

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur een systeem van kostenverevening in te kunnen voeren ter beperking van de emissies van broeikasgassen in de lucht. In een systeem van kostenverevening worden financiële gevolgen verbonden aan het overschrijden of onderschrijden van een vastgestelde ruimte voor de totale emissie van een bepaald broeikasgas van een bepaalde categorie inrichtingen. De desbetreffende categorie inrichtingen wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. 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. Het wetsvoorstel wijzigt hiertoe de hoofdstukken 8 (Inrichtingen) en 15 (Financiële bepalingen) van de Wet milieubeheer (hierna: Wm).

De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel is de nadere instrumentatie ten behoeve van de reductie van emissies van kooldioxide (hierna: CO₂-emissies) bij de glastuinbouwsector. In het werkprogramma Schoon en Zuinig van het kabinet is een ambitie neergelegd voor de reductie van CO₂-emissies van de land- en tuinbouw.¹ Op grond van dit werkprogramma zijn in het convenant Schone en Zuinige Agrosectoren onder meer met de glastuinbouwsector afspraken gemaakt over de reductie van CO₂-emissies die deze sector in 2020 moet bereiken.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 afgesproken reducties te kunnen realiseren. Dit wetsvoorstel bevat de juridische basis voor de inzet van dit instrument.

Met de 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. 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. De verhouding tot andere instrumenten voor emissiereductie wordt nader toegelicht in paragraaf 5.

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

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

Dit wetsvoorstel komt voort uit de behoefte om voor de glastuinbouwsector een systeem van kostenverevening in te voeren. Een dergelijk systeem zou in potentie ook in andere sectoren ingezet kunnen worden. Het wetsvoorstel scheidt in algemene zin de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur voor daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen een systeem van kostenverevening in te voeren als instrument ter reductie van broeikasgasemissies. Op dit moment bestaan geen concrete plannen voor een bredere toepassing.

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-protocol³ is in 2002 in de Evaluatienota Klimaatbeleid⁴ een systematiek van sectorale streefwaarden voor CO₂-emissieniveaus aangekondigd. Voor de vaststelling van deze streefwaarde 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 van CO₂ voor 2010 voor de gehele glastuinbouw vastgesteld.⁵ 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.

³ 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).

⁴ Kamerstukken II, 2001/02, 28 240, nr. 11.

⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 28 240, nr. 12.

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.⁶ 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 2008-2012.⁷ 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. In lijn met het regeerakkoord “Samen leven, samen werken” is vervolgens een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de sector om het systeem verder uit te werken en te concretiseren. In eerdergenoemd algemeen overleg op 15 maart 2007 heeft de Minister van VROM toegezegd dat de overheid de ontwikkeling van een vereveningssysteem door de glastuinbouw zal steunen. Het werkprogramma Schoon en Zuinig⁸ 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 2020⁹ van LTO Glaskracht en het Duurzaamheidsakkoord dat tussen de Rijksoverheid en VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland gesloten is.¹⁰ 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.¹¹

⁶ Emissiehandel voor glastuinbouw. Effecten van een CO₂-vereveningssysteem. LEI, Den Haag 2007, blz. 39 e.v.

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 28 240, nr. 76, blz. 8.

⁸ 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.

⁹ Energie-verduurzamingsplan glastuinbouw 2020 versie 8, LTO Glaskracht, 26 juni 2007.

¹⁰ Akkoord van 1 november 2007, zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31 209, nr. 30.

¹¹ Brief van 31 juli 2007 van het Productschap Tuinbouw en LTO Glaskracht Nederland.

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. Dit 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 de helft 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. Dit 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. Het gaat 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 EG-regelgeving biedt hiervoor uitdrukkelijk ruimte.¹²

4. Eigenschappen van een systeem van kostenverevening

Hieronder wordt beschreven welke eigenschappen een systeem van kostenverevening voor de reductie van emissies van broeikasgassen bevat. Het gaat hier om een basismodel

¹² 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).

van het instrument kostenverevening ter beperking van emissies van broeikasgassen. Systemen die in concreto worden uitgewerkt, kunnen op een of meer onderdelen afwijken van dit ideaaltype.

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 of onderschrijden van een emissieruimte voor de totale emissie van een bepaald broeikasgas van een nader aan te wijzen categorie inrichtingen. De beoordeling of de emissies binnen de vastgestelde emissieruimte blijven, vindt plaats op het niveau van de sector als geheel en niet - 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 hoogte van de kosten zal gerelateerd zijn aan de kosten van het emitteren van broeikasgassen binnen de internationale emissiehandel. Omdat Nederland op grond van het Kyoto-protocol de verplichting heeft om broeikasgasemissies te reduceren, zal de staat de toegenomen nationale emissies ten gevolge van de overschrijding van de emissieruimte door deze inrichtingen moeten compenseren. Compensatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden door emissierechten te kopen. Het systeem kan voorzien in een vergoeding voor extra reducties als de totale emissie lager is dan de toegestane emissieruimte. Een financiële prikkel bij onderschrijding van de emissieruimte geeft ondernemers een voortdurende stimulans om emissies te reduceren, ook als de emissies al lager zijn dan de emissieruimte.

De kosten en baten die ontstaan binnen een kostenvereveningssysteem worden aldus verdeeld over de deelnemers. Het streven is dit volgens een verdelingsystematiek te doen die individuele bedrijven een optimale prikkel geeft om emissies te reduceren. Een voorwaarde daarbij is dat de verdelingsystematiek 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 broeikasgasemissierechten. 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.

De kenmerken van de categorie inrichtingen waarvoor het systeem wordt ingevoerd, kunnen van invloed zijn op de vormgeving van het systeem. Om die reden zijn in het wetsvoorstel geen eisen opgenomen waaraan een kostenvereveningssysteem moet voldoen. Het instellen van een systeem van kostenverevening en de inrichting daarvan geschieden op een lager niveau van regelgeving. De hoofdelementen van het systeem zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Het gaat onder meer om de reikwijdte van het systeem (categorieën ondernemingen en broeikasgassen) en het bepalen van een emissieruimte voor de totale emissies van de betrokken inrichtingen. Bij ministeriële regeling en in een verordening van het betrokken bedrijfslichaam kan dit vervolgens nader worden uitgewerkt. Het gaat dan om aspecten zoals het bepalen van de kosten die voortvloeien uit het niet behalen van een reductiedoelstelling en de verdeling van deze kosten over de betrokken inrichtingen.

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

Het 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 het 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).¹³ Richtlijn 2003/87 is in Nederland geïmplementeerd via de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten,¹⁴ 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.¹⁵

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 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. Deze inrichtingen hebben naar verhouding geringe CO₂-emissies. De forse uitvoeringslasten voor de toepassing van het EU-ETS staan in dat geval niet in verhouding tot de CO₂-emissies van de individuele inrichtingen en de totale CO₂-emissie van deze categorie inrichtingen.

Om deze reden wordt het niet opportuun geacht inrichtingen in de glastuinbouwsector die nu niet onder het EU-ETS vallen, via een opt-in alsnog onder dat systeem te brengen. 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.

¹³ PbEU L 275.

¹⁴ Stb. 2004, 511.

¹⁵ De opt-in is geregeld in artikel 24 van richtlijn 2003/87 (Procedures voor de unilaterale opneming van verdere activiteiten en gassen).

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 en besparing van energie. 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. 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 voor 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. Hoofdpijnen van het beoogde systeem van kostenverevening voor de glastuinbouw

Het voornemen bestaat om een systeem van kostenverevening in te voeren voor inrichtingen in de glastuinbouwsector die niet deelnemen aan het EU-ETS. In dat geval zullen bij algemene maatregel van bestuur de hoofdelementen van het systeem worden vastgelegd, waaronder het vaststellen van de emissieruimte. Daarnaast zal de algemene maatregel van bestuur aangeven welke elementen de door het Productschap Tuinbouw (hierna: het Productschap) in medebewind op te stellen verordening moet bevatten. Een van die elementen is de wijze waarop de geëmitteerde hoeveelheden CO₂ worden vastgesteld. De medebewindsverordening zal de verdere concrete uitwerking van het systeem bevatten.

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 hoofdpijnen beschreven hoe een systeem van kostenverevening voor de glastuinbouw kan gaan functioneren. De bedoeling is dat de periode 2011-2012 als een aanlooperperiode zal gelden waarin ervaring kan worden opgedaan met het systeem. Het systeem wordt hieronder beschreven aan de hand van de belangrijkste bouwstenen in die beoogde eerste twee jaren. De hoofdpijnen 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 stelt gehoord de glastuinbouwsector de emissieruimte voor de gezamenlijke deelnemende inrichtingen vast. Het convenant Schone en zuinige agrosectoren en het werkprogramma Schoon

en Zuinig worden als uitgangspunt genomen voor het vaststellen van de emissieruimte.

- 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.
- Controle 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 emissieaangiftes en achterliggende informatie zoals de energienota's. De juistheid van de emissieaangifte wordt gecontroleerd door vergelijking met andere gegevens die het Productschap over de ondernemingen heeft. Zonodig kan het Productschap ook besluiten tot een bedrijfsbezoek.
- De afrekening. Op basis van de emissieaangiftes 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, worden door het Productschap gebruikt voor financiering van het systeem en algemene emissiereducerende maatregelen binnen de sector.
- 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. 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.

Het systeem functioneert in de periode 2011-2012 nog niet optimaal in de zin dat er een constante prikkel is om de emissies te reduceren tot een lager niveau dan de vastgestelde emissieruimte. Om het systeem te completeren is het de bedoeling dat het systeem na 2012 ook financiële gevolgen zal verbinden aan een collectieve *onderschrijding* van de emissieruimte. De wijze waarop financiële waarde kan worden toegekend aan een *onderschrijding* van de emissieruimte, is nog in ontwikkeling. Als dit aspect is geregeld, zal er ook een verdelingssystematiek binnen het systeem worden geïmplementeerd die een constante prikkel tot emissiereductie geeft: zuinige bedrijven worden beloond voor hun milieu-efficiënte gedrag en minder zuinige bedrijven moeten betalen. De bedoeling is dat in die situatie de middelen die vrijkomen wegens *overschrijding* van de emissieruimte worden aangewend voor aankoop van emissierechten ter compensatie van de extra emissies. Voor een wijziging van deze elementen van het systeem hoeft de wettelijke regeling te zijner tijd overigens niet aangepast te worden.

7. Medebewind

Het is wenselijk om de Minister van VROM de bevoegdheid toe te kennen om medewerking te vorderen van een bedrijfslichaam voor de uitvoering van een systeem van kostenverevening. De verwachting is dat een systeem van kostenverevening zal worden ingevoerd per bedrijfstak of een deel daarvan. In die gevallen kan een bedrijfslichaam het meest geschikte orgaan zijn voor de uitvoering van het systeem. 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.

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 het 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. In de algemene maatregel van bestuur waarbij de medewerking daadwerkelijk kan worden gevorderd, kan worden bepaald dat goedkeuring ook vereist is voor besluiten op grond van die verordening.

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

Het reguliere handhavingsregime van dit wetsvoorstel is het bestuursrechtelijke instrumentarium van de Wm. Indien 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. Gelet op de achtergrond van het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de overtreding van een medebewindsverordening van een publiekrechtelijk bedrijfslichaam tuchtrechtelijk kan worden gehandhaafd.

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. De reikwijdte van dit systeem zal bij invoering immers beperkt zijn tot een bepaalde categorie inrichtingen, doorgaans binnen een sector. Als voor de uitvoering van het systeem medewerking van een publiekrechtelijk bedrijfslichaam wordt gevorderd, staan voor de handhaving in beginsel het bestuursrecht en tuchtrecht ter beschikking met strafsancities en herstelsancities. De voorzitter van het bedrijfslichaam heeft de bevoegdheid om geconstateerde overtredingen bij het tuchtgerecht aanhangig te maken en maatregelen te eisen. De behandeling van soortgelijke overtredingen in eerste aanleg wordt geconcentreerd bij één instantie. Dit bevordert de eenheid in rechtspraak op dit terrein.

Van geval tot geval zal worden gezien of tuchtrecht een geschikt instrument is voor de handhaving van een systeem van kostenverevening voor een bepaalde categorie inrichtingen. Indien wordt gekozen voor tuchtrechtelijke handhaving, zal hier in de nota van toelichting bij de betrokken algemene maatregel van bestuur op worden ingegaan.

9. Lasten en voordelen voor het bedrijfsleven

De administratieve lasten die direct voortvloeien uit dit wetsvoorstel zijn zeer beperkt. Deze lasten bestaan uit het kennisnemen van de wet. Het is mogelijk dat administratieve lasten voortvloeien uit de regels die kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In dat geval zal in de nota van toelichting worden ingegaan op de omvang van deze administratieve lasten. Overigens zullen in een algemene maatregel van bestuur waarbij medewerking van een bedrijfslichaam wordt gevorderd, naar verwachting vooral verplichtingen voor het bedrijfslichaam staan. De administratieve lasten voor de ondernemers zullen in dat geval voor het grootste deel voortvloeien uit de verordening van het bedrijfslichaam ter uitvoering van het medebewind. Deze verordening moet overigens goedgekeurd worden door de Minister van VROM. Daarbij zal erop worden

toegezien dat er in de verordening geen verplichtingen zijn opgenomen die leiden tot onnodige administratieve lasten.

De verwachting is dat de uiteindelijke omvang van de administratieve lasten voor de ondernemers beperkt zal zijn. Om een indruk te geven van de verwachte administratieve lasten worden hierna de administratieve lasten berekend voor een modelsector van 3000 bedrijven. Dit gebeurt aan de hand van de globale stappen binnen een kostenvereveningssysteem waar administratieve lasten uit voortvloeien.

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. De structurele administratieve lasten vloeien voort uit de periodieke opgave van het energieverbruik, uit 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 administratieve lasten per bedrijf bedragen in dat geval € 78,75. Voor de gehele modelsector van 3000 ondernemingen zijn de jaarlijkse administratieve lasten € 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 emissierechten¹⁶ en met name in de toelichting bij de Regeling monitoring handel in emissierechten.¹⁷ De administratieve lasten in het EU-ETS bedragen volgens de laatste schatting € 3.900 - 4.100 per kleine inrichting per jaar.¹⁸

Of de invoering van een systeem van kostenverevening voor een specifieke sector zal leiden tot een toename of afname van de administratieve lasten, is afhankelijk van de voor die sector reeds bestaande regels gericht op dit beleidsdoel. De inzet van een systeem van kostenverevening als extra instrument zal altijd een toename van administratieve lasten betekenen. Treedt het nieuwe systeem in de plaats van een ander instrument dan kan er ook een verlaging van de administratieve lasten optreden. Dit doet

¹⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3.

¹⁷ Staatscourant 2004, nr. 250.

¹⁸ Zie: Actal V: Actualiseren ACTAL-rapportage emissiehandel, SIRA Consulting, 30 maart 2007, blz. 20-22.

zich voor bij de voorgenomen invoering van een systeem van kostenverevening voor de glastuinbouw, waarbij het systeem van kostenverevening de energienormen uit het Besluit glastuinbouw vervangt. In zo'n geval zal er per saldo sprake kunnen zijn van een verlaging van de administratieve lasten. Dit effect zal worden meegenomen wanneer de administratieve lasten van een nieuw systeem van kostenverevening in kaart worden gebracht.

10. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Aangezien het wetsvoorstel enkel bevoegdheden in het leven roept, is het weinig relevant het wetsvoorstel zelf te beoordelen op de aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze gevolgen zullen pas ontstaan en duidelijk worden als bij algemene maatregel van bestuur daadwerkelijk een systeem van kostenverevening zal worden ingevoerd. Op dat moment is duidelijk om welke doelgroep het gaat. Als er medewerking van een bedrijfslichaam wordt gevorderd, is op dat moment ook duidelijk welke organisatie met de uitvoering is belast.

11. Milieutoets

Het wetsvoorstel is opgesteld in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig en heeft tot doel een instrument te creëren om de emissies van broeikasgassen terug te brengen. De verwachting is dat de daadwerkelijke inzet van het instrument zal leiden tot lagere emissies van broeikasgassen. In veel gevallen zal de lagere emissie verband houden met een lager energieverbruik.

12. Staatssteun, mededinging en notificatie als technische maatregel

Onderhavig 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. Op het moment dat er een financiële prikkel wordt gegeven bij overschrijding van de emissieruimte kan er mogelijk sprake zijn van staatssteun. Dat is echter afhankelijk van de vormgeving van de financiële prikkel. Het uitgangspunt van de overheid daarbij is dat er geen staatssteun zal worden gegeven. Bij de invoering van een systeem van kostenverevening voor een bepaalde sector zal op dit punt nader worden ingegaan. Voor wat betreft de voorgenomen invoering van het systeem voor de glastuinbouw zal in de nota van toelichting bij de desbetreffende algemene maatregel van bestuur in ieder geval ook worden ingegaan op de besteding van het bedrag dat beschikbaar komt als er sprake is van een overschrijding van de emissieruimte in de periode 2011-2012.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

