

Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Klimaat  
en Energie**

Directie Klimaat

**Bezoekadres**

Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**

Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

[www.rijksoverheid.nl/ezk](http://www.rijksoverheid.nl/ezk)

Datum 5 februari 2020

Betreft Beantwoording vragen van de leden Sienot (D66) en Van der Lee  
(GroenLinks) over glastuinbouw in relatie tot ETS

**Ons kenmerk**

DGKE-K / 19265798

**Uw kenmerk**

2019Z20967

Geachte Voorzitter,

Op 1 november jl. hebben de leden Sienot (D66) en Van der Lee (GroenLinks) vragen gesteld naar aanleiding van berichten dat 'de overheid tuinders hielp het ETS te ontwijken' (kenmerk 2019Z20967). Hierbij treft u de antwoorden op deze vragen, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Eric Wiebes  
Minister van Economische Zaken en Klimaat

**2019Z20967**

1

Bent u bekend met het artikel 'Overheid hielp tuinders Europese CO<sub>2</sub>-prijs te ontwijken'?

Antwoord

Ja.

2

Herkent u het beeld dat in het artikel wordt geschetst dat er door de onttrekking van Nederlandse tuinders tientallen miljoenen euro's minder gelden aan het Europese emissiehandelssysteem (ETS) zijn betaald? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, veel glastuinbouwbedrijven vallen sinds de afgelopen jaren om legitieme redenen niet langer onder het ETS. Om misbruik te voorkomen, houdt de NEa hierop toezicht.

3

Hoe verklaart u dat er slechts 15 van de ruim 100 Nederlandse tuinbouwbedrijven die oorspronkelijk in het ETS deelnamen over zijn?

Antwoord

Er zijn drie redenen dat bedrijven niet meer deelnemen aan het ETS:

1. Bedrijven hebben het vermogen van hun installaties verminderd;
2. Bedrijven hebben zich opgesplitst;
3. Bedrijven voldoen op basis van de 'back-up regeling' niet langer aan de ETS-criteria.

Al deze redenen zijn in lijn met de ETS-regels en nauwkeurig getoetst door de NEa om te voorkomen dat er misbruik gemaakt wordt van deze regels

4

Wat bedoelde de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) volgens u precies toen zij vorig jaar sprak van een 'georganiseerde uittocht' van de glastuinbouw uit het ETS? Doelde zij daarmee impliciet op de hulp die de Nederlandse overheid gaf om dit systeem te ontwijken?

Antwoord

Uit navraag bij de NEa blijkt dat de NEa erop doelt dat de sector actief en georganiseerd de mogelijkheden heeft verkend om binnen de grenzen van de wet uit het ETS te treden. De NEa toetst de vergunningaanvragen van bedrijven waardoor ze niet langer onder het ETS vallen aan het wettelijk kader zodat geen misbruik gemaakt kan worden van de regels. Hierin maakt de NEa geen onderscheid tussen aanvragen van glastuinbouwbedrijven of bedrijven uit andere sectoren.

5

Welke CO<sub>2</sub>-reductie had er gerealiseerd kunnen worden als de ruim 100 bedrijven onder het ETS waren gebleven en in hoeverre is dit van invloed op het behalen van de doelstelling uit het Urgenda-vonnis?

Antwoord

De reductie binnen het ETS vindt plaats op Europese schaal en kan niet eenduidig vertaald worden naar één specifieke sector in Nederland. Met de glastuinbouwsector is een wettelijk vastgelegde CO<sub>2</sub>-doelstelling afgesproken die geldt voor de gehele glastuinbouw, en deze is dus inclusief de emissies van de glastuinbouwbedrijven die onder het ETS vallen. De inspanningen van de sector om te voldoen aan deze CO<sub>2</sub>-doelstelling dragen dus bij aan de doelstelling uit het Urgenda-vonnis.

6

Is de berekening van het NRC juist dat er 20 tot 30 miljoen euro minder is betaald voor uitstootrechten dan er betaald had moeten worden? Zo nee, om welk bedrag gaat het dan?

Antwoord

Zoals aangegeven in mijn antwoord bij vraag 2 en 3 vallen deze bedrijven niet onder het ETS. Er is derhalve geen sprake van "uitstootrechten die betaald hadden moeten worden".

7

Is het juist dat de betrokken bedrijven op twee manieren door de overheid werden 'geholpen' bij ontwijking van het ETS, door de mogelijkheid te creëren om het bedrijf te splitsen waardoor het onder de drempel bleef of gasketels als 'reserve' aan te merken?

Antwoord

De mogelijkheid om te splitsen volgt uit de Wet milieubeheer, maar ook uit de Europese ETS-Richtlijn. Daarmee vallen alleen bedrijven boven een bepaalde capaciteit onder het ETS. De Nederlandse regels zijn er juist op gericht om misbruik van de mogelijkheid tegen te gaan. Er worden met de Nederlandse regels geen nieuwe mogelijkheden gecreëerd, alleen wordt misbruik verhinderd.

8

Deelt u de mening, dat het onacceptabel is wanneer een lidstaat zich niet aan de afgesproken Europese regels houdt waarmee vervuiling wordt ingeprijsd?

Antwoord

Het kabinet deelt die mening zeer zeker. In dit geval is daar echter geen sprake van.

9

Wat was de overweging van eerdere kabinetten en u om te besluiten de afgesproken Europese regels te omzeilen en daarmee het halen van de klimaatdoelen in gevaar te brengen?

Antwoord

De regels die zijn opgesteld over de glastuinbouw in relatie tot het ETS zijn bekend bij de Europese Commissie en in lijn met de ETS-richtlijn. Eerdere kabinetten en het huidige kabinet omzeilt de regels niet, maar hebben juist kaders gesteld om misbruik te voorkomen.

10

Is het juist dat nieuwe gegevens erop wijzen dat de glastuinbouw haar klimaatdoelen niet haalt?

Antwoord

In het gewijzigde "Convenant CO<sub>2</sub> emissieruimte binnen het CO<sub>2</sub>-sectorsysteem voor de periode 2013 – 2020"<sup>1</sup> is een CO<sub>2</sub>-emissieplafond voor 2020 afgesproken. Mocht dit plafond niet gehaald worden, dan is in het convenant afgesproken dat de overschrijding gecompenseerd moet worden.

11

Waarom heeft u besloten tot het nemen van deze omzeilende regels specifiek voor een innovatieve sector die juist allerlei kansen heeft om CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren?

Antwoord

De regels die gevolgd zijn voldoen aan de ETS-regelgeving. Het Rijk is al jarenlang in een publiek-private samenwerking met de sector - via het innovatie - en actieprogramma Kas als Energiebron - bezig om CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren en in het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt voor het vervolg daarvan.

12

Deelt u de opvatting het argument van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dat het een 'meer gelijk speelveld' wilde scheppen binnen de tuinbouwsector onhoudbaar is, aangezien dit het hele ETS ondermijnt? Iedere andere sector die onder het ETS valt zou dit immers ook kunnen aangrijpen, omdat onder het systeem alleen de grote uitstoters worden belast?

Antwoord

Bedrijven vallen onder het ETS als hun activiteit genoemd wordt in bijlage I van de ETS-Richtlijn (2003/87/EG). Een van de genoemde activiteiten is het "verbranden van brandstof in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW". Glastuinbouwbedrijven vallen onder het ETS als deze drempelwaarde overschreden wordt. Dit betreft 15 bedrijven van de ongeveer 3500 glastuinbouwbedrijven. Gestreefd wordt naar een gelijk speelveld voor alle Nederlandse glastuinbouwbedrijven.

13

---

Hoe rijmt u uw recente oproep in de zomer tot een eerlijke prijs voor Nederlands groente en fruit, met deze maatregelen van het kabinet waarmee juist niet een eerlijke prijs voor de productie van groente en fruit wordt betaald?

**Antwoord**

Het is belangrijk dat de tuinder een eerlijke prijs voor zijn producten ontvangt om te kunnen blijven investeren in maatregelen om de klimaatdoelen te behalen. De glastuinbouwsector moet in reductiemaatregelen investeren om onder het afgesproken CO<sub>2</sub>-plafond te blijven. Indien de sector boven het afgesproken CO<sub>2</sub>-plafond komt, dan is in het convenant afgesproken dat de overschrijding gecompenseerd wordt.

14

Klopt de stelling dat de speciale CO<sub>2</sub>-heffing, welke in 2011 speciaal voor de tuinbouwsector is opgericht, nog steeds niet van kracht is? Zo niet, waarom niet?

**Antwoord**

De afspraken over het CO<sub>2</sub>-sectorsysteem waarin is afgesproken om een jaarlijks aflopend CO<sub>2</sub>-plafond te hanteren, zijn sinds 2011 van kracht. Tot en met 2016 bleef de CO<sub>2</sub>-emissie van de sector onder het in wet- en regelgeving vastgelegde CO<sub>2</sub>-emissieplafond en hoefde er geen compensatie betaald worden. Het CO<sub>2</sub>-plafond is in 2019 met 0,9 Mton overschreden. Hiervoor moet compensatie betaald worden.

15

Hoe kijkt u tegen de legitimiteit van de 'tegenprestatie', in de vorm van een speciaal verlaagd tarief voor energiebelasting, wanneer de tuinbouwsector in de afgelopen jaren middels het ETS-systeem noch het CO<sub>2</sub>-sectorsysteem heffingen heeft moeten betalen?

**Antwoord**

Het CO<sub>2</sub>-sectorsysteem vormt de tegenprestatie van de glastuinbouwsector voor het lagere tarief in de eerste en tweede tariefschijf van de energiebelasting. Als het in het convenant vastgestelde en jaarlijks dalende CO<sub>2</sub>-plafond wordt overschreden, is de sector over het meerdere een compensatie verschuldigd gelijk aan de geldende ETS-prijs. Tot en met 2016 is de sector onder het afgesproken plafond gebleven en hoefde er geen compensatie betaald te worden. In 2017 is het CO<sub>2</sub>-plafond overschreden en moet dus compensatie betaald worden.

Het verlaagde tarief is ingesteld om een onbedoelde lastenverzwaring voor de glastuinbouwsector te voorkomen doordat deze relatief kleinschalige sector, anders dan de overige energie-intensieve sectoren, onvoldoende profiteert van de degressieve tariefstructuur. Uit de evaluatie van het verlaagde tarief die in 2016 is uitgevoerd blijkt dat het verlaagde energiebelastingtarief voor de glastuinbouw nog steeds bijdraagt aan het doel.

16

Klopt het dat door de verlaagde energiebelasting de sector volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland 100 miljoen euro per jaar bespaarde? Hoeveel had er moeten zijn afgedragen aan heffingen in het kader van het CO<sub>2</sub>-sectorsysteem? Gaat dit met terugwerkende kracht alsnog gebeuren?

Antwoord

De informatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) was verouderd en is ondertussen aangepast. Uit de Miljoenennota blijkt dat het glastuinbouwtarief in 2019 een geraamd budgettair belang kent van 136 miljoen euro. Deze bedrijven vallen niet onder het ETS. Er is derhalve geen sprake van dat deze bedrijven minder betaald hebben dan zij via het ETS zouden hebben moeten doen. Zie antwoord op vraag 15 voor de rest van het antwoord.

17

Zal u erop toezien dat de heffingen binnen het alternatieve CO<sub>2</sub>-sectorsysteem wel worden ontvangen?

Antwoord

Indien overeenkomstig de afspraken in het CO<sub>2</sub>-sectorsysteem en het convenant de sector het CO<sub>2</sub>-plafond in een jaar overschrijdt zal de sector overeenkomstig de artikel 15.51 van de Wet milieubeheer deze compenseren. Daar zal dan ook op worden toegezien.

18

Waarom heeft u de Kamer zowel in 2012 als in 2015 niet op de hoogte gesteld van de twee maatregelen?

Antwoord

De zogenaamde 'back-up regeling' is opgenomen in artikel 48 van de Ministeriële regeling handel in emissierechten<sup>2</sup>. Dit artikel is bedoeld om misbruik tegen te gaan: door de eisen uit de regeling mag en kan een bedrijf de back-up installatie niet gelijktijdig gebruiken met de hoofdininstallatie. Omdat het een invulling betreft van de bepalingen uit de ETS-Richtlijn – waarvan de Europese Commissie op de hoogte is – is deze regeling niet voorgelegd aan uw Kamer. In de Wet milieubeheer is aan de minister de bevoegdheid toegekend omtrent dit onderwerp nadere regels te stellen. Voor de op basis van een dergelijke bevoegdheid vastgestelde regels in een ministeriële regeling wordt geen advies gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Evenmin wordt de ministeriële regeling aan de Tweede Kamer voorgelegd.

19

Wat onderneemt u om de glastuinbouw echt duurzame koploper te maken in Europa en de klimaatdoelen van 2020 en 2030 binnen bereik te houden?

---

<sup>2</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 31 oktober 2014, nr. IENM/BSK-2013/122814, tot wijziging van de Regeling handel in emissierechten (meetellen capaciteit van reserve, achtervang of parallelle eenheden en andere wijzigingen)

**Antwoord**

Alle glastuinbouwbedrijven die niet onder het ETS vallen moeten voldoen aan het CO<sub>2</sub>-sectorsysteem, waarin met het Rijk afspraken zijn gemaakt over een jaarlijks dalend CO<sub>2</sub>-plafond voor de sector.

Verder zijn in het Klimaatakkoord afspraken met de glastuinbouwsector gemaakt over de sectorale klimaatdoelen in 2030. Afgesproken is om de huidige succesvolle transitie-aanpak voor te zetten. Partijen bouwen daarbij voort op het Innovatie en Actie Programma 'Kas als Energiebron' dat zich richt op een klimaatneutrale glastuinbouw. Voor het behalen van de klimaatdoelstellingen is de sector daarnaast afhankelijk van externe ontwikkelingen en samenwerkingsprojecten met andere sectoren, zoals de prijsontwikkeling in de vrije energiemarkt, kennis- en innovatie-ontwikkeling geothermie, benutting restwarmte, duurzame elektriciteit en voor de sector uiterst belangrijke CO<sub>2</sub>-afvang en levering. Samen met de sector zet de Rijksoverheid zich vol in om de vereiste CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren.

20

Is het technisch en juridisch mogelijk om deze maatregelen weer terug te draaien en wat zouden daar de implicaties van zijn?

**Antwoord**

De criteria uit de Wet milieubeheer en de ETS-Richtlijn om te bepalen of er sprake is van één installatie zijn bedoeld om te voorkomen dat bedrijven zich opsplitsen, terwijl er eigenlijk nog sprake is van technische, organisatorische of functionele bindingen. Het schrappen van deze criteria is zeer onwenselijk en in strijd met Europese regels, zoals de ETS-Richtlijn en de Richtlijn inzake industriële emissies.

Het schrappen van de back-upregeling brengt een zeer klein aantal glastuinbouwbedrijven weliswaar formeel weer onder het ETS, maar zij zullen feitelijk veel minder uitstoten dan hun capaciteit op papier doet vermoeden: de back-upinstallatie draait immers alleen als de hoofdininstallatie buiten werking is. Door dit ongedaan te maken wordt een kleine groep bedrijven geconfronteerd met kosten (zoals het ongedaan maken van de technische beperking) en administratieve lasten die niet in verhouding staan tot hun daadwerkelijke uitstoot.

21

Bent u bereid volledige verantwoording af te leggen over de nalatigheid van de overheid op dit terrein en met nieuwe voorstellen te komen die de tuinbouwsector op een correcte manier onder het ETS laat vallen, dan wel op een alternatieve wijze dwingt om de vereiste CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren?

**Antwoord**

De sector houdt zich aan de regels en via de NEa houdt het kabinet daar ook toezicht op. Er bestaan op dit moment al ambitieuze afspraken met de glastuinbouwsector over CO<sub>2</sub>-reductie, zowel richting 2020 alsook in het Klimaatakkoord over de transitie richting 2030.

22

Bent u in de gelegenheid om deze vragen te beantwoorden voor de begrotingsbehandeling van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat?

Antwoord

Nee.