

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

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

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Ons kenmerk
DGA-PAV / 20031749

Uw kenmerk
2019Z20563

Datum 5 februari 2020
Betreft Reactie op verzoek brief over ETS in relatie tot de glastuinbouw en informatie over overschrijding CO₂-sectorplafond 2017

Geachte Voorzitter,

Op 29 oktober 2019 heeft uw Kamer verzocht om een reactie op de NRC artikelen over CO₂-reductie in de glastuinbouw en de relatie met het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Hierbij voldoe ik, mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat, aan dit verzoek. Met deze brief informeer ik uw Kamer ook over de overschrijding van het CO₂-sectorplafond in 2017 door de glastuinbouwsector.

Allereerst vindt het kabinet het bijzonder spijtig dat er een beeld is ontstaan dat de overheid in strijd met de ETS-regels heeft gehandeld. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de sector glastuinbouw wil ik in deze brief deze situatie ophelderen. De Minister van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor het ETS.

Glastuinbouwbedrijven en het ETS

Het ETS is bedoeld om in Europa de meest CO₂-intensieve bedrijven via een marktmechanisme aan te zetten tot CO₂-reductie. 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 vermogen thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW". Van de circa 3500 glastuinbouwbedrijven in Nederland vallen 15 bedrijven onder het ETS op basis van dit criterium.

In een eerder stadium vielen er circa 90 van de circa 3500 glastuinbouwbedrijven onder het ETS. De afname van het aantal glastuinbouwbedrijven dat onder het ETS valt heeft drie redenen, die alle passen binnen de ETS-regels. Hieronder wordt op deze drie redenen ingegaan.

1. Verminderen van vermogen van installaties

Bij de meeste glastuinbouwbedrijven die niet langer onder het ETS vallen, is het werkelijk opgesteld vermogen door technische aanpassingen onder de grens van 20 MW gebracht. Deze aanpassingen konden vooral gedaan worden doordat bedrijven door het nemen van energiebesparingsmaatregelen en de toepassing van duurzame energie minder vermogen nodig hebben. Om zeker te zijn dat het

vermogen daadwerkelijk verminderd is, toetst de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) deze gevallen nauwgezet. Het kabinet wil immers voorkomen dat het hier om een truc gaat om de regels te ontduiken.

Veertien bedrijven zijn opgesplitst of hebben gebruik gemaakt van de back-up regeling of een combinatie daarvan. Deze worden hieronder verder toegelicht.

2. Vrijwillig opsplitsen van bedrijven

Een deel van de glastuinbouwbedrijven die onder het ETS viel heeft zich sinds 2012 vrijwillig opgesplitst in kleinere bedrijven. 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 ETS.

Ook deze opsplitsingen zijn door de NEa nauwkeurig getoetst. Daarbij is op basis van criteria die sinds 1993 zijn vastgelegd in de Wet Milieubeheer (en vergelijkbare bepalingen in de Omgevingswet) bekeken of er sprake is van onderlinge technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de gesplitste bedrijven. Deze criteria gelden niet specifiek voor de glastuinbouw. Indien er geen sprake is van een geloofwaardige splitsing wijst de NEa de aanvraag af. 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.

De NEa heeft sinds 2012 in 11 gevallen geoordeeld dat een bedrijfssplitsing in de glastuinbouw voldeed aan de wettelijke criteria. Medio 2019 heeft de NEa een verzoek om intrekking van de emissievergunning van een glastuinbouwbedrijf dat was gebaseerd op een splitsing afgewezen, omdat het bedrijf niet voldeed aan de wettelijke criteria.

3. Back-up regeling

Een kleiner deel van de glastuinbouwbedrijven heeft het ETS verlaten als gevolg van de introductie van de zogenaamde 'back-up regeling'. Deze regeling¹ is geïntroduceerd om recht te doen aan de situatie dat verschillende glastuinbouwbedrijven twee ketels hebben staan om warmte en elektriciteit te produceren en waarvan het gezamenlijke vermogen binnen het ETS-criterium valt, maar die nooit gelijktijdig zullen (en kunnen) draaien. Deze bedrijven hebben twee ketels omdat er één als primaire productie-installatie geldt en één als reserve-eenheid ('back-up'). Een reserve-ketel is voor deze bedrijven nodig, omdat het uitvallen van de primaire ketel bij koud weer tot grote schade aan de teelt kan leiden.

Met de wettelijke regels die zijn opgesteld wordt recht gedaan aan deze situatie:

1. Er is verduidelijkt dat één ketel als back-up geldt en dus niet meegerekend moet worden bij het beoordelen of een bedrijf onder het ETS valt.
2. Er zijn regels opgenomen om te waarborgen dat beide ketels niet gelijktijdig mogen draaien. Eén van de regels is de aanwezigheid van technische

¹ 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 parallele eenheden en andere wijzigingen)

maatregelen waardoor de ketels niet gelijktijdig kunnen draaien, waarmee misbruik nagenoeg uitgesloten is.

Deze back-up regeling past binnen de ETS-richtlijn en het is bekend bij de Europese Commissie dat Nederland deze back-up regeling toepast. Ook hier ziet de NEa toe of de regels op juiste wijze zijn uitgevoerd en dat er werkelijk een technische maatregel is die de capaciteit beperkt.

CO₂-sectorsysteem

De glastuinbouwbedrijven die niet onder het ETS vallen, moeten voldoen aan het CO₂-sectorsysteem.

Het Rijk en de glastuinbouwsector hebben in het Convenant CO₂-emissieruimte uit 2012² afspraken gemaakt over een jaarlijks dalend CO₂-plafond. Een van de afspraken is dat indien de sector het plafond overschrijdt er een compensatie zal worden betaald. Deze afspraken, ook wel het CO₂-sectorsysteem genoemd, lopen tot en met 2020. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat dit systeem tot en met 2030 wordt voortgezet. De glastuinbouwsector is de enige non-ETS sector waar zulke afspraken mee gemaakt zijn. Het systeem en de hoogte van het jaarlijkse plafonds zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De CO₂-emissie van de sector wordt door RVO bepaald op basis van de gegevens die de glastuinders hebben ingevuld in de Gecombineerde Opgave. Nadat de glastuinders de mogelijkheid hebben gehad om hun gegevens te controleren stelt RVO de definitieve CO₂ emissie vast.

Het CO₂-sectorsysteem vormt tevens de tegenprestatie van de sector voor het lagere tarief voor de glastuinbouw in de eerste en tweede tariefschijn van de energiebelasting op aardgas. Het verlaagde tarief is ingesteld om de voor de relatief kleine energie-intensieve glastuinbouwbedrijven een vergelijkbare energiebelastingdruk te realiseren als voor de grote bedrijven.

Tot en met 2016 bleef de sector onder het vastgestelde CO₂-plafond en hoefden de glastuinbouwbedrijven geen compensatie te betalen. De CO₂-emissie in 2017 is door RVO in december 2019 op 6 Mton CO₂ vastgesteld. Dit is 0,9 Mton boven het vastgestelde CO₂-plafond voor 2017 van 5,1 Mton.

De belangrijkste oorzaak van deze overschrijding is volgens de Energiemonitor Glastuinbouw 2017 van Wageningen Economic Research³ het toenemende gebruik van warmtekrachtkoppeling-installaties in de glastuinbouw. Deze toename wordt veroorzaakt door de toenemende nationale elektriciteitsvraag en het prijsverschil tussen het gas en elektriciteit. Ook nam het areaal glastuinbouw minder af dan verwacht en namen de intensieve teelten toe. De ontwikkelingen van duurzame energie (o.a. geothermie) en energiebesparing lagen op koers. Uit de Energiemonitor Glastuinbouw 2018⁴ blijkt dat op basis van voorlopige cijfers ook een overschrijding in 2018 heeft plaatsgevonden. De definitieve CO₂-emissie over 2018 wordt later dit jaar door RVO vastgesteld.

² Staatscourant 2012 van 23-april 2012, nr. 7884

³ Wageningen Economic Research, Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw 2017, rapport 2018-109

⁴ Wageningen Economic Research, Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw 2018, rapport 2019-111

Overeenkomstig de wet- en regelgeving en het convenant dient de compensatie betaald te worden. De compensatie zal worden ingezet voor het behalen van de klimaatdoelstellingen in de glastuinbouwsector, onder andere via het programma 'Kas als Energiebron'.

Afspraken Klimaatakkoord

De glastuinbouw heeft in de afgelopen jaren al een flinke CO₂-reductie bereikt. De CO₂-emissie lag in 2018 16% onder het niveau van 1990, terwijl voor Nederland als geheel dat 1% lager ligt. In het Klimaatakkoord heeft het kabinet afspraken met de glastuinbouwsector gemaakt over de sectorale klimaatdoelen in 2030.

Afgesproken is om de huidige 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 de voor de sector uiterst belangrijke CO₂-afvang en levering. Samen met de sector zet de Rijksoverheid zich vol in om de afgesproken CO₂-reductie te realiseren.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit