

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:4034

Datum uitspraak

1 november 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 oktober 2020 hebben de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de door [appellante] te betalen CO₂-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 vastgesteld op € 15.531,20. [appellante] exploiteert een glastuinbouwbedrijf op zes verschillende locaties in de gemeente Westland. [appellante] drijft daarmee een inrichting die behoort tot de inrichtingen waarop een systeem van kostenverevening van toepassing is als bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de Wm. Het gaat daarbij om verevening van kosten die zijn verbonden aan het in een kalenderjaar overschrijden van de voor die inrichtingen gezamenlijk vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies (hierna: het CO₂-emissieplafond). Indien de inrichtingen als bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, gezamenlijk het CO₂-emissieplafond overschrijden, dan is elk van die inrichtingen een vergoeding verschuldigd als bedoeld in artikel 15.52 van de Wm. Die vergoeding wordt berekend aan de hand van de formule in artikel 3 van het Besluit.

Volledige tekst

202103204/1/R4.

Datum uitspraak: 1 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 oktober 2020 hebben de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister de door [appellante] te betalen CO₂-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 vastgesteld op € 15.531,20.

Bij besluit van 20 april 2021 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

Bij besluit van 29 juni 2022 heeft de minister de door [appellante] te betalen CO₂-vergoeding verlaagd met een bedrag van € 4.440,76.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 november 2022, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. P.J.L.J. Duijsens, advocaat te Den Haag, en de minister, vertegenwoordigd door mr. W.L.C. Rijk, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De relevante bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), Wet milieubeheer (hierna: de Wm), het Besluit kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw (hierna: het Besluit) en de Regeling kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw (hierna: de Regeling) zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellante] exploiteert een glastuinbouwbedrijf op zes verschillende locaties in de gemeente Westland. [appellante] drijft daarmee een inrichting die behoort tot de inrichtingen waarop een systeem van kostenverevening van toepassing is als bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de Wm. Het gaat daarbij om verevening van kosten die zijn verbonden aan het in een kalenderjaar overschrijden van de voor die inrichtingen gezamenlijk vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies (hierna: het CO₂-emissieplafond). Indien de inrichtingen als bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, gezamenlijk het CO₂-emissieplafond overschrijden, dan is elk van die inrichtingen een vergoeding verschuldigd als bedoeld in artikel 15.52 van de Wm. Die vergoeding wordt berekend aan de hand van de formule in artikel 3 van het Besluit.

De besluiten

3. Bij besluit van 26 oktober 2020 heeft de minister de door [appellante] te betalen

vergoeding als bedoeld in artikel 15.52 van de Wm voor het

4. kalenderjaar 2017 vastgesteld op € 15.531,20, waarbij voor de toepassing van de formule in artikel 3 van het Besluit geldt:

$E_t = 6.001.479$ ton CO₂

$E_r = 5.100.000$ ton CO₂

$P = € 7,28$

$E_b = 14.202,88$ ton CO₂.

Bij besluit van 20 april 2021 heeft de minister zijn besluit van 26 oktober 2020 gehandhaafd.

Bij besluit van 29 juni 2022 heeft de minister de door [appellante] te betalen CO₂-vergoeding verlaagd met een bedrag van € 4.440,76.

Het beroep tegen het besluit van 20 april 2021

5. Omdat uit het besluit van 29 juni 2022 volgt dat de bij het besluit van 20 april 2021 in stand gelaten CO₂-vergoeding voor het kalenderjaar 2017, als vastgesteld bij het besluit van 26 oktober 2020, te hoog is, betoogt [appellante] terecht dat de minister bij het besluit van 20 april 2021 de door haar te betalen CO₂-vergoeding te hoog heeft vastgesteld. Dit beroep zal gegrond verklaard worden.

Het beroep tegen het besluit van 29 juni 2022

6. Naar het oordeel van de Afdeling is het besluit van 29 juni 2022 een besluit als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb waartegen ten aanzien van [appellante] van rechtswege een beroep is ontstaan. Dit besluit is daarom ook onderwerp van het geding.

7. [appellante] betoogt dat het besluit van 29 juni 2022 ondeugdelijk is gemotiveerd. [appellante] voert aan dat uit dat besluit niet duidelijk blijkt of zij een bedrag van € 15.531,20 minus € 4.440,76 moet betalen, dan wel dat zij een bedrag van € 4.440,76 ontvangt en niets hoeft te betalen. Ook ontbreekt een berekening die het bedrag van € 4.440,76 rechtvaardigt, zo betoogt [appellante].

7.1. In het besluit van 29 juni 2022 geeft de minister te kennen dat [appellante] voor het kalenderjaar 2017 een lagere CO₂-vergoeding is verschuldigd dan in het besluit van 26 oktober 2020 is vastgesteld en dat de minister om die reden de verschuldigde vergoeding heeft verlaagd. In het besluit van 29 juni 2022 staat vervolgens: "U moet € -4.440,76 betalen als CO₂-vergoeding voor 2017". In zijn verweerschrift heeft de minister aangevoerd dat hij de verschuldigde CO₂-vergoeding heeft verlaagd, omdat de CO₂ die de glastuinders in 2017 gezamenlijk hebben geëmitteerd lager is gebleken dan verwacht. Pas op de zitting heeft de minister aangevoerd dat die CO₂-emissie, die in artikel 3 van het Besluit als 'Et' wordt aangeduid, anders dan vermeld in het besluit van 26 oktober 2020, 5.700.000 ton bedraagt.

7.2. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit het besluit van 29 juni 2022 dat de eerder ten

aanzien van [appellante] voor het kalenderjaar 2017 vastgestelde vergoeding van € 15.531,20 met een bedrag van € 4.440,76 wordt verlaagd naar € 11.090,44.

In zoverre slaagt het betoog niet.

7.3. Omdat uit het besluit van 29 juni 2022 niet blijkt waarom, gezien artikel 3 van het Besluit, de door [appellante] voor het kalenderjaar 2017 verschuldigde CO2-vergoeding met een bedrag van € 4.440,76 moet worden verlaagd, is dat besluit ondeugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Conclusie

8. Het beroep van [appellante] tegen het besluit van 20 april 2021 is gegrond. Het beroep van [appellante] tegen het besluit van 29 juni 2022 is eveneens gegrond. De besluiten van 20 april 2021 en 29 juni 2022 moeten worden vernietigd.

9. De minister moet de proceskosten vergoeden.

10. In wat de minister in zijn verweerschrift en op de zitting heeft aangevoerd over de reden waarom hij bij het besluit van 29 juni 2022 de door [appellante] te betalen CO2-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 heeft verlaagd, ziet de Afdeling geen aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand te laten. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat, gelet op artikel 3 van het Besluit, een verlaging van de variabele Et van 6.001.479 naar 5.700.000 ton CO2 niet kan verklaren waarom de door [appellante] te betalen CO2-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 met een bedrag van € 4.440,76 is verlaagd. Dit betekent dat opnieuw dient te worden beslist op het door [appellante] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 26 oktober 2020. Daarbij dient te worden gezien of het besluit van 26 oktober 2020, al dan niet gedeeltelijk, moet worden herroepen. Omdat opnieuw op het door [appellante] gemaakte bezwaar moet worden beslist, zal de Afdeling hierna alsnog alle overige door [appellante] tegen de vernietigde besluiten aangevoerde beroepsgronden bespreken.

Bespreking van de overige beroepsgronden

11. [appellante] heeft betoogd dat de minister bij de berekening van de CO2-vergoeding is uitgegaan van een te hoge CO2-emissie. [appellante] voert aan dat zij en andere glastuinders met behulp van warmtekrachtkoppeling-installaties (hierna: wkk-installaties) elektriciteit produceren en via het elektriciteitsnetwerk aan derden leveren. Volgens [appellante] had de CO2-emissie die met die levering verband houdt buiten beschouwing moeten worden gelaten bij de vaststelling van de vergoeding als bedoeld in artikel 15.52 van de Wm.

11.1. De CO2-emissie van een inrichting in een kalenderjaar, uitgedrukt in tonnen, maakt als variabele 'Eb' onderdeel uit van de formule in artikel 3 van het Besluit. In artikel 3, derde lid, van de Regeling wordt die CO2-emissie aangeduid als CO2-jaarvracht. Uit die bepaling, gelezen in samenhang met de bijlagen 1 en 2 van de Regeling, volgt dat alleen voor het kalenderjaar 2014 de CO2-jaarvracht mag worden verminderd met de CO2-emissie die is gerelateerd aan het gasverbruik ten behoeve van de totale elektriciteitslevering vanuit de inrichting aan het elektriciteitsnet. Omdat de Regeling bepalend is voor de vaststelling van de

CO2-jaarvracht, bestaat geen grond voor het oordeel dat een vermindering als hier bedoeld ook bij de vaststelling van de CO2-jaarvracht voor het kalenderjaar 2017 had moeten worden toegepast.

Het betoog slaagt niet.

12. [appellante] heeft betoogd dat de minister het besluit van 20 april 2021 in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft genomen. [appellante] voert aan dat niet alle drijvers van een inrichting als bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de Wm een besluit hebben ontvangen waarin is vastgesteld dat een vergoeding als bedoeld in artikel 15.52 van de Wm is verschuldigd. Voorts voert [appellante] aan dat inrichtingen als bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de Wm die niet overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de Regeling aangifte doen, worden bevoordeeld, omdat een op grond van artikel 3, vierde lid, van de Regeling ambtshalve vastgestelde jaarvracht in de praktijk vaak lager blijkt te zijn dan de daadwerkelijke jaarvracht. Op de zitting heeft [appellante] nog aangevoerd dat bij grote kwekers wel rekening wordt gehouden met de CO2-emissie van wkk-installaties, voor zover die emissie verband houdt met de levering van elektriciteit aan derden via het elektriciteitsnet. Het gaat daarbij om kwekers die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem waarop artikel 15.52 van de Wm niet van toepassing is, gezien artikel 15.51, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wm, aldus [appellante] op de zitting.

12.1. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat artikel 15.52 van de Wm geldt voor alle glastuinbouwers waarop artikel 15.51, eerste lid, van de Wm van toepassing is. Indien aangifteplichtige glastuinbouwers niet of niet tijdig een emissieaangifte hebben gedaan als bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, van de Regeling, dan wordt de emissie volgens de minister krachtens artikel 3, vierde lid, van de Regeling op redelijke en verantwoorde wijze ambtshalve vastgesteld. Volgens de minister hoeven glastuinders die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem geen emissieaangifte te doen en doet het door [appellante] gestelde onderscheid tussen deelnemers aan dat systeem en tuinders die emissieaangifte moeten doen op grond van artikel 3 van de Regeling zich niet voor.

12.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellante] onvoldoende concreet gemaakt dat sprake is van gevallen die met haar situatie op één lijn kunnen worden gesteld en die in het kader van de toepassing van artikel 15.52 van de Wm ten opzichte van haar worden bevoordeeld.

Het betoog slaagt niet.

13. Voorts heeft [appellante] nog betoogd dat het op 14 februari 2012 overeengekomen 'Convenant CO2 emissieruimte binnen het CO2 sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013-2020' (Stcr. 2012, nr. 7884; hierna: het convenant) onverbindend dient te worden verklaard. [appellante] voert aan dat in het convenant het CO2-emissieplafond te laag is vastgesteld, omdat zij en vele andere glastuinders na de totstandkoming van het convenant uit het Europese emissiehandelssysteem zijn gestapt en dus sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid CO2-emissie waarmee in het convenant geen rekening is gehouden. Ook is in het convenant geen rekening gehouden met de verhoging van de CO2-emissie na 1 januari 2020 als gevolg van de op die datum verhoogde energiebelasting en opslag duurzame energie. Omdat door die verhogingen de spelregels zijn veranderd, moet het convenant onverbindend worden verklaard, zo betoogt [appellante].

13.1. Het in artikel 15.51, eerste lid, van de Wm bedoelde CO₂-emissieplafond voor een kalenderjaar, dat in geval van overschrijding tot kostenverevening leidt en dat als variabele 'Er' onderdeel uitmaakt van de formule in artikel 3 van het Besluit, wordt niet vastgesteld in het convenant, maar op grond van artikel 15.51, derde lid, van de Wm. Die vaststelling heeft plaatsgevonden bij het besluit van 30 november 2018 (Stcr. 2018, nr. 68314). In het convenant hebben de overheid, de vereniging LTO Nederland, LTO Glaskracht Nederland en het Productschap Tuinbouw afspraken gemaakt over de jaarlijkse CO₂-emissieruimte voor de glastuinbouwsector in Nederland. Het in het besluit van 30 november 2018 vastgestelde CO₂-emissieplafond is niet alleen gebaseerd op het convenant, maar ook op een op 7 november 2018 door de partijen bij het convenant overeengekomen wijziging daarvan (Stcr. 2018, nr. 66263). Wat [appellante] heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het CO₂-emissieplafond, bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, van de Wm, te laag is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante] tegen het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 20 april 2021, kenmerk 494-41799, gegrond;

II. verklaart het beroep van [appellante] tegen het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 29 juni 2022, kenmerk VER20170070, gegrond;

III. vernietigt de besluiten van 20 april 2021 en 29 juni 2022;

IV. veroordeelt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Venema
voorzitter

w.g. Robben
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 november 2023

BIJLAGE

De Awb

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...]

Artikel 8:72

[...]

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:

a. de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven, of

b. zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

[...]

De Wm

Artikel 15.51

1. Op inrichtingen die:

a. uitsluitend of in hoofdzaak zijn bestemd tot het telen van gewassen

onder een permanente opstand van glas of van kunststof, of

b. mede zijn bestemd tot het telen van gewassen onder een permanente

opstand van glas of van kunststof met een minimale oppervlakte van

2 500 m²,

is een systeem van verevening van kosten verbonden aan het in een kalenderjaar overschrijden van de voor die inrichtingen gezamenlijk voor dat kalenderjaar vastgestelde hoeveelheid CO₂-emissies van toepassing.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op inrichtingen:

a. die uitsluitend of in hoofdzaak zijn bestemd tot het telen van eetbare paddenstoelen of witlof onder een opstand als bedoeld in dat lid, of

b. waarop titel 16.2 van toepassing is.

3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de in het eerste lid bedoelde hoeveelheid emissies vast. Het besluit tot vaststelling van die hoeveelheid emissies wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.

Artikel 15.52

Indien de hoeveelheid emissies, bedoeld in artikel 15.51, eerste lid, wordt overschreden, is diegene die een inrichting als bedoeld in artikel 15.51 drijft een vergoeding verschuldigd aan Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van die vergoeding dan wel de wijze van berekenen van de hoogte van die vergoeding vastgesteld.

Het Besluit

Artikel 3

De hoogte van de vergoeding die verschuldigd is door degene die een inrichting als bedoeld in artikel 15.51 van de wet drijft is de uitkomst van de formule:

$$V = ((E_t - E_r) \times P) \times (E_b/E_t),$$

waarin voorstelt:

V: de door de inrichting verschuldigde vergoeding;

E_t : de door de inrichtingen, bedoeld in artikel 15.51 van de [Wm], in het kalenderjaar gezamenlijk geëmitteerde hoeveelheid CO₂ uitgedrukt in tonnen;

E_r : de door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vastgestelde hoeveelheid emissies, bedoeld in artikel 15.51 van de [Wm], uitgedrukt in tonnen;

P: het bedrag in euro per ton geëmitteerde CO₂;

E_b : de door de inrichting in het kalenderjaar geëmitteerde hoeveelheid CO₂ uitgedrukt in tonnen.

Artikel 4

Bij regeling van Onze Minister van Economische Zaken worden nadere regels vastgesteld inzake:

a. de gegevens die degene die een inrichting als bedoeld in artikel 15.51

van de wet drijft, verstrekt in het kader van de uitvoering van

titel 15.13 van de wet;

b. het vaststellen van de waarde van V, Et, P en Eb, bedoeld in artikel 3.

De Regeling

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- CO2-jaarvracht: totale CO2-emissie van de inrichting in een kalenderjaar;
- emissieaangifte: aangifte van de CO2-jaarvracht van de inrichting;
- inrichting: inrichting als bedoeld in artikel 15.51 van de wet;
- inrichting regime A: inrichting die in een kalenderjaar 305 ton CO2 of meer emitteert;
- inrichting regime B: inrichting die in een kalenderjaar minder dan 305 ton CO2 emitteert.

Artikel 2

1. De minister houdt een register bij van inrichtingen.
2. Degene die een inrichting drijft meldt zich voor registratie aan bij de minister.
3. Bij beëindiging laat degene die de inrichting dreef zich uit het register uitschrijven.
4. Het tweede lid is niet van toepassing op inrichtingen die zijn ingeschreven op grond van artikel 2:1 van Verordening PT CO2 sectorsysteem glastuinbouw 2011.

Artikel 3

1. Degene die een inrichting regime A drijft dient over het voorafgaande kalenderjaar bij de minister een emissieaangifte in.
2. Degene die een inrichting regime B drijft dient eenmalig op het moment dat de inrichting een kalenderjaar in werking is een emissieaangifte in over dat kalenderjaar.
3. Degene die een inrichting drijft bepaalt de CO2-jaarvracht over 2014 overeenkomstig de in bijlage 1 opgenomen berekeningsmethode en over 2015 en volgende jaren overeenkomstig de in bijlage 2 opgenomen berekeningsmethode.
4. Bij niet tijdige indiening van de emissieaangifte stelt de minister de CO2-jaarvracht ambtshalve vast.

[...]

Artikel 4

1. De minister stelt op basis van de jaarlijkse emissieaangiften van inrichtingen regime A en de eenmalig door inrichtingen regime B ingediende emissieaangiften de door de inrichtingen gezamenlijk in een kalenderjaar geëmitteerde hoeveelheid CO₂ vast.

2. De afrekening van de verschuldigde vergoeding vindt plaats op basis van de formule, bedoeld in artikel 3 van het Besluit kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw, waarbij voor het jaar 2014 de formule zoals deze luidde op 31 december 2014, van toepassing is.

Bijlage 1

Methode voor de bepaling van de CO₂-jaarvracht over 2014

1. De CO₂-jaarvracht van de inrichting wordt bepaald door de CO₂-emissie behorende bij het totale gasverbruik van de inrichting (E_g) en behorende bij warmte afgenomen van een inrichting waarop de titels 15.13 en 16.2 van de Wet niet van toepassing zijn (E_w) te verminderen met de CO₂-emissie gerelateerd aan het gasverbruik ten behoeve van de totale elektriciteitslevering vanuit de inrichting aan het elektriciteitsnet (E_e);

[...]

Bijlage 2

Methode voor de bepaling van de CO₂-jaarvracht over 2015 en volgende jaren

1. De CO₂-jaarvracht van de inrichting wordt bepaald door de CO₂-emissie behorende bij het totale gasverbruik van de inrichting (E_g) en behorende bij warmte afgenomen van een inrichting waarop de titels 15.13 en 16.2 van de wet niet van toepassing zijn (E_w).

[...]