

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3344

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 oktober 2020 hebben de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (de minister) de door [appellant A] te betalen CO₂-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 vastgesteld op € 15.531,20. [appellant A] en anderen exploiteren een glastuinbouwbedrijf op zes verschillende locaties in de gemeente Westland. [appellant A] en anderen drijven 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

202307942/1/R4.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A], gevestigd in [plaats], [appellant B] & [appellant C], en [appellant D] ([appellant A] en anderen), gevestigd of wonend in [woonplaats],
appellanten,

en

de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, verweerder.

Procesverloop

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

Bij besluit van 24 november 2023 heeft de minister opnieuw beslist op de door [appellant A] en anderen gemaakte bezwaren tegen het besluit van 26 oktober 2020. De minister heeft de bezwaren van [appellant A] en anderen deels gegrond en deels ongegrond verklaard, de te betalen CO2-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 vastgesteld op € 11.440,76 en een vergoeding voor de wettelijke rente toegekend.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en anderen 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

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. [appellant A] en anderen exploiteren een glastuinbouwbedrijf op zes verschillende locaties in de gemeente Westland. [appellant A] en anderen drijven 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.

Bij besluit van 26 oktober 2020 hebben de minister en de minister van Economische Zaken en Klimaat de door [appellant A] en anderen te betalen CO2-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 vastgesteld op € 15.531,20. Het door [appellant A] en anderen hiertegen gemaakte bezwaar is bij besluit van 20 april 2021 ongegrond verklaard. De minister heeft vervolgens bij besluit van 29 juni 2022 de door [appellant A] en anderen te betalen CO2-vergoeding verlaagd met een bedrag van € 4.440,76. Bij uitspraak van 1 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4034](#), heeft de Afdeling het beroep van [appellant A] en anderen tegen de besluiten van 20 april 2021 en 29 juni 2022 gegrond verklaard en deze besluiten vernietigd. Uit het besluit van 29 juni 2022 volgt namelijk 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. Daarnaast is het besluit van 29 juni 2022 volgens de Afdeling ondeugdelijk gemotiveerd, omdat hieruit niet blijkt waarom, gezien artikel 3 van het Besluit, de door [appellant A] en anderen voor het kalenderjaar 2017 verschuldigde CO₂vergoeding met een bedrag van € 4.440,76 moet worden verlaagd.

Bij besluit van 24 november 2023 heeft de minister opnieuw beslist op het door [appellant A] en anderen gemaakte bezwaar en de te betalen CO₂-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 vastgesteld op € 11.440,76. De minister heeft het bezwaar van [appellant A] en anderen voor zover dit ziet op de hoogte van de vergoeding en de motivering daarvan gegrond verklaard. Voor het overige is het bezwaar ongegrond verklaard. [appellant A] en anderen kunnen zich hiermee niet verenigen.

Het beroep

3. [appellant A] en anderen betogen dat de minister het besluit van 24 november 2023 in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft genomen. [appellant A] en anderen voeren 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. [appellant A] en anderen voeren 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 hen namelijk in de praktijk vaak lager te zijn dan de daadwerkelijke jaarvracht.

[appellant A] en anderen betogen daarnaast dat de minister bij de berekening van de CO₂-vergoeding is uitgegaan van een te hoge CO₂-emissie. [appellant A] en anderen voeren aan dat zij en andere glastuinders met behulp van warmtekrachtkoppeling-installaties (wkk-installaties) elektriciteit produceren en via het elektriciteitsnetwerk aan derden leveren. Volgens [appellant A] en anderen 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. [appellant A] en anderen voegen hieraan toe dat veel tuinders door de stijging van de opslag duurzame energie in wkk-installaties hebben geïnvesteerd, terwijl zij nu worden benadeeld ten opzichte van tuinders die niet in wkk-installaties hebben geïnvesteerd. Dit maakt het betalen van een vergoeding volgens [appellant A] en anderen oneerlijk, ongelijk en onredelijk.

Ten slotte betogen [appellant A] en anderen dat het op 14 februari 2012 overeengekomen "Convenant CO₂ emissieruimte binnen het CO₂ sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013-2020" (Stcr. 2012, nr. 7884) onverbindend dient te worden verklaard, omdat daarin het CO₂-emissieplafond te laag is vastgesteld.

3.1. Over de door [appellant A] en anderen aangevoerde gronden heeft de Afdeling al een oordeel gegeven in haar uitspraak van 1 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4034](#), onder het kopje "Bespreking van de overige beroepsgronden". In wat is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om in het kader van het onderhavige beroep anders te oordelen dan zij in de uitspraak van 1 november 2023 heeft gedaan. [appellant A] en anderen hebben verder geen specifieke gronden gericht tegen de motivering van de gewijzigde hoogte van de vastgestelde te betalen CO₂-vergoeding voor het kalenderjaar 2017 in het besluit van 24 november 2023.

De betogen slagen niet.

Conclusie

4. Het beroep is ongegrond.
5. 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 CO 2-jaarvracht over 2014

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

[...]

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 (Eg) en behorende bij warmte afgenomen van een inrichting waarop de titels 15.13 en 16.2 van de wet niet van toepassing zijn (Ew).

[...]