

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:3343
Datum uitspraak	10 juni 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 november 2023 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (de minister) de door [appellante] te betalen CO2-vergoeding voor het kalenderjaar 2021 vastgesteld op € 16.124,75. [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 (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

202402256/1/R4.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd in [plaats],
appellante,

en

de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2023 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (de minister) de door [appellante] te betalen CO₂-vergoeding voor het kalenderjaar 2021 vastgesteld op € 16.124,75.

Bij besluit van 19 maart 2024 heeft de minister het door [appellante] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 15 april 2026, waar de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, vertegenwoordigd door mr. M.J.H. van der Burgt, is verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De relevante bepalingen uit de Wet milieubeheer (Wm), het Besluit kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw (het Besluit) en de Regeling kostenverevening reductie CO₂-emissies glastuinbouw (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 (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.

3. Bij besluit van 14 november 2023 heeft de minister de door [appellante] te betalen vergoeding als bedoeld in artikel 15.52 van de Wm voor het kalenderjaar 2021 vastgesteld op € 16.124,75. Bij besluit van 19 maart 2024 heeft de minister zijn besluit van 14 november 2023 gehandhaafd en uiteengezet dat voor de toepassing van de formule in artikel 3 van het Besluit geldt:

$E_t = 6.153.122$ ton CO₂

$E_r = 5.900.000$ ton CO₂

$P = € 24,47$

$E_b = 16.185,28$ ton CO₂.

Het beroep

De motivering van het besluit van 19 maart 2024

4. [appellante] betoogt dat het besluit van 19 maart 2024 ondeugdelijk is gemotiveerd. [appellante] voert aan dat uit dat besluit niet blijkt waarop de minister heeft gebaseerd dat de

totale CO2-emissie van het aangiftejaar na herberekening 6.153.122 ton bedroeg, zodat het CO2-emissieplafond met 253.122 ton is overschreden. De door [appellante] verzochte informatie waarop de totale CO2-emissie en de overschrijding gebaseerd zijn, is volgens haar niet op de juiste wijze verstrekt. [appellante] vindt dat zij inzicht moet krijgen in de door de minister vastgestelde CO2-emissie, in het totale verbruik in Nederland en in de verdeling daarvan.

4.1. In het besluit van 19 maart 2024 heeft de minister uiteengezet dat de CO2-vergoeding wordt berekend aan de hand van de formule in artikel 3 van het Besluit. Daaruit blijkt ook dat de totale CO2-emissie waarmee wordt gerekend, wordt vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van de Regeling. Ook bevat het besluit de gegevens die zijn ingevuld in de formule uit artikel 3 van het Besluit, waarmee de hoogte van de door [appellante] te betalen CO2-vergoeding is berekend. De minister heeft daarnaast op de zitting nogmaals gedetailleerd uitgelegd hoe de totale uitstoot van alle glastuinders wordt vastgesteld die als "Et" in de formule wordt ingevuld. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister hiermee voldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze de CO2-vergoeding wordt berekend en op welke manier de totale CO2-emissie wordt vastgesteld. Het is in deze procedure niet nodig dat de minister op voorhand inzicht had moeten verschaffen in de aangiftes van alle afzonderlijke glastuinders waarop de totaal berekende emissie gebaseerd is. In wat [appellante] naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 19 maart 2024 ondeugdelijk is gemotiveerd.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

5. [appellante] betoogt dat de minister het besluit van 19 maart 2024 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. [appellante] voert verder 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. Een op grond van artikel 3, vierde lid, van de Regeling ambtshalve vastgestelde jaarvracht blijkt volgens haar namelijk in de praktijk vaak lager te zijn dan de daadwerkelijke jaarvracht.

[appellante] betoogt daarnaast 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 (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.

Ten slotte betoogt [appellante] dat het op 14 februari 2012 overeengekomen "Convenant CO2 emissieruimte binnen het CO2-sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2021-2024" (Stcr. 2022, nr. 15244) onverbindend dient te worden verklaard, omdat daarin het CO2-emissieplafond te laag is vastgesteld.

5.1. De hiervoor weergegeven gronden van [appellante] zijn in het algemeen gericht tegen het wettelijke systeem van kostenverevening. Over deze gronden heeft de Afdeling al in haar uitspraak van 1 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4034](#), onder het kopje "Bespreking van de overige beroepsgronden" een oordeel gegeven. In die procedure was [appellante] appellante. In wat [appellante] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om

hierover in het kader van het onderhavige beroep anders te oordelen dan zij in de uitspraak van 1 november 2023 heeft gedaan.

De betogen slagen niet.

Conclusie

6. Het beroep is ongegrond.

7. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.F. de Groot, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Vermeulen, griffier.

w.g. De Groot
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Vermeulen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

700-1133

BIJLAGE - Wettelijk kader

De Wet milieubeheer

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.

Besluit kostenverevening reductie CO2-emissies glastuinbouw

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, E_t, P en E_b, bedoeld in artikel 3.

Regeling kostenverevening reductie CO2-emissies glastuinbouw

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).

[...]