Het voorgestelde artikel 8.13b is geënt op artikel 8.13a, tweede en derde lid, van de Wm. In artikel 8.13a van de Wm heeft Nederland gebruik gemaakt van de in richtlijn 2003/87 geboden mogelijkheid af te zien van het voorschrijven van energie-efficiëncymaatregelen in de milieuvergunning voor inrichtingen die onder het EU-ETS vallen (artikel 8.13a, tweede lid). Indien inrichtingen uit hoofde van richtlijn 2003/87 betrokken zijn bij de handel in emissierechten, vervalt het energie-efficiëncyvereiste uit de milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 van de Wm voor de betreffende installaties binnen de inrichting (artikel 8.13a, derde lid). De redenen voor deze ‘uithoeking’ zijn uiteengezet in de paragrafen 6.2 en 7.2 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De belangrijkste reden is dat het stellen van eisen aan de energie-efficiency impliciet neerkomt op het stellen van concentratiewaarden voor CO₂, waardoor een dubbeling in instrumentarium zou optreden.¹⁹

Het voorgestelde artikel 8.13b is een parallelle bepaling voor situaties waarin kostenverevening wordt toegepast. Deze bepaling is relevant voor glastuinbouwbedrijven type A als bedoeld in het Besluit glastuinbouw. In de milieuvergunning voor glastuinbouwbedrijven type A worden geen eisen opgenomen ten aanzien van energie-efficiency omdat dat de goede werking van het stelsel van kostenverevening kan verstoren.

In de voorgestelde bepaling is een uitzondering opgenomen voor inrichtingen waartoe een gpbv-installatie behoort, dat wil zeggen inrichtingen die vallen onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn.²⁰ Hier is relevant dat de huidige IPPC-richtlijn van toepassing is op inrichtingen waarin verbrandingsinstallaties staan van 50 MW of meer. Glastuinbouwbedrijven die tot deze categorie behoren (dit zullen er naar verwachting niet veel zijn), vallen onder de IPPC-richtlijn en dus ook onder de daarin opgenomen verplichting voor de exploitant tot doelmatig gebruik van energie (artikel 3). De EG-regelgeving voorziet niet in de mogelijkheid om op deze verplichting een uitzondering te maken voor inrichtingen waarop een nationaal systeem van kostenverevening zoals hier voorgesteld, van toepassing is.

Onderdeel B

Dit onderdeel voegt een nieuwe titel 15.13 (Kostenverevening reductie broeikasgasemissies) toe aan hoofdstuk 15 van de Wm. Gekozen is voor opname van

¹⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3.

²⁰ 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.

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.²¹ 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 en omdat hoofdstuk 15 Wm qua reikwijdte niet is beperkt tot inrichtingen waardoor een eventuele toekomstige bredere toepassing van het instrument eenvoudiger kan worden geaccommodeerd.

Artikel 15.51

Het eerste lid is de belangrijkste bepaling van het wetsvoorstel. Hierin wordt een delegatiegrondslag geschapen om bij algemene maatregel van bestuur ter beperking van emissies van broeikasgassen categorieën van inrichtingen aan te wijzen waarvoor een systeem van kostenverevening wordt opgezet. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, bestaan concrete plannen om voor de glastuinbouwsector een dergelijk systeem in het leven te roepen. De kosten die worden verevend, zijn de kosten die zijn verbonden aan het over- en/of onderschrijden van de emissieruimte die voor de betrokken sector is vastgesteld. Het tweede lid schrijft voor dat bij algemene maatregel in elk geval wordt bepaald door wie en op welke wijze de emissieruimte wordt vastgesteld. Op grond van het derde lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld ter uitvoering van artikel 15.51.

Artikel 15.52

Dit artikel ziet op het vorderen van medebewind. In paragraaf 7 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 toegekend (artikel 15.52, eerste lid). Voor de inhoud en de formulering van artikel 15.52 is aansluiting gezocht bij wat gebruikelijk is in de medebewindswetgeving van met name het Ministerie van LNV.

Het tweede lid bepaalt dat als de gevorderde medewerking bestaat uit het stellen van regels of nadere regels bij verordening van het bedrijfslichaam, zodanige verordening de goedkeuring behoeft van de Minister van VROM. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat krachtens de verordening genomen besluiten ook onderworpen zijn aan goedkeuring.

Zoals in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, kan het wenselijk zijn om ten aanzien van bepaalde overtredingen van eerdergenoemde medebewindsverordeningen over te gaan tot toepassing van tuchtrecht.

²¹ Zie bijvoorbeeld de Regeling beschikbare middelen verstrekkingen en vergoedingen Zfw 2004.

Het voorgestelde artikel 15.52, derde, vierde en vijfde lid, beoogt de daarvoor vereiste wettelijke basis te geven. 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 op het onderhavige medebewindskader van de wet. Inhoud en formulering van het derde, vierde en vijfde lid zijn gebaseerd op artikel 108a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Artikel II

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is reeds toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 6).

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer,