiëntie van emissiereducties te verhogen. De kern van een dergelijk systeem is dat financiële gevolgen worden verbonden aan het overschrijden van een emissieruimte voor de totale emissie van een bepaald broeikasgas van een bepaalde groep inrichtingen. De beoordeling of de emissies binnen de vastgestelde emissieruimte blijven, vindt plaats op het niveau van de sector als geheel en niet

¹ Zie artikel 9, derde lid, van richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257), zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 (PbEU L 33).

– zoals in het EU-ETS het geval is – op het niveau van individuele inrichtingen.

De overheid stelt allereerst een emissieruimte vast voor de totale emissie van de deelnemende inrichtingen gezamenlijk. De werkelijke, totale emissie wordt vervolgens bepaald aan de hand van de individuele emissiegegevens van de deelnemende inrichtingen. Als de totale emissie groter is dan de emissieruimte, moeten de inrichtingen gezamenlijk betalen voor de overschrijding.

De kosten die ontstaan binnen een kostenvereveningssysteem worden verdeeld over de deelnemers. Het streven is dit volgens een verdelings-systematiek te doen die individuele bedrijven een optimale prikkel geeft om emissies te reduceren. Een voorwaarde daarbij is dat de verdelings-systematiek uitvoerbaar is en niet leidt tot onaanvaardbare administratieve lasten.

Een systeem van kostenverevening laat open of en op welke wijze individuele inrichtingen de reductie van emissies van broeikasgassen bereiken. Bedrijven hebben in beginsel de keuze om te investeren in energiebesparing of om te betalen voor emissies. Ondernemers kunnen de maatregelen treffen die het beste aansluiten bij de bedrijfsvoering. Dit biedt ruimte voor innovatie zonder dat het ten koste gaat van de rendabiliteit van de betrokken ondernemingen.

Een kostenvereveningssysteem is geen vorm van handel in broeikasgas-emissierechten. In een vereveningssysteem worden namelijk geen emissierechten gecreëerd. De betrokken inrichtingen krijgen geen eigen toewijzing van emissierechten. Evenmin bestaat er een verplichting om emissierechten in te leveren ter dekking van de veroorzaakte emissies. Ook hoeven de bedrijven zelf niet op de markt te handelen in emissierechten. Door het ontbreken van deze elementen zal de opzet van een systeem van kostenverevening eenvoudiger zijn dan de opzet van een stelsel van verhandelbare emissierechten. De administratieve lasten en de uitvoeringslasten zullen daardoor lager zijn dan in het EU-ETS.

Bij toepassing van het instrument van kostenverevening zal bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.22, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden bepaald dat in de milieuvergunning van de betrokken bedrijven geen eisen worden opgenomen ten aanzien van energie-efficiency. Dergelijke eisen 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 stelsel van kostenverevening verstoren. Voor de glastuinbouw is dit relevant voor glastuinbouwbedrijven type A als bedoeld in het Besluit glastuinbouw.

Voor inrichtingen die onder het EU-ETS vallen, kent de Wm een vergelijkbare bepaling, namelijk artikel 8.13a, tweede en derde lid. De achtergrond van deze bepaling is uiteengezet in de paragrafen 6.2 en 7.2 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.¹

Het uitsluiten van eisen ten aanzien van energie-efficiency ten behoeve van de werking van een nationaal systeem van kostenverevening is overigens niet mogelijk voor inrichtingen waartoe een gpbv-installatie behoort, dat wil zeggen inrichtingen die vallen onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn.² De huidige IPPC-richtlijn is onder meer van toepassing op inrichtingen waarin verbrandingsinstallaties staan van 50 MW of meer.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3.

² Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257). Een gpbv-installatie is in artikel 1.1 van de Wm omschreven als een installatie als bedoeld in bijlage 1 bij de IPPC-richtlijn.

5. Onderzochte alternatieven

5.1. Algemeen

In paragraaf 2 is aangegeven waarom de energienormen uit het Besluit glastuinbouw niet geschikt zijn om het gestelde milieudoel te kunnen halen. In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel is onderzocht of er nog andere wegen dan een systeem van kostenverevening zijn waarlangs het beoogde doel (een kostenefficiënte reductie van CO₂-emissies) zou kunnen worden bereikt. De uitkomst hiervan is dat andere instrumenten onvoldoende soelaas bieden dan wel om andere redenen minder goed scoren. Eerst wordt in dit verband ingegaan op het EU-ETS, daarna op de bestaande instrumenten op grond van hoofdstuk 8 van de Wm.

5.2. Verhouding tot het EU-ETS

Dit wetsvoorstel strekt tot invoering van een systeem van kostenverevening in de Wm als instrument gericht op het beperken van broeikasgasemissies van inrichtingen in de glastuinbouwsector, naast het EU-ETS. Enkel gelet op de concrete aanleiding voor dit wetsvoorstel, de beperking van emissies van CO₂, zou als maatregel toepassing van het EU-ETS voor de hand liggen. Hieronder wordt aangegeven waarom aansluiting bij het EU-ETS geen werkbare optie is en er behoefte is aan introductie van een nieuw instrument.

Het EU-ETS is een belangrijk instrument in de Wm voor de reductie van emissies van CO₂ en andere broeikasgassen. Het EU-ETS is gebaseerd op richtlijn nr. 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 (hierna: richtlijn 2003/87).¹ Richtlijn 2003/87 is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten,² die op 20 oktober 2004 in werking is getreden. Die wet heeft in hoofdstuk 16 van de Wm een regeling van handel in emissierechten voor stationaire bronnen ingevoegd.

Het EU-ETS verbetert de kostenefficiëntie van emissiereducties. Het uitgangspunt van het EU-ETS is dat een individuele inrichting bij de overheid voldoende emissierechten inlevert ter dekking van haar eigen emissies. Doordat de emissierechten verhandelbaar zijn, zullen emissiebeperkende maatregelen daar genomen worden waar ze het goedkoopst zijn. De emittent heeft immers de keuze om zelf emissiebeperkende maatregelen te treffen of emissierechten bij te kopen. Daarbij zal de verhouding tussen de prijs van de maatregel en de prijs van emissierechten een grote rol spelen. Als de emittent emissierechten bijkoopt, betaalt hij de facto mee aan het nemen van emissiebeperkende maatregelen bij een andere emittent.

In beginsel is het EU-ETS niet van toepassing op kleinere inrichtingen met een beperkt thermisch vermogen (verbrandingsinstallaties van 20 MW of minder), maar een lidstaat kan unilateraal besluiten om de werking van het systeem uit te breiden. Uitbreiding van het toepassingsbereik van het EU-ETS naar inrichtingen die er nu niet onder vallen, is juridisch mogelijk via de zogenoemde opt-in.³

Onderdeel van het EU-ETS zijn echter ook de verplichtingen tot monitoring, verificatie en registratie. Idealiter zijn bedrijven in staat om zelf te handelen in emissierechten. Hoewel niet is uit te sluiten dat deze

¹ PbEU L 275.

² Stb. 2004, 511.

³ De opt-in is geregeld in artikel 24 van richtlijn 2003/87 (Procedures voor de unilaterale opneming van verdere activiteiten en gassen).

eisen op termijn worden vereenvoudigd, leidt toepassing van het EU-ETS op dit moment nog tot een aanzienlijke toename van administratieve lasten voor de bedrijven. Bij glastuinbouwbedrijven die op grond van hun omvang niet onder het EU-ETS vallen, kunnen deze administratieve lasten onevenredig groot zijn in verhouding tot de bedrijfsomvang. Daarnaast betekent een uitbreiding van het EU-ETS met veel kleine inrichtingen voor de overheid een grote toename van de uitvoeringslasten. Een groot deel van deze inrichtingen heeft naar verhouding geringe CO₂-emissies. In dat geval kan het zijn dat de omvang van deze CO₂-emissies niet in redelijke verhouding staat tot de forse uitvoeringslasten voor de toepassing van het EU-ETS.

Deelname aan het EU-ETS wordt om deze reden op dit moment voor de hierboven bedoelde kleinere glastuinbouwbedrijven geen werkbare optie geacht. Daarom is er behoefte aan het ontwikkelen van een nieuw, op een collectieve benadering gebaseerd instrument naast het EU-ETS, waarmee wel een tevoren bepaalde reductie van de emissies van broeikasgassen kan worden bereikt, maar geen disproportionele administratieve lasten voor de ondernemers en/of disproportionele uitvoeringslasten voor de overheid optreden.

5.3. Verhouding tot hoofdstuk 8 van de Wm

Een systeem van kostenverevening is een geschikt instrument voor een sectoraanpak van de reductie van emissies van broeikasgassen. De inrichtingen van de aangewezen categorie dragen in dit systeem immers een collectieve verantwoordelijkheid voor de reductie van de emissies. Het systeem voorziet daarnaast in individuele prikkels voor de ondernemers om emissies te reduceren en laat ondernemers flexibiliteit in de bedrijfsvoering. Een systeem van kostenverevening maakt het mogelijk om, net als het EU-ETS, te verzekeren dat de totale emissiereductie wordt behaald. Welke individuele inrichtingen die reducties gerealiseerd hebben, doet uiteindelijk niet ter zake.

In paragraaf 5.2 is toegelicht waarom er behoefte is aan het instrument kostenverevening naast het EU-ETS. De overige bestaande instrumenten in de Wm die zijn gericht op het beperken van emissie van broeikasgassen, lenen zich niet voor een sectoraanpak en laten de ondernemers minder flexibiliteit in de bedrijfsvoering. Deze instrumenten voorzien niet in het afrekenen van emissiereducties op collectief niveau. Hieronder wordt dit voor de verschillende instrumenten kort toegelicht.

Glastuinbouwbedrijven type A beschikken over een milieuvergunning (zie paragraaf 3). Op grond van hoofdstuk 8 van de Wm heeft het bevoegd gezag, doorgaans burgemeester en wethouders, de bevoegdheid om voorschriften aan de milieuvergunning te verbinden die zijn gericht op beperking van emissies (artikel 8.12, tweede lid, van de Wm) en een doelmatig gebruik van energie (artikel 8.12b, aanhef en onder a, van de Wm). De mogelijkheden om langs die weg tot kostenefficiënte emissiereducties te komen, zijn echter beperkt, nog los van het feit dat slechts een deel van de sector vergunningplichtig is. De eisen die op grond van hoofdstuk 8 van de Wm in een milieuvergunning kunnen worden opgenomen, zijn per definitie gericht op *individuele* inrichtingen en niet op de sector waarvan deze inrichtingen deel uitmaken. Voorschriften die aan een milieuvergunning zijn verbonden, zijn enkel van toepassing op de inrichting waarvoor de milieuvergunning is afgegeven. Daarbij komt dat het lastig is om via vergunningverlening tot een gecoördineerde (nationale) aanpak van een milieuprobleem te komen. De inzet van dit instrument vergt namelijk veel afstemming tussen de verschillende bevoegde gezagen. Enerzijds om ervoor te zorgen dat er zodanige eisen

worden gesteld dat een gemeenschappelijke doelstelling voor emissiereductie kan worden bereikt. Anderzijds om te zorgen dat de bedrijven over het hele land een gelijke behandeling krijgen. Een andere complicerende factor is dat, om de juiste voorschriften te kunnen stellen bij betrokken inrichtingen, intensief contact noodzakelijk is met deze bedrijven om te kijken welke maatregelen haalbaar zijn. Dat is zowel voor het bedrijf als het bevoegd gezag een arbeidsintensief proces.

Het Activiteitenbesluit kent een verplichting tot het plegen van investeringen in energiebesparende maatregelen (artikel 2.15 van dat besluit). De ondernemingen die onder het Besluit glastuinbouw vallen, zijn uitgezonderd van deze verplichting uit het Activiteitenbesluit. Maar ook al zou die verplichting wel van toepassing worden verklaard, dan nog zijn de mogelijkheden om langs die weg tot kostenefficiënte emissiereducties te komen, beperkt. Het criterium voor de omvang van de investering is namelijk niet de mate van emissiereductie, maar de terugverdientijd van de investering. Dit instrument leidt derhalve wel tot beperking van het energiegebruik, maar het geeft geen zekerheid omtrent het behalen van de vereiste collectieve emissiereducties.

Bij beide instrumenten worden de ondernemers beperkt in hun bedrijfsvoering, aangezien er in ieder geval bepaald wordt dat ze op een zeker moment maatregelen moeten treffen. De emissiereductie zal bij toepassing van deze instrumenten door iedere inrichting afzonderlijk gerealiseerd moeten worden. Inrichtingen hebben niet de keuze om te betalen in plaats van emissies te reduceren. Deze twee instrumenten lenen zich dus niet goed voor een sectorale aanpak en zijn minder kostenefficiënt.

6. Hoofdlijnen van het beoogde systeem van kostenverevening voor de glastuinbouw

Dit wetsvoorstel voorziet in de invoering van een systeem van kostenverevening voor inrichtingen in de glastuinbouwsector die niet deelnemen aan het EU-ETS. De hoofdelementen van het systeem worden opgenomen in titel 15.13 van de Wm. Het gaat dan met name om:

- de bevoegdheid voor de overheid om een emissieruimte voor de sector vast te stellen;
- de financiële gevolgen die uit het systeem voort kunnen vloeien.

In een algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld omtrent de financiële gevolgen en de verdere concrete uitwerking van het systeem zal in een medebewindsverordening van het Productschap Tuinbouw (hierna: het Productschap) worden opgenomen. De algemene maatregel van bestuur zal daarom ook aangeven welke elementen de door het Productschap in medebewind op te stellen verordening moet bevatten. Een van die elementen is de wijze waarop de geëmitteerde hoeveelheden CO₂ worden vastgesteld.

Bij de inventarisatie van mogelijke alternatieve sturingsinstrumenten voor de energienormen in het Besluit glastuinbouw is reeds verkend hoe een kostenvereveningssysteem voor CO₂ voor de glastuinbouw kan werken. Vanaf 2007 hebben het Productschap, LTO Glaskracht en de Ministeries van VROM en LNV gewerkt aan de opzet van het kostenvereveningssysteem. Het Productschap heeft daarbij een coördinerende en beleidsinhoudelijk leidende rol op zich genomen. Vanuit de sector is daarbij onder meer LTO-Noord Glaskracht nauw betrokken geweest. Tijdens de ontwikkeling van het systeem is regelmatig overleg met de Ministeries van VROM en LNV gehouden om zeker te stellen dat het systeem binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders past.

Hieronder wordt op hoofdlijnen beschreven hoe een systeem van kostenverevening voor de glastuinbouw in de jaren 2011 en 2012 kan gaan functioneren. De bedoeling is dat in deze periode ervaring kan worden opgedaan met het systeem. Het systeem zal in deze periode worden geëvalueerd en bekeken zal worden of en hoe een systeem voor de periode 2013–2020 kan worden opgezet en onder welke condities. De kern van een dergelijk systeem wordt gevormd door een prikkel op bedrijfsniveau en collectieve afrekening met de overheid in geval van overschrijding van het plafond. In de periode 2011–2012 is er sprake van een beperkt systeem: er is geen constante prikkel om de emissies te reduceren tot een lager niveau dan de vastgestelde emissieruimte. Hoe het systeem op dit punt te completeren is onderdeel van de evaluatie. Het systeem wordt hieronder beschreven aan de hand van de belangrijkste bouwstenen in de beoogde eerste twee jaren. De hoofdlijnen van het beoogde systeem zijn:

- De registratie. Bij de start van het systeem zullen alle glastuinbouwbedrijven, die niet verplicht zijn tot deelname aan het EU-ETS, worden geïnformeerd over hun verplichte deelname aan het collectieve systeem van kostenverevening.
- De vaststelling van de emissieruimte. De Minister van VROM in overeenstemming met de Minister van LNV stelt, gehoord de glastuinbouwsector, de emissieruimte voor de gezamenlijke deelnemende inrichtingen vast. Hierbij worden het werkprogramma Schoon en Zuinig en het convenant Schone en zuinige agrosectoren betrokken.
- De emissieaangifte. De ondernemingen bepalen jaarlijks de CO₂-emissie van hun inrichting op basis van een vooraf vastgestelde methodiek en stellen een CO₂-emissieaangifte op voor hun inrichtingen.
- De controle van de emissieaangifte. Binnen het systeem treedt het Productschap op als bevoegd gezag dat de totale emissies in relatie tot de emissieruimte bijhoudt en het systeem van kostenverevening uitvoert. Het Productschap ontvangt de emissieaangiften en kan achterliggende informatie opvragen zoals de energienota's van energieleveranciers. Het energieverbruik van de glastuinbouwbedrijven zal met een standaard omrekenfactor kunnen worden omgerekend naar CO₂-emissies. De juistheid van de emissieaangifte wordt gecontroleerd door vergelijking met andere gegevens die het Productschap over de ondernemingen heeft. Zo nodig kan het Productschap ook besluiten tot een bedrijfsbezoek.
- De afrekening. Op basis van de emissieaangiften bepaalt het Productschap de totale emissies van alle inrichtingen. Indien er sprake is van overschrijding van de emissieruimte, berekent het Productschap wat de kosten zouden zijn indien deze overschrijding gecompenseerd zou moeten worden met de aankoop van 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. De middelen die hierdoor vrijkomen, vloeien in de algemene middelen.
- De handhaving. Het Productschap houdt toezicht op de naleving van het systeem en treedt bij overtredingen handhavend op. Uitgangspunt daarbij is dat de ondernemingen alsnog correcte informatie verschaffen over de emissies. Blijft een inrichting in gebreke, dan kan het Productschap uiteindelijk de emissies ambtshalve vaststellen. Als sanctie is het onder meer mogelijk een tuchtrechtelijke boete op te leggen.

Wat boven is beschreven, geldt voor de (non-EU-ETS-)bedrijven in de glastuinbouwsector met een hoog energieverbruik die samen verantwoordelijk zijn voor ongeveer 95% van de CO₂-emissies. Voor de ondernemingen met een beperkt energieverbruik, verantwoordelijk voor een

relatief klein deel (circa 5%) van de totale CO₂-emissies van de sector, geldt een lichter regime. Deze bedrijven worden door het programma Kas als Energiebron waarschijnlijk al voldoende gestimuleerd tot energiebesparing. Dit programma zet in op innovatieve projecten zoals aardwarmte, biobrandstoffen en zonne-energie teneinde de CO₂-emissie te reduceren en een verminderde afhankelijkheid van fossiele energie te bereiken¹. Wel is het noodzakelijk om van deze bedrijven informatie te krijgen, onder meer om te kunnen vaststellen of de onderneming nog steeds behoort tot de categorie ondernemingen met een beperkt energieverbruik dan wel (als gevolg van aanpassingen in de bedrijfsvoering) inmiddels moet worden ingedeeld in de categorie ondernemingen met een hoog energieverbruik. Ondernemingen met een beperkt energieverbruik zijn daarom verplicht zich te registreren. Anders dan voor de ondernemingen met een hoog energieverbruik geldt, hoeven ondernemingen met een beperkte emissie echter niet jaarlijks een emissieaangifte te doen. Er geldt enkel de plicht relevante wijzigingen in het bedrijf door te geven. Ondernemingen met een beperkt energieverbruik zijn voorts in deze fase uitgezonderd van de afrekening.

7. Medebewind

Het is wenselijk om de Minister van VROM de bevoegdheid toe te kennen medewerking te vorderen van een bedrijfslichaam voor de uitvoering van een systeem van kostenverevening. Voor een systeem dat per sector wordt ingevoerd, kan een bedrijfslichaam het meest geschikte orgaan zijn voor de uitvoering. De uitvoering kan het verrichten van feitelijke werkzaamheden en het stellen van regels of nadere regels omvatten. De aanname is dat de inzet van een bedrijfslichaam leidt tot een uitvoering die optimaal aansluit bij de bedrijfsvoering van de bedrijven. Een bedrijfslichaam heeft doorgaans een goed inzicht in de sector die onder haar bevoegdheid valt en in de relevante ontwikkelingen binnen die sector. Naar verwachting zal dit bijdragen aan het draagvlak voor het systeem van kostenverevening.

Het voornemen bestaat om bij de invoering van een systeem van kostenverevening voor de glastuinbouwsector medewerking te vorderen van het Productschap Tuinbouw. Het Productschap voert op dit moment al taken in medebewind uit voor de Minister van LNV, met name de uitvoering van de Gemeenschappelijke Marktordening voor groenten en fruit.

De Wet op de bedrijfsorganisatie (hierna: de Wbo) bepaalt voor een groot deel de bestuurlijke verhoudingen tussen de betrokken minister en een bedrijfslichaam als medewerking wordt gevorderd. Een bedrijfslichaam is op grond van de Wbo verplicht om te voldoen aan een verzoek om medewerking. Doorgaans zal er overeenstemming bestaan tussen de minister en het bedrijfslichaam voordat daadwerkelijk medewerking wordt gevorderd. Indien een bedrijfslichaam de gevorderde medewerking niet of niet behoorlijk verleent, bepaalt de Wbo dat de betrokken minister in dat geval zelf in de uitvoering kan voorzien, op kosten van het bedrijfslichaam. In dit wetsvoorstel is bepaald dat een verordening van een bedrijfslichaam ten behoeve van de uitvoering van het medebewind de goedkeuring van de Minister van VROM behoeft. Gelet op de relatie met het klimaatbeleid is het wenselijk dat de Minister van VROM zeggenschap heeft over de wijze van uitvoering van het kostenvereveningssysteem. Om dezelfde reden kan in de algemene maatregel van bestuur waarbij de medewerking daadwerkelijk wordt gevorderd, worden bepaald dat goedkeuring ook vereist is voor besluiten op grond van die verordening.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 575, nr. 14.

Overigens is het niet mogelijk een kostenvereveningssysteem voor broeikasgassen in te voeren via een autonome productschapsverordening. Het klimaatbeleid is immers een taak van de rijksoverheid. Voorts is een algemeen uitgangspunt dat het onderwerp emissies van broeikasgassen in de Wm wordt geregeld.

8. Handhaving

In de situatie dat medewerking wordt gevorderd van een bedrijfslichaam, is in beginsel het reguliere handhavingsregime van de wet waarbij medewerking wordt gevorderd ook van toepassing op regels gesteld door het bedrijfslichaam. Het reguliere handhavingsregime van de Wm is het bestuursrechtelijke instrumentarium. Gelet op de achtergrond van het wetsvoorstel is in het wetsvoorstel bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur het bedrijfslichaam kan worden opgedragen tuchtrecht toe te passen in verband met handhaving van een medebewindsverordening. Voorts is bepaald dat het reguliere handhavingsinstrumentarium van de Wm niet van toepassing is op het bij of krachtens die verordening bepaalde, voor zover die verordening tuchtrechtelijk wordt gehandhaafd. Daarmee wordt dubbele bestraffing voorkomen.

Tuchtrecht is sanctierecht, net als het strafrecht. Tuchtrechtspraak richt zich in beginsel op de handhaving van normen die voor een specifieke, beperkte groep belanghebbenden gelden. Het kan daarom heel geschikt zijn als sanctiestelsel voor een systeem van kostenverevening voor de glastuinbouwsector. Als voor de uitvoering van het systeem medewerking van het Productschap wordt gevorderd, is het mogelijk om voor de handhaving tuchtrecht te hanteren. Toepassing van tuchtrecht zou in dit geval leiden tot een effectieve handhaving, gelet op de mogelijke sancties die zijn opgenomen in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. Zo is het mogelijk om een geldboete op te leggen tot maximaal de vierde categorie als bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (€ 19 000,-). Het geldelijk voordeel dat per inrichting kan worden behaald door overtreding van het vereveningssysteem wordt geschat op ruim € 8 200,-, uitgaande van een gemiddelde overschrijding van het plafond en een gemiddelde prijs voor emissierechten. Er is dan ook geen behoefte aan hogere geldboetes, wat ingeval van handhaving langs de weg van de Wet op de economische delicten mogelijk zou zijn. Daar komt bij dat het toezicht en de controle binnen het vereveningssysteem er op zullen zijn gericht om ook in het geval van overtredingen de reële emissies te achterhalen. De overtreder krijgt niet enkel een sanctie opgelegd, maar zal ook alsnog worden geconfronteerd met de verschuldigde vergoeding uit hoofde van het vereveningssysteem, die is gebaseerd op zijn reële emissies. Obstructie van het systeem kan worden voorkomen door de mogelijkheid om in het uiterste geval de emissies van een inrichting ambtshalve door het Productschap te laten vaststellen.

De voorzitter van het Productschap heeft de bevoegdheid om geconstateerde overtredingen bij het tuchtgerecht aanhangig te maken en maatregelen te eisen. Het is aan hem om in een handhavingsbeleid neer te leggen welke sanctie voor een bepaalde overtreding wordt geëist. Voor een effectieve uitvoering van het kostenvereveningssysteem zullen de sancties een voldoende punitief en preventief effect moeten hebben. Het tuchtgerecht en in hoger beroep het College van Beroep voor het bedrijfsleven zullen in individuele zaken oordelen over de proportionaliteit van de geëiste sancties.

9. Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven

Uit een kostenvereveningssysteem vloeien administratieve lasten voort voor de glastuinbouwsector. De verwachting is dat de uiteindelijke omvang van de administratieve lasten voor de ondernemers beperkt zal zijn. Hierna worden de verwachte administratieve lasten voor de circa 6000 bedrijven weergegeven aan de hand van de verschillende stappen binnen een kostenvereveningssysteem.

Bij de aanvang van het systeem zullen eenmalige administratieve lasten voortvloeien uit het inwinnen van enkele basisgegevens van de inrichtingen. Deze gegevens zullen onder meer zien op de activiteiten van de inrichting en de omvang van deze activiteiten. Per ondernemer zal dit naar verwachting niet meer dan één uur kosten. Uitgaande van een uurtarief van € 45,- levert dit eenmalige administratieve lasten op van € 45,- per bedrijf. Deze administratieve lasten treden op voor ieder bedrijf dat deelneemt aan het kostenvereveningssysteem. Uitgaande van 6000 ondernemingen in de glastuinbouw leidt dit in totaal tot eenmalige administratieve lasten van € 270 000,-.

De structurele administratieve lasten vloeien voort uit de periodieke opgave van het energieverbruik, het doorgeven van wijzigingen in de basisgegevens, het voldoen aan verzoeken om extra informatie, het beschikbaar houden van relevante gegevens en het meewerken aan controles. Jaarlijks zal dit gemiddeld per bedrijf naar schatting 1 uur en 45 minuten kosten. De structurele administratieve lasten per bedrijf bedragen in dat geval € 78,75. Deze lasten doen zich in eerste instantie voor bij de ondernemingen die jaarlijks een emissieaangifte moeten doen. Naar verwachting zullen dit er circa 3000 zijn. Dit leidt in totaal tot een jaarlijkse administratieve last van € 236 250,-.

Bij de uitvoering van een systeem van kostenverevening zal zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van gegevens die al bij de overheid bekend zijn of die de ondernemer reeds voorhanden heeft, zoals bijvoorbeeld een gasrekening. Het streven is om het inwinnen van gegevens op een wijze te doen die de ondernemer het minste belast.

Een alternatief instrument waarmee het beleidsdoel van reductie van broeikasgasemissies kan worden bereikt is het EU-ETS. Dit instrument leidt echter per onderneming tot aanzienlijk meer administratieve lasten dan een systeem van kostenverevening. Deze administratieve lasten zijn toegelicht in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-Richtlijn handel in emissierechten¹ en met name in de toelichting bij de Regeling monitoring handel in emissierechten.² De administratieve lasten in het EU-ETS bedragen volgens de laatste schatting € 3 900–4 100 per kleine inrichting per jaar.³

In welke mate de invoering van een systeem van kostenverevening zal leiden tot een toename van de administratieve lasten, is afhankelijk van de reeds bestaande regels gericht op dit beleidsdoel. Het nieuwe systeem van kostenverevening vervangt de energienormen uit het Besluit glastuinbouw. De met de energienormen samenhangende administratieve lasten, die voortvloeien uit het meten en registreren van het verbruik van energie, vervallen dus ook. Per saldo kan er in dat geval sprake zijn van geen of een beperkte toename van de totale administratieve lasten voor de ondernemer.

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. Het college heeft het voorstel niet geselecteerd voor toetsing.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3.

² Stcrt. 2004, 250.

³ Zie: Actal V: Actualiseren ACTAL-rapportage emissiehandel, SIRA Consulting, 30 maart 2007, blz. 20–22.

De bedrijfseffecten die voortvloeien uit de toepassing van kostenverevening zullen naar verwachting beperkt zijn. Het streven is dat de ondernemers op een zo eenvoudig mogelijke wijze de emissies kunnen vaststellen en rapporteren. Uitgangspunt is bijvoorbeeld dat er geen externe verificateur door de ondernemer ingeschakeld hoeft te worden. Verder vloeien uit de uitvoering van het CO₂-sectorsysteem financiële lasten voort voor de ondernemers. Deze kosten worden geschat op € 200 000,- per jaar voor de deelnemende bedrijven gezamenlijk. Het uitgangspunt is dat deze worden verhaald op de deelnemers naar rato van het totale gasverbruik. Per kuub gas betekent dat voor de inrichtingen een toeslag van circa 0,02 Eurocent per m³ gas; De financiële lasten die voortvloeien uit een overschrijding van de emissieruimte zijn moeilijk te voorspellen. Deze zijn afhankelijk van de daadwerkelijke emissies van de betrokken sector en de marktprijs van de emissierechten.

10. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Doelgroep van het wetsvoorstel vormen de ruim 6000 glastuinbouwbedrijven die onder het kostenvereveningssysteem worden gebracht. Glastuinbouwbedrijven zullen onder het EU-ETS of onder het kostenvereveningssysteem vallen.

Het kostenvereveningssysteem kan rekenen op draagvlak bij de glastuinbouwsector. De opzet van het systeem is in overeenstemming met de glastuinbouwsector tot stand gekomen. Door het Productschap en LTO/Glaskracht is bovendien al relatief veel aandacht besteed aan communicatie over de doelstellingen en de werking van het systeem.

Naleving van het systeem betekent voornamelijk het tijdig verstrekken van de basisgegevens, van wijzigingen in de basisgegevens en van de gegevens waarmee de CO₂-emissies kunnen worden berekend. Het streven is dat ondernemers de vereiste gegevens digitaal door kunnen geven. Het betreft een beperkte hoeveelheid gegevens. In veel gevallen zal kunnen worden volstaan met de opgave van de hoeveelheid verbruikt gas conform de gasrekening. De eenvoud van de opgave zal de kans op spontane naleving vergroten. In de verordening van het Productschap worden nog eenduidige regels over monitoring en rapportages opgenomen. Daarbij zal voor ondernemingen met een beperkt gasverbruik een versimpelde monitoring gelden.

Het voornemen is dat het Productschap de uitvoering, het toezicht en de handhaving van het systeem op zich zal nemen. Het Productschap heeft al een grote rol gespeeld bij de opzet van het systeem. Het Productschap zal tevens controles uitvoeren, gericht en steekproefsgewijs, naar de juistheid van de verstrekte gegevens. Aangezien het kostenvereveningssysteem gevolgen verbindt aan de collectieve CO₂-emissies van de glastuinbouwsector, zal er slechts een geringe drijfveer bestaan bij individuele ondernemers om de emissies onjuist op te geven. De ondernemer kan immers niet inschatten of hij hier voordeel van zal hebben. Bovendien is de kans op detectie van een overtreding bij controle groot, aangezien de CO₂-emissie op basis van een beperkt aantal gegevens kan worden vastgesteld.

Het Productschap zal toezichthouders aanwijzen die toezicht houden bij de ondernemingen die onder het vereveningssysteem vallen. Deze aanwijzing behoeft de goedkeuring van de Minister van VROM. In de bestuurlijke verhouding tussen de Minister van VROM en het Productschap zal van het Productschap gevraagd worden verantwoording af te leggen over de uitvoering van het systeem.

De gevolgen voor de rechterlijke macht van de invoering van een vereveningssysteem door het Productschap zijn naar verwachting beperkt. Gezien het draagvlak voor het systeem zal het aantal sancties beperkt zijn. Het gros van de zaken waar een sanctie wordt geëist, zal naar verwachting niet verder komen dan behandeling bij het tuchtgerecht. Bij overschrijding van de emissieruimte zullen de kosten van de overschrijding naar verwachting op de deelnemers verhaald worden via een heffing door het Productschap op grond van artikel 126 van de Wbo. Het is mogelijk om daar tegen in bezwaar en beroep te gaan. Het aantal beroepen zal afhankelijk zijn van het al dan niet overschrijden van de streefwaarde in een kalenderjaar, de mate van overschrijding en de prijs van emissierechten op de markt. Dit zijn bepalende factoren voor het opleggen van een heffing en de hoogte daarvan.

11. Milieutoets

Dit wetsvoorstel is opgesteld in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig en heeft tot doel een instrument te creëren om de emissies van CO₂ van de glastuinbouwsector terug te brengen. De verplichting tot de beperking van CO₂-emissies vloeit voor Nederland voort uit het Kyoto-Protocol. De verwachting is dat de inzet van het instrument zal leiden tot lagere emissies van CO₂. In veel gevallen zal de lagere emissie verband houden met een lager energieverbruik. Een kostenvereveningssysteem voor de glastuinbouw zal een bijdrage leveren aan het bereiken van de Kyoto-doelstelling voor de non-ETS-sectoren.

12. Staatssteun, mededinging en notificatie als technische maatregel

Dit wetsvoorstel bevat geen technische voorschriften of regels betreffende elektronische diensten waarvoor een meldingsplicht bestaat op grond van richtlijn nr. 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en van regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is beoordeeld of er aspecten van staatssteun aanwezig zijn.

Een systeem van kostenverevening is niet per definitie staatssteun. Afhankelijk van de vormgeving van het systeem en de bestemming van de daarmee gemoeide middelen kan er sprake zijn van staatssteun. Zoals hier voor al is opgemerkt, is het de bedoeling dat de middelen die de sector moet opbrengen in geval van overschrijding van het emissieplafond in de algemene middelen vloeien.

Bij de vormgeving van de algemene maatregel van bestuur en de verordening van het Productschap zullen de staatssteunaspecten vanzelfsprekend in het oog worden gehouden.

13. Vaste verandermomenten

De inwerkingtredingsbepaling wijkt af van het in het kabinetsstandpunt inzake vaste verandermomenten neergelegde uitgangspunt. Met de werkzaamheden aan dit wetsvoorstel is begonnen voor 1 januari 2010. Het kabinetsbeleid met betrekking tot vaste verandermomenten is daarom niet van toepassing.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Dit artikel voegt een nieuwe titel 15.13 (Kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw) toe aan de Wm. Gekozen is voor opname van deze regeling in hoofdstuk 15 (Financiële bepalingen), omdat het financiële aspect (het verevenen van kosten) het centrale kenmerk is van het voorgestelde instrument. Het begrip «kostenverevening» komt overigens elders in de regelgeving ook wel voor.¹ Opname van deze regeling in hoofdstuk 16 (Handel in emissierechten) is niet logisch, omdat kostenverevening geen systeem van verhandelbare emissierechten is zoals het stelsel van handel in broeikasgasemissierechten (titel 16.2 van de Wm) dat wel is. Regeling in hoofdstuk 8 van de Wm (Inrichtingen) zou op zich denkbaar zijn geweest, maar daarvoor is niet gekozen omdat de nadruk hier ligt op het financiële karakter van het nieuwe systeem.

Onderdeel A

artikel 15.51 van de Wm

eerste lid

Op grond van dit lid wordt voor glastuinbouwbedrijven als bedoeld in het Besluit glastuinbouw een systeem van kostenverevening voor CO₂-emissies ingevoerd. De omschrijving in dit lid is gelijk aan de omschrijving in artikel 2 van het Besluit glastuinbouw.

tweede lid

onderdeel a

Inrichtingen bestemd voor de teelt van witlof en paddenstoelen zijn in het Besluit glastuinbouw uitgesloten van het begrip glastuinbouwbedrijf. De teelt van witlof en paddenstoelen valt onder het Besluit landbouw milieubeheer (zie artikel 2, eerste lid, onderdeel g, van dat besluit). Dat heeft te maken met de wijze van de teelt. Deze gewassen worden in speciaal hiervoor ingerichte gebouwen geteeld (zoals de eetbare paddenstoelen) dan wel geforceerd (o.a. witlof). Met een gebouw worden schuren bedoeld en geen kas (permanente opstand van glas of kunststof) of schuurkas. Aangezien er bij deze teelten geen sprake is van glastuinbouw, vallen zij niet onder de reikwijdte van het kostenvereveningssysteem.

Deze sectoren hebben een eigen beleid ten aanzien van energiegebruik. Voor de paddenstoelensector is hierover ook het een en ander neergelegd in het Convenant schone en zuinige agrosectoren.

onderdeel b

Titel 16.2 van de Wm regelt de handel in emissierechten (ETS). Een klein deel van de glastuinbouwbedrijven valt onder titel 16.2 van de Wm. Het is niet de bedoeling dat die bedrijven daarenboven onder het voorgestelde kostenvereveningssysteem gaan vallen. De uitzondering in onderdeel b voorziet daarin.

artikel 15.52 van de Wm

Dit artikel vormt de kern van het kostenvereveningssysteem. Dit artikel creëert de verplichting voor de glastuinbouwbedrijven gezamenlijk om bij overschrijding van het CO₂-emissieplafond voor de glastuinbouw een vergoeding te betalen.

¹ Zie bijvoorbeeld de Regeling beschikbare middelen verstrekkingen en vergoedingen Zfw 2004.

Deze vergoeding is een bestuursrechtelijke geldschuld als bedoeld in artikel 4:85 van de Algemene wet bestuursrecht. Titel 4.4 van die wet is daarop van toepassing.

artikel 15.53 van de Wm

Dit artikel ziet op het vorderen van medebewind. In paragraaf 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds aangegeven dat het wenselijk is de Minister van VROM de bevoegdheid toe te kennen om medewerking te vorderen van een bedrijfslichaam voor de uitvoering van een systeem van kostenverevening. Deze bevoegdheid kan bij algemene maatregel van bestuur worden uitgeoefend (artikel 15.53, eerste lid). Voor de inhoud en de formulering van artikel 15.53 is aansluiting gezocht bij wat gebruikelijk is in de medebewindswetgeving van met name het Ministerie van LNV.

tweede lid

Zie voor een toelichting op dit lid paragraaf 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

derde, vierde en vijfde lid

Zoals in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, is het wenselijk om ten aanzien van bepaalde overtredingen van eerdergenoemde medebewindsverordeningen over te gaan tot toepassing van tuchtrecht. Deze leden geven de daarvoor vereiste wettelijke basis. Inhoud en formulering van deze leden zijn ontleend aan artikel 108a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

In het derde lid is tot uitdrukking gebracht dat toepassing van tuchtrecht geen automatisme is. Bij algemene maatregel van bestuur zal dienen te worden bepaald voor welke voorschriften uit de medebewindsverordening toepassing van tuchtrecht door het betrokken bedrijfslichaam aan de orde is. Zo kan voor bepaalde onderdelen van de verordening worden vastgelegd dat er sprake is van tuchtrecht en voor bepaalde andere onderdelen niet.

In het vierde en vijfde lid worden voorzieningen getroffen in verband met de toe te passen procesgang en de tuchtrechtelijke maatregelen. Daarmee is zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij de Wet tuchrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. Alle relevante bepalingen van die wet zijn van overeenkomstige toepassing verklaard, met uitzondering van die bepalingen die naar hun aard niet van toepassing kunnen zijn vanwege het medebewindskarakter.

Onderdeel B

In het voorgestelde artikel 15.53 van de Wm is voorzien in de mogelijkheid van tuchtrechtelijke handhaving van de krachtens dat artikel bij verordening van een bedrijfslichaam gegeven regels. Met de toevoeging van een derde lid aan artikel 18.1a van de Wm wordt zeker gesteld dat er geen dubbel handhavingsregime van toepassing is op de handhaving van het bij of krachtens titel 15.13 van de Wm bepaalde.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa