

Vergaderjaar 2013–2014

33 883

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 oktober 2013 en het nader rapport d.d. 17 februari 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 september 2013, no. 13.001988, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw 2015–2020), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt het in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) opgenomen systeem van verevening van kosten verbonden aan het overschrijden van de voor de glastuinbouwsector voor een bepaalde periode vastgestelde hoeveelheid CO₂ emissies. Waar op dit moment glastuinbouwbedrijven (hierna: inrichtingen) die 305 ton CO₂ of meer emitteren een vergoeding verschuldigd zijn indien de voor de sector als geheel vastgestelde hoeveelheid CO₂ emissies (hierna: emissieruimte) wordt overschreden, breidt het wetsvoorstel deze categorie inrichtingen uit, zodat ook de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ uitstoten een vergoeding verschuldigd zijn bij overschrijding van de emissieruimte. Daarnaast wordt de emissieruimte in het wetsvoorstel per kalenderjaar vastgesteld.

De Afdeling advisering maakt een aantal opmerkingen over de consistentie, over de opportuniteit van het wetsvoorstel, en over de administratieve en uitvoeringslasten. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 september 2013, nr. 13.001988, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 oktober 2013, nr. W14.13.0329/IV, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) merk ik het volgende op.

1. Consistentie

Het wetsvoorstel beoogt om alle in artikel 15.51 van de Wm bedoelde inrichtingen een vergoeding te laten betalen indien de emissieruimte wordt overschreden. De toelichting motiveert de keuze om de reikwijdte uit te breiden naar alle inrichtingen met het argument dat wanneer ook de inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ emitteren gaan meebetalen, zij gestimuleerd worden te investeren in emissiereductie.

Begin 2011, bij de invoering van het kostenvereveningssysteem in de Wm, werd op basis van een afweging tussen het milieubelang enerzijds en de met het systeem gemoeide administratieve en uitvoeringslasten anderzijds geconcludeerd dat het milieu voldoende zou zijn gediend met een vergoedingsverplichting voor alleen die inrichtingen die grote(re) hoeveelheden CO₂ uitstoten, te weten 305 ton CO₂ of meer per vastgestelde periode. Immers, deze circa 3.000 glastuinbouwbedrijven – de helft van het totale aantal glastuinbouwbedrijven – zijn samen verantwoordelijk voor 95% van de totale CO₂-emissie van de glastuinbouwsector. Het opleggen van een heffing aan inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ uitstoten, werd niet proportioneel geacht.²

De Afdeling mist in de toelichting een onderbouwing waarom de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat de afweging tussen het milieubelang enerzijds en de administratieve en uitvoeringslasten anderzijds, nu tot een andere conclusie moet leiden dan bij de invoering van het kostenvereveningssysteem in de Wm in 2011. Meer in het bijzonder is de vraag waarom uitbreiding van de reikwijdte naar alle inrichtingen nu wel proportioneel wordt geacht.

De Afdeling adviseert om de uitbreiding van de reikwijdte in de toelichting dragend te motiveren.

1. en 3.a.

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 vergoeding verschuldigd te zijn bij het overschrijden van de voor een bepaalde periode vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies. Het gaat om circa 3.000 inrichtingen – de helft van het totale aantal inrichtingen – die samen verantwoordelijk zijn voor circa 5 procent van de totale CO₂-emissies van de glastuinbouwsector. 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 kan worden opgezet. Inmiddels is het systeem zijn vierde jaar ingegaan. Uit de ervaringen met het systeem is gebleken dat de inrichtingen die minder

² Nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 15 augustus 2011, nr. IENM/BSK-2011/107484, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. (nader rapport is nog niet gepubliceerd in de Staatscourant)

dan 305 ton CO₂ emitteren aan het systeem kunnen deelnemen zonder dat een verzwaring van de administratieve lasten zal optreden. Derhalve wordt de uitbreiding van de reikwijdte naar alle inrichtingen nu wel proportioneel geacht. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is dit nader toegelicht in de paragrafen 3 en 6 van de memorie van toelichting.

2. Opportuniteit van het wetsvoorstel op dit moment

De memorie van toelichting vermeldt «[d]at de staatssteunkaders en Europese regelgeving op het gebied van de landbouw binnen bepaalde voorwaarden enige ruimte [lijken] te bieden voor een privaat door de sector opgezet en uitgevoerd systeem met een individuele kosten-verevening. De glastuinbouwsector heeft aangegeven [dit] nader te gaan bekijken om vervolgens – indien mogelijk – zelfstandig en aanvullend op het kostenvereveningssysteem in de Wm een privaat systeem op te zetten met prikkels voor energiebesparing en verduurzaming op individueel bedrijfsniveau». Het Energieakkoord van 6 september 2013 vermeldt in aanvulling daarop: «[De glastuinbouwsector zal] een voorstel doen voor een aanvulling van het huidige systeem zodanig dat een effectieve prikkel ontstaat voor energiebesparing en verduurzaming bij alle glastuinbouw-bedrijven. Alle glastuinbouwbedrijven gaan deelnemen en krijgen individuele CO₂-normen/benchmarks. Het systeem zal zorgen voor een minimum verrekenprijs van € 20 per ton CO₂, zolang de prijs van internationaal verhandelbare CO₂-emissierechten lager is».³

Met de indiening van dit wetsvoorstel wordt naar het oordeel van de Afdeling vooruitgelopen op de aangekondigde inspanningen van de glastuinbouwsector. Mogelijk leiden de inspanningen van de sector tot een resultaat waarvoor de Wm ook op andere onderdelen moet worden aangepast (bijvoorbeeld inzake de emissieruimte voor de sector) en moet het wetgevingsproces dan opnieuw worden doorlopen. In de wens om enkele verbeteringen aan te brengen in het bestaande kostenvereveningssysteem als aanleiding voor het wetsvoorstel mist de Afdeling een dragende motivering voor de opportuniteit van het gekozen moment in de toelichting. Dit geldt te meer nu, blijkens de toelichting, de procedure bij de Europese Commissie om per 2015 goedkeuring te verkrijgen voor het continueren van de lage energiebelastingtarieven op aardgas nog loopt.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader uiteen te zetten waarom indiening van dit wetsvoorstel nu opportuun wordt geacht.

2. Opportuniteit van het wetsvoorstel op dit moment

Per 1 januari 2015 is een nieuwe goedkeuring nodig van de Europese Commissie om vanaf die datum de lagere energiebelastingtarieven op aardgas voor de glastuinbouwsector 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. Het is de bedoeling dat het verbeterde kostenvereveningssysteem in die periode gaat gelden als tegenprestatie voor het continueren van de lagere energiebelastingtarieven op aardgas. Om 1 januari 2015 te kunnen halen, is het noodzakelijk om parallel aan het doorlopen van de procedure om goedkeuring van de Europese Commissie te krijgen dit wetsvoorstel op te stellen en in procedure te brengen. Daarom wordt indiening van dit wetsvoorstel nu

³ Energieakkoord voor Duurzame Groei, 6 september 2013, blz. 28.

opportunity geacht en wordt niet gewacht op eventuele wijzigingen in de wet- en regelgeving als gevolg van de door de glastuinbouwsector aangekondigde inspanningen. Bovendien ziet het voorstel van de glastuinbouwsector dat is opgenomen in het op 6 september 2013 door de Sociaal-Economische Raad gepubliceerde «Energieakkoord voor duurzame groei» op een privaat door de sector op te zetten en uit te voeren systeem. Het is de bedoeling dat een dergelijk systeem een op zichzelf staande aanvulling is op het kostenvereveningssysteem van de overheid. In de memorie van toelichting is dit nader verduidelijkt.

3. Administratieve en uitvoeringslasten

De memorie van toelichting vermeldt dat als gevolg van de voorgestelde wijziging om alle in artikel 15.51 Wm bedoelde inrichtingen bij overschrijding van de voor de sector vastgestelde hoeveelheid emissies een vergoeding te laten betalen, de lasten voor de rechterlijke macht naar verwachting zullen toenemen. Daarnaast vermeldt de toelichting dat de gegevens die op grond van Verordening PT CO₂ sectorsysteem glastuinbouw 2011 door de inrichtingen moeten worden verstrekt, hetzelfde blijven. Alleen voor inrichtingen die in een kalenderjaar minder dan 305 ton CO₂ emitteren, treedt een kleine lastenverlichting op, omdat zij geen de-minimisverklaring meer hoeven te overleggen aan de Europese Commissie, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt hierover het volgende op:

- a. *Inrichtingen die minder dan 305 ton CO₂ uitstoten, zijn op dit moment alleen verplicht om zich te registreren. Zij hoeven thans niet jaarlijks een emissieaangifte te doen, in tegenstelling tot inrichtingen die meer dan 305 ton CO₂ emitteren.⁴ Als gevolg van de voorgestelde wijziging moeten straks alle inrichtingen jaarlijks een emissieaangifte doen, circa 3.000 inrichtingen extra. Deze lastenverzwaring is niet meegenomen in de toelichting.*
- b. *Op dit moment stelt het Productschap Tuinbouw, op basis van de emissieaangiftes, bij overschrijding van de emissieruimte de hoogte van de verschuldigde vergoeding vast per inrichting. Met de verwachte afschaffing van het Productschap Tuinbouw per 1 januari 2015 zal de Rijksoverheid deze taak overnemen, aldus de toelichting. Bij overschrijding van de emissieruimte zijn door de voorgestelde wijziging alle inrichtingen een vergoeding verschuldigd. Dit leidt voor het Productschap Tuinbouw of de Rijksoverheid tot een toename van het aantal besluiten waarin een verschuldigde vergoeding wordt opgelegd. Omdat tegen deze besluiten bezwaar en beroep mogelijk is, moet bovendien verwacht worden dat meer bezwaarschriften worden ingediend door de glastuinbouwbedrijven. Deze lasten voor het Productschap Tuinbouw of de Rijksoverheid en de glastuinbouwsector zijn niet genoemd in de toelichting.*

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

3.b.

Het aantal inrichtingen dat bij overschrijding van de vastgestelde hoeveelheid emissies een besluit inzake de verschuldigde vergoeding krijgt, verdubbelt. Aangezien tegen dit besluit bezwaar en beroep openstaat, zullen naar verwachting de uitvoeringslasten voor het Productschap Tuinbouw dan wel het Rijk toenemen. Het advies van de Afdeling om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen is opgevolgd.

⁴ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 291, nr. 3, p. 7

4. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De kanttekening in de redactionele bijlage van de Afdeling is overgenomen.

Tenslotte zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.H.B. van der Meer*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.13.0329/IV

- In de memorie van toelichting een verwijzing naar het Energieakkoord van 6 september 2013 opnemen, blz. 27–28.