

Vergaderjaar 2016–2017

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

32 627

(Glas)tuinbouw

Nr. 149

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2017

Hierbij stuur ik u bijgaand, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de evaluatie van de CO₂-sturing in de glastuinbouw voor de periode 2011–2016¹. Deze evaluatie is afgesproken in het *Convenant CO₂-emissieruimte binnen het CO₂-sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013–2020*². In dit CO₂-convenant glastuinbouw hebben overheid en glastuinbouwbedrijfsleven afspraken gemaakt over CO₂-sturing in de glastuinbouw voor de periode 2013–2020.

De evaluatie bestaat uit drie onderdelen: de evaluatie van de afspraken uit het CO₂-convenant glastuinbouw, evaluatie van de CO₂-emissieruimte 2020 en de evaluatie van het CO₂-sectorsysteem. De convenantpartijen, de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Financiën en LTO Glaskracht Nederland, hebben de evaluatie van het CO₂-convenant en het CO₂-sectorsysteem uitgevoerd. Voor de evaluatie van de CO₂-emissieruimte 2020 heeft Wageningen Economic Research een analyse en prognose gemaakt³. De convenantpartijen hebben de concept evaluatie van het CO₂-sectorsysteem glastuinbouw aan CE-Delft voorgelegd. De aanbevelingen uit de review van CE-Delft⁴ zijn verwerkt in de definitieve versie.

Aanleiding CO₂-sturing in de glastuinbouw

De glastuinbouwsector heeft zelf het initiatief genomen om te starten met CO₂-sturing. Daartoe is in 2011 het CO₂-kostenvereveningssysteem (CO₂-sectorsysteem) ingevoerd. In dit systeem zijn financiële gevolgen verbonden aan het overschrijden van een vastgestelde CO₂-emissie-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² CO₂-convenant glastuinbouw, Kamerstuk 32 813, nr. 16

³ Velden, N.J.A. van der en P. Smit, Prognose CO₂-emissie glastuinbouw 2020, Wageningen Economic Research, rapport 2016-067, 2016.

⁴ Warringa G., Nelissen D., Rooijers F., Externe review concept evaluatie CO₂-sectorsysteem, CE Delft, 2016.

ruimte. De bedrijven die verplicht meedoen aan het Europese emissiehandelssysteem (ETS) zijn hiervan uitgesloten. De jaren 2011 en 2012 zijn benut om ervaring op te doen met de regelgeving en het systeem.

De afspraken uit het CO₂-convenant

Kern van de afspraken uit het convenant is dat de CO₂-uitstoot van de glastuinbouw in de periode 2013 tot en met 2020 lineair daalt met ruim 20 procent naar 6,2 Megaton (Mton) per jaar en dat het reeds bestaande CO₂-sectorsysteem glastuinbouw uitgebreid wordt met prikkels voor CO₂-reductie op individueel bedrijfsniveau. In het geval dat de CO₂-uitstoot van alle niet-ETS-bedrijven samen toch hoger zou zijn dan hun jaarlijkse sectorale limiet, dan betalen de niet-ETS-bedrijven gezamenlijk een bedrag dat overeenkomt met de economische waarde van de overschreden hoeveelheid CO₂-emissie aan de overheid. De overheid kan met de verkregen middelen de overschrijding compenseren door het aankopen en vervolgens vernietigen van CO₂-emissierechten. Hiermee heeft de overheid zekerheid over de maximale CO₂-uitstoot van de glastuinbouw. In het convenant is tevens afgesproken dat de overheid zich bij de Europese Commissie zal blijven inzetten voor een lager energiebelastingtarief op aardgas voor de glastuinbouw, waarvoor het CO₂-sectorsysteem de tegenprestatie van de sector is.

Evaluatie van het CO₂-convenant

Uit de evaluatie blijkt dat de inspanningsverplichtingen tot en met 2016 zijn nagekomen en de regelgeving, voor het lineair afnemen van de CO₂-emissieruimte voor de glastuinbouw in de periode 2014–2020 naar 6,2 Mton, is gerealiseerd. Daarmee is het hoofddoel «zekerheid over de maximale CO₂-uitstoot van de glastuinbouw in 2020» middels wet- en regelgeving geborgd. Ook zijn twee verbeteringen van het CO₂-sectorsysteem per 2015 en de overdracht van het bevoegd gezag van het Productschap Tuinbouw naar het Ministerie van Economische Zaken in regelgeving vastgelegd.

Uitbreiding van het CO₂-sectorsysteem met individuele emissieruimtes bleek in de beoogde opzet, vanwege ontoelaatbare staatsteun niet mogelijk via overheidswetgeving. Gevolg is dat het hoofddoel «uitbreiden van het reeds bestaande CO₂-sectorsysteem glastuinbouw met prikkels voor CO₂-reductie op individueel bedrijfsniveau» niet is gerealiseerd. De glastuinbouwsector beoogt het onderdeel met de individuele emissieruimtes privaat op te zetten en heeft daarover ook afspraken gemaakt in het Energieakkoord. Uitwerking van het private systeem is gereed. Een algemeen verbindendverklaring is bij de Minister van Economische Zaken aangevraagd. De aanvraag wordt nog beoordeeld aangezien aan het verzoek diverse aspecten zijn verbonden die een zorgvuldige afweging behoeven.

Evaluatie van de CO₂-emissieruimte 2020

Wageningen Economic Research raamt voor de periode 2014–2020 per saldo een daling van de CO₂-emissie als gevolg van verminderde verkoop van elektriciteit opgewekt door warmtekrachtinstallaties (– 37%), krimp van het areaal (– 25%), meer inkoop van elektriciteit (– 16%), toename van het gebruik van duurzame energie (– 14%), afname van het energiegebruik per m² kas (– 9%) en minder inkoop van warmte waardoor iets meer gas is verstoekt (+ 1%).

De prognose voor de CO₂-emissie van de glastuinbouw in 2020 komt als gevolg hiervan onder het doel en onder de in het CO₂-convenant afgesproken bandbreedte. Dit is ook het geval wanneer alleen naar het

effect van de verwachte verminderde elektriciteitsverkoop en krimp van het areaal gekeken wordt.

Aanscherpen CO₂-doel 2020

De convenantpartijen hebben op basis van deze resultaten besloten de CO₂-emissieruimte voor 2020 technisch te corrigeren voor de verwachte verminderde elektriciteitsverkoop en krimp van het areaal, aangezien de hiermee gepaard gaande CO₂-reductie geen inspanning van de glastuinbouw vraagt. De hieruit resulterende CO₂-emissieruimte voor 2020 komt na correctie op 4,6 Mton. De emissieruimte voor 2015 en het eventueel opgebouwde positieve emissiesaldo vanaf 2015 worden op dezelfde wijze aangescherpt. Voor de tussenliggende jaren wordt de emissieruimte bepaald op basis van een lineaire lijn tussen 2015 en 2020. Deze afspraken worden vastgelegd in een aanvulling op het CO₂-convenant. Wageningen Economic Research is bij de raming uitgegaan van voortzetting van de activiteiten van het innovatie- en actieprogramma Kas als Energiebron, het uitvoeringsprogramma van de Meerjarenafspraken Energietransitie Glastuinbouw 2014–2020 en de overige stimuleringsmaatregelen. Daarom zal een wijzigingsgrond worden opgenomen, zodat wanneer veranderingen in het stimuleringskader optreden de convenantpartijen in gezamenlijk overleg zullen bespreken of het convenant aangepast moet worden.

Evaluatie van het CO₂-sectorsysteem

Kenmerken

Het CO₂-sectorsysteem kent een jaarlijks dalende sectorale CO₂-emissieruimte voor alle glastuinbouwbedrijven gezamenlijk, met uitzondering van de glastuinbouwbedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen.

Wanneer deze glastuinbouwbedrijven gezamenlijk in een jaar meer CO₂ uitstoten dan de sectorale CO₂-emissieruimte, dan betalen de glastuinbouwbedrijven naar rato van het energiegebruik, voor de overschrijding aan de overheid. Als verrekenprijs wordt de prijs van emissierechten in het EU-ETS-systeem gehanteerd.

Per 2015 is het CO₂-sectorsysteem verbeterd doordat alle bedrijven bij overschrijding gaan meebetalen, ook de kleine bedrijven met een emissie lager dan 305 ton per jaar en doordat ook de emissie vanuit WK-installaties voor elektriciteitslevering aan derden eronder gebracht is.

Resultaten CO₂-sectorsysteem t/m 2014

De teeltgerelateerde CO₂-emissie van de glastuinbouw onder het CO₂-sectorsysteem is in de jaren 2011 t/m 2014 onder de emissieruimte gebleven.

De CO₂-emissie van de glastuinbouw volgens de LEI-energiemonitor glastuinbouw (gebaseerd op onder andere de gegevens van de energiebedrijven) is vergeleken met de CO₂-emissie onder het CO₂-sectorsysteem (gebaseerd op de door de glastuinbouwbedrijven aangeleverde energiegegevens). Hieruit blijkt dat de resultaten vergelijkbaar zijn.

De toename van het aantal zgn. ambtshalve schattingen is daarbij wel een belangrijk aandachtspunt. Een ambtshalve schatting van het energiegebruik en de daaraan gerelateerde CO₂-emissie wordt opgelegd wanneer het bedrijf wel aangifte moet doen, maar in gebreke blijft.

Conclusies doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de evaluatie, ondersteund door CE-Delft, blijkt dat voldaan is aan het doel «zekerheid over het halen van de klimaattaakstelling glastuinbouw in 2020» en dat daarmee ook de tegenprestatie voor het lagere energiebelastingtarief is geleverd.

Verder blijkt het CO₂-sectorsysteem «doeltreffend» en «waarschijnlijk doelmatig» te zijn voor het doel «tegenprestatie voor het lagere energiebelastingtarief».

Door middel van wet- en regelgeving is «zekerheid over het halen van de klimaattaakstelling glastuinbouw in 2020» geborgd. In de periode 2011–2014 is de glastuinbouw onder de emissieruimte gebleven. Daarom kan niet zondermeer worden geconcludeerd dat het CO₂-sectorsysteem voor het doel «zekerheid over het halen van de klimaattaakstelling glastuinbouw in 2020» doelmatig is geweest. Voor de toekomst wordt verwacht dat het mogelijk doelmatig is, zeker omdat er geen of nauwelijks alternatieve instrumenten zijn, die op het plafond (emissieruimte) kunnen sturen.

Acties

Op basis van de evaluatie en ter verbetering van de kwaliteit van de aangeleverde energiegegevens zijn drie aanvullende acties ingezet. Voor de aangifte vanaf 2015 zijn extra softwarematige controles ingebouwd. De NVWA voert in de eerste helft van 2017 op basis van een risicoanalyse controles uit en de mogelijkheid van een boetesysteem, bij niet of verkeerd opgeven van de energiegegevens, wordt verkend.

Concurrerend door CO₂-reductie

De glastuinbouw is kapitaalintensief, innovatief en sterk exportgericht. Nederland is wereldwijd koploper op het gebied van snelle technologische ontwikkelingen binnen de sector. Met ongeveer 4.100 bedrijven, een toegevoegde waarde van

€ 7,3 Miljard per jaar en een werkgelegenheid van 78.000 banen in het gehele glastuinbouwcomplex is de glastuinbouw in Nederland een sector van betekenis.

We constateren dat de glastuinbouwsector voorop loopt met het toepassen van CO₂-sturing en dat de ervaringen met CO₂-sturing op sectorniveau positief zijn. De convenantspartijen zetten in op het verder verbeteren van de effectiviteit van de CO₂-sturing, waaronder het aanscherpen van de CO₂-doelen voor de periode t/m 2020. De convenantspartijen delen de analyse dat verdere CO₂-emissiereductie noodzakelijk is voor het behoud en de versterking van het innovatievermogen en de concurrentiepositie van de glastuinbouwsector.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P van Dam