

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3618

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening certificeringskader voor koolstofverwijdering

Fiche: Mededeling beleidskader bioplastics (Kamerstuk 22 112, nr. 3619)

Fiche: Verordening inzake Verpakkingen en Verpakkingsafval (Kamerstuk 22 112, nr. 3620)

Fiche: Mededeling EU dronestrategie 2.0 (Kamerstuk 22 112, nr. 3621)

Fiche: Wijziging Gemeenschapsmodellenverordening en Herschikking Modellenrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 3622)

Fiche: Mededeling EU mondiale gezondheidsstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3623)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening certificeringskader voor koolstofverwijdering

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council establishing a Union certification framework for carbon removals
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 november 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 672
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0672&qid=1670583560467>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2022) 377
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192(1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De voorgestelde verordening, die op 30 november 2022 door de Europese Commissie (hierna: Commissie) is gepresenteerd, beoogt de ontwikkeling van een vrijwillig certificeringskader in de Europese Unie (EU) om op betrouwbare wijze hoogwaardige koolstofverwijdering¹ te certificeren. Dit met het oog op het verwezenlijken van de klimaatneutraliteitsdoelstelling voor 2050, die is vastgesteld in de Europese Klimaatwet² en de andere doelstellingen in de EU *Green Deal*³. Hiermee hoopt de Commissie de inzet van hoogwaardige koolstofverwijdering te versnellen en aan te moedigen, *greenwashing*⁴ te beperken en zowel private als publieke financieringsmiddelen te stimuleren. De voorgestelde verordening volgt op de Commissiemededeling Duurzame koolstofcycli van 15 december 2021⁵ en draagt volgens de Commissie onder meer bij aan meer effectieve en resultaatgerichte steun om het 2030 doel uit de verordening landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF)⁶ te bereiken. De inwerkingtreding van het kader staat gepland met een opstartfase vanaf mid-2024 tot 2025.

¹ Bij koolstofverwijdering wordt koolstofdioxide (CO₂) verwijderd uit de atmosfeer.

² Verordening (EU) 2021/1119.

³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl.

⁴ *Greenwashing* is een term die gebruikt wordt om aan te geven dat bedrijven en organisaties zich duurzamer voordien dan ze daadwerkelijk zijn.

⁵ Zie BNC fiche sustainable carbon cycles, aangeboden op 11 februari 2022, Kamerstuk 22 112, nr. 3318.

⁶ Verordening (EU) 2018/841 (2018).

In het voorstel wordt gekozen voor een EU-brede certificeringsmethodiek, waarmee EU-breed de kwaliteit van koolstofverwijdering wordt vastgesteld en een gelijk speelveld wordt gecreëerd binnen de interne markt. De Commissie definieert koolstofverwijdering als de opslag van atmosferische of biogene koolstof in geologische of biogene koolstofreservoirs, duurzame producten en materialen en het mariene milieu. Het afvangen van fossiele koolstof voor koolstofvastlegging en opslag of gebruik (CCS of CCU⁷) wordt expliciet uitgesloten, omdat dit vermeden emissies betreft en geen verwijdering van koolstof uit de atmosfeer. Het voorstel spreekt over drie categorieën koolstofverwijderingsactiviteiten: 1) permanente koolstofopslag, 2) koolstoflandbouw en 3) lange-termijn koolstofopslag in producten en materialen. Hiervoor zullen verschillende certificeringsmethodologieën worden ontwikkeld.

Het voorstel is opgebouwd langs drie pilaren. De eerste pilaar bestaat uit de vier kwaliteitscriteria, de *Q.U.A.L.I.T.Y* criteria, die worden vereist om koolstofverwijdering in aanmerking te laten komen voor certificering. Het eerste criterium is kwantificering (*Q.Uantification*), waar een formule wordt gegeven om de netto koolstofverwijderingsbaten te berekenen op basis van een referentiescenario, de totale koolstofverwijdering en de emissietoename als gevolg van de koolstofverwijderings-activiteit. Voor het tweede criterium, additionaliteit (*A.dditionality*), worden twee voorwaarden geformuleerd: de activiteit gaat verder dan wettelijke vereisten van de Unie en lidstaten en vindt plaats dankzij het stimulerende effect van certificering. Onder het derde criterium, lange-termijn opslag (*L.o.n.g term storage*), valt de verplichting voor exploitanten om gedurende de monitoringsperiode risico's van het vrijkomen van verwijderde koolstof te monitoren en mitigeren en dat de koolstof wordt gezien als vrijgekomen na afloop van deze monitoringsperiode voor koolstoflandbouw en lange-termijn opslag in producten. Duurzaamheid (*s.u.stainability*) is het vierde criterium, waar duurzaamheidsdoelen worden gespecificeerd waarop de koolstofverwijderingsactiviteit minstens een neutrale impact moet hebben. De Commissie zal methodologieën in lijn met deze criteria uitwerken in nauwe samenwerking met een expertgroep. De tweede pilaar bepaalt de essentiële onderdelen van het verificatie- en certificeringsproces.

De derde pilaar stelt regels voor het functioneren van de certificatieschema's die dienen ter implementatie van het EU-certificeringskader.

In het voorstel komt koolstofverwijdering alleen in aanmerking voor certificering volgens dit kader als wordt voldaan aan twee voorwaarden: 1) de koolstofverwijdering is het resultaat van een koolstofverwijderingsactiviteit die voldoet aan de kwaliteitscriteria die hierboven genoemd zijn en 2) de koolstofverwijdering is geverifieerd door een onafhankelijk certificeringsorgaan. Om het vertrouwen in het monitoringssysteem te versterken, wordt dit op een transparante en robuuste wijze vormgegeven. Hiermee wordt geborgd dat laagwaardige verwijderingen worden vermeden, dat koolstof ook daadwerkelijk verwijderd wordt, dat dezelfde activiteit niet twee keer gecertificeerd wordt en dat een certificaat niet twee keer gebruikt wordt. Transparantie wordt geborgd door informatie over koolstofverwijdering certificaten beschikbaar te stellen via openbare registers. Bovendien heeft de Commissie geharmoniseerde voorwaarden opgesteld waaraan certificeringssystemen moeten voldoen, om een gelijk speelveld, vertrouwen en transparantie te borgen. Onafhankelijke controle hierop wordt geborgd door de aanstelling van een onafhankelijke auditor, die de kwaliteitscriteria moet verifiëren.

⁷ *Carbon Capture and Storage (CCS), Carbon Capture and Usage (CCU).*

b) Impact assessment Commissie

In het *impact assessment* heeft de Commissie een aantal verschillende opties uitgewerkt met betrekking tot de kwaliteit van de koolstofverwijderingsactiviteiten en *governance*. Voor wat betreft de kwaliteit ging het om de partij die de methodologieën ontwikkelt op basis van de eerdergenoemde *QU.A.L.ITY* criteria: de certificatieschema's (optie Q1) of de Commissie (optie Q2). Met betrekking tot de *governance* is gekozen tussen erkenning van de certificatieschema's door de lidstaten (optie G1) of door de Commissie (optie G2). Uiteindelijk is op basis van het *impact assessment* gekozen voor Q2-G2: ontwikkeling van de methodologieën door de Commissie, in overleg met experts en belanghebbenden, in combinatie met een erkenning van de certificeringskaders door de Commissie. Uit de analyse blijkt dat deze opties de beste garantie vormen op een robuust en geharmoniseerd certificeringsproces met vergelijkbaarheid tussen hoge kwaliteit koolstofverwijderingen. Bovendien worden de administratieve kosten voor de ontwikkeling van certificeringsmethodologieën en voor publieke autoriteiten zo geminimaliseerd, terwijl de interne markt voor koolstofverwijderingscertificaten wordt gestimuleerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Oplossingen voor koolstofverwijdering en lange-termijn opslag dragen bij aan het bereiken van de klimaatdoelen van het coalitieakkoord 2021–2025⁸. De kabinetsinzet op afvang, gebruik en opslag van CO₂ (CCUS) kan een opmaat zijn naar inzet op negatieve emissies, indien de CCUS wordt ingezet om biogene en/of atmosferisch koolstof voor lange termijn vast te leggen. Het kabinet heeft het belang van negatieve emissies voor Nederland en het verder brengen van negatieve emissietechnologieën onderschreven⁹ waarbij inzet op koolstofverwijdering niet mag leiden tot een verminderde inzet op de reductie van broeikasgasemissies.

Ten behoeve van het nationale klimaatdoel voor landgebruik¹⁰ is nationaal beleid geformuleerd op het gebied van veenweiden, bomen, bossen en natuur en minerale landbouwbodems. De koolstoflandbouw die wordt uitgevoerd als onderdeel van dit beleid wordt vooralsnog niet gecertificeerd, maar telt wel mee voor het nationale doelbereik. Er vindt ook autonome koolstoflandbouw plaats en voor een gedeelte hiervan wordt waarde gecreëerd middels koolstofcertificaten die worden verhandeld op de vrijwillige koolstofmarkt. Het kabinet werkt aan de ontwikkeling van beleid ten aanzien van deze markt. Zo heeft het kabinet een verkenning naar de mogelijkheden voor standaardisering van in Nederland ontwikkelde methodedocumenten uitgevoerd¹¹. Bij het bepalen van eventuele vervolgstappen op deze verkenning zal dit Commissievoorstel worden meegenomen. Er wordt tevens een generieke methode voor langdurige koolstofopslag in «biobased» bouwmaterialen ontwikkeld.

⁸ Tenminste 55 procent broeikasgasemissiereductie in Nederland in 2030 t.o.v. 1990, met een beleidsinzet gericht op 60 procent reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050, bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

⁹ Kamerstukken 31 793 en 32 813, nr. 207, Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1053 en Kamerstukken 32 813 en 31 793, nr. 1056.

¹⁰ Het indicatieve restemissiedoel voor landgebruik voor 2030 is 1,8–2,7 Mton CO₂-equivalenten.

¹¹ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1497.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de ontwikkeling van een Europees regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijdering, omdat dit de nodige inzet op hoogwaardige koolstofverwijdering kan bevorderen. Op dit moment is een gereguleerd certificeringskader voor koolstofverwijdering een missend stuk in de klimaatarchitectuur. Het kabinet is van mening dat een dergelijk kader robuuste en transparante waarborgen moet hebben op het gebied van monitoring, rapportage en verificatie.

Het kabinet acht het van belang dat bij deze certificering alleen daadwerkelijke koolstofverwijdering wordt meegeteld, waarin geen ruimte is voor vermeden emissies¹². Het kabinet ziet het daarbij als noodzakelijk voor de verdere behandeling van het voorstel om eenduidige, correcte en EU-breed gedeelde definities te hebben die van toepassing zijn op het kader. Het kabinet zal, gezien de vrijwilligheid van het kader, verduidelijking vragen over het beoogde gebruik van de certificaten. Het is momenteel namelijk onduidelijk of de koolstofverwijderingscertificaten die voortkomen uit dit kader binnen de EU blijven en wat de implicaties zijn voor het kunnen meenemen van koolstofverwijdering in emissieregistraties en het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS), indien hiertoe in de toekomst wordt overgaan.

Ten aanzien van pilaar 1, de kwaliteitscriteria, onderschrijft het kabinet het belang van een duidelijke kwantificering van de netto koolstofverwijderingsbaten. Daarbij steunt het kabinet dat de toename van directe en indirecte broeikasgasemissies als gevolg van de uitvoering van een koolstofverwijderingsactiviteit mee wordt genomen in de berekening van de netto koolstofverwijderingsbaten. Het kabinet steunt ook de vaststelling van standaard referentiescenario's voor de kwantificatie van de netto koolstofverwijderingsbaten, die de koolstofverwijdering vertegenwoordigen in het scenario dat de koolstofverwijderingsactiviteit niet had plaatsgevonden. De vaststelling van deze referentiescenario's moet voldoende strikt zijn om geen ruimte te laten voor bijvoorbeeld het opnemen van eerder verwijderde koolstof, ook moet worden voorkomen dat exploitanten die reeds vooroplopen in koolstofverwijdering worden benadeeld en dat er perverse prikkels ontstaan. Het is daarbij van belang dat de referentiescenario's per koolstofverwijderingsactiviteit op voldoende specifiek niveau worden bepaald om recht te doen aan de specifieke omstandigheden. Het kabinet is in principe geen voorstander van het gebruik van project referentiescenario's vanwege de lagere controle op additionaliteit en hogere fraudegevoeligheid.

Het kabinet onderstreept het belang van additionaliteit van koolstofverwijderingsactiviteiten als voorwaarde voor certificering volgens dit certificeringskader en zal zich inzetten voor een robuuste definitie van additionaliteit. Het kabinet is van mening dat koolstofverwijderingsactiviteiten die plaatsvinden op de vrijwillige koolstofmarkt additioneel dienen te zijn aan al het geldende beleid¹³ en aan gangbare praktijken. Belangrijke vragen zijn of het klimaatbeleid dat wordt uitgevoerd om te voldoen aan de nationale en Europese Klimaatwet¹⁴ valt onder de genoemde «wettelijke vereisten» (en dus niet voor certificering in aanmerking komt), wat het betekent voor het gelijke speelveld als de mate van additionaliteit verschilt

¹² Het verminderen van de vrijlating van koolstof uit biogene koolstofputten aan de atmosfeer, zoals bv. het geval is bij herstel van veenweiden, valt niet onder vermeden emissies.

¹³ In Nederland betreft dit al het vastgestelde en voorgenomen beleid dat is meegenomen in de Klimaat- en Energieverkenning.

¹⁴ Verordening (EU) 2021/1119.

per lidstaat en wanneer een koolstofverwijderingsactiviteit wordt geacht plaats te vinden door het stimulerende effect van de certificering.

Het is belangrijk dat bij de ontwikkeling van het certificeringssysteem wordt voortgebouwd op de lessen uit en kennis en ervaring van bestaande initiatieven, certificeringssystemen en certificeringsmethodologieën. Het kabinet ziet het toezicht op de conformiteit van certificerende instellingen en van de gecertificeerde exploitant als essentieel voor de borging van de betrouwbaarheid van de koolstofverwijdering in het verificatie- en certificeringsproces (pilaar 2). Als voorwaarde voor uitwisseling van certificaten binnen de Unie vindt het kabinet het wenselijk dat de instellingen in alle lidstaten met dezelfde eisen onder toezicht staan en dat de bepalingen hiervoor duidelijk zijn. Het kabinet is voorzichtig positief over de toezichtbepalingen op de gecertificeerde exploitant in het voorstel, maar zal extra aandacht vragen voor de inrichting van het toezicht door lidstaten op deze exploitanten en voor het opnemen van een rapportageverplichting.

Het kabinet onderschrijft dat er aparte certificeringsmethodologieën zullen worden ontwikkeld voor de verschillende koolstofverwijderingsactiviteiten. Het kabinet zal bij de totstandkoming van de gedelegeerde handeling betreffende de certificeringsmethodologieën aandacht vragen voor het opnemen van regels omtrent monitoring, rapportage en verificatie (MRV), ruimtelijke begrenzing, de duur van de koolstofverwijderingsactiviteit en de termijn van koolstofopslag per activiteit. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om, voor koolstoflandbouw en lange-termijn koolstofopslag in producten en materialen, de koolstof die is opgeslagen te beschouwen als vrijgekomen in de atmosfeer aan het einde van de monitoringsperiode. Hierbij wordt recht gedaan aan het onderscheid tussen permanente en tijdelijke koolstofopslag. Dit onderscheid kan ook voor de certificaten zelf gemaakt worden in de vorm van permanente versus tijdelijke certificaten, waarbij laatstgenoemde vervallen na afloop van de monitoringsperiode.

Ten aanzien van pilaar drie, die de uitvoeringsregels voor de certificatieschema's betreft, ondersteunt het kabinet de verplichting voor certificatieschema's om erkend te zijn door de Commissie als voorwaarde om gebruikt te mogen worden voor certificatie binnen dit regelgevend kader. Het kabinet zal bij de Commissie het belang benadrukken van het tijdig starten van dit erkenningsproces om te borgen dat genoeg schema's erkend zijn zodra deze regelgeving in werking treedt. Het kabinet vindt het belangrijk voor de robuustheid van certificatie dat de certificatie onafhankelijk, betrouwbaar en accuraat gebeurt en dat wordt voorkomen dat certificerende instellingen onnodig hoge kosten kunnen opleggen aan exploitanten. Het kabinet steunt de verplichting aan certificatieschema's tot het opzetten en onderhouden van een publiek toegankelijk en op hoofdlijnen uniform register met de informatie gerelateerd aan het certificeringsproces. Dit zal de transparantie, openbaarheid, en het voorkomen van dubbel telling van de hoeveelheid gecertificeerde koolstofverwijderingseenheden bevorderen.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan¹⁵ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Brede welvaart bestaat uit vier aspecten. De effecten op het eerste aspect, de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, beoordeelt het kabinet positief omdat

¹⁵ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

het reduceren van broeikasgasemissies en opschalen van koolstofverwijdering bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelen. Het tweede aspect, de kapitaalvoorraden voor latere generaties, zijn ook positief volgens het kabinet omdat het reduceren van broeikasgassen en koolstofverwijdering als mitigerend middel dient tegen de negatieve effecten van klimaatverandering op deze kapitaalvoorraden. Voor het derde aspect, grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten, schat het kabinet in dat het bijdraagt aan het behalen van verschillende klimaatdoelen, waarbij uitgangspunt is dat dit niet leidt tot een verminderde inzet op de reductie van broeikasgasemissies. Daarnaast draagt het bij aan een gelijk speelveld binnen de EU. Voor het vierde aspect, de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving, ziet het kabinet dat dit gevolgen kan hebben voor de maatschappij. Zo kan de prijs van koolstofverwijderingscertificaten toenemen als de vraag ernaar toeneemt. Het toepassen en ontplooiën van bijvoorbeeld koolstofverwijderingsactiviteiten zoals koolstoflandbouw kan zo steeds meer gaan lonen, waardoor meer investeringen worden gegenereerd voor duurzame activiteiten. Het kabinet zal kritisch kijken naar de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen zodra de Commissie met concrete uitwerking van voorstellen komt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld voor deze nieuwe regelgeving omtrent een certificeringskader voor koolstofverwijdering is nog in ontwikkeling. Het Commissievoorstel is gepresenteerd tijdens de Milieuraad van 20 december 2022 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 891) en werd daar in algemene zin verwelkomd door de verschillende lidstaten. Een aantal lidstaten benadrukt het belang van robuuste criteria. Ook werd aandacht gegeven aan het al dan niet uitwerken van de details in gedelegeerde handelingen en werd door lidstaten benadrukt dat koolstofverwijdering en -opslag niet ten koste mag gaan van emissiereductie¹⁶. De posities van de lidstaten zullen zich de komende tijd verder ontwikkelen. Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over het voorstel. Het voorstel zal behandeld worden door de Commissie Milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement. De Commissies Landbouw en plattelandsontwikkeling en Industrie, onderzoek en energie zullen opinies geven. Er zijn nog geen (schaduw) rapporteurs aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 192 lid 1 VWEU. Op grond hiervan is de EU bevoegd om de activiteiten vast te stellen die ze moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU, waaronder het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, te verwezenlijken. De verordening heeft betrekking op klimaatmitigatie aangezien er een certificeringskader voor koolstofverwijdering binnen de EU wordt voorgesteld ten einde klimaatneutraliteit te bereiken op EU-niveau. Het kabinet kan zich daarom vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten, op grond van artikel 4, lid 2, sub e, VWEU.

¹⁶ Kamerstuk 36 246, nr. 4.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel het tot stand brengen van een eenduidig regelgevend kader voor de certificering van koolstofverwijdering binnen de EU ten einde klimaatneutraliteit op EU-niveau te bereiken in 2050. Gezien het feit dat het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050 een doelstelling op EU-niveau betreft en gelet op de grensoverschrijdende aard van de klimaatproblematiek kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door eenduidige methodologieën wordt bovendien het gelijke speelveld op het terrein van certificering van koolstofverwijderingen verbeterd. Dit komt de ontwikkeling van een Europese markt van koolstofverwijdering ten goede. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel het tot stand brengen van een vrijwillig kader voor certificering van koolstofverwijdering binnen de EU ten einde klimaatneutraliteit op EU-niveau te bereiken in 2050 alsmede *greenwashing* te beperken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de voorgestelde standaardisatie van monitoring-, rapportage- en verificatiemethodologieën voor koolstofverwijderingen een voorwaarde is voor het opschalen van gereuleerde en geverifieerde oplossingen voor koolstofverwijdering. Ook gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat het een vrijwillig kader betreft.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht in totaal 9,4 miljoen euro aan kosten voor DG CLIMA in de periode 2024–2027. Dit gaat om een bedrag van 5 miljoen euro onder beleidscategorie 3 van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en 4,4 miljoen euro onder beleidscategorie 7. De Commissie stelt dat dit gefinancierd kan worden viaerschikking binnen de desbetreffende beleidscategorieën van het MFK.

De genoemde 4,4 miljoen euro onder beleidscategorie 7 is volgens de Commissie nodig voor 26 extra FTE, waarvan 5 FTE in 2024 en 7 FTE in de jaren 2025–2027. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers. De Commissie geeft aan dat deze FTE in principe zullen worden gevonden binnen DG CLIMA, maar laat daarbij de mogelijkheid van additionele allocatie via de jaarlijkse toewijzingsprocedure open. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de conclusies van de Europese Raad van juli 2020 over het Meerjarig Financieel Kader (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575).

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Lidstaten moeten toezicht houden op het werk van de certificerende instellingen. Daarvoor zal een nationale bevoegde autoriteit moeten worden aangewezen als toezichthouder. De certificerende instellingen moeten op verzoek van de nationale bevoegde autoriteiten alle relevante informatie vrijgeven aan de nationale overheden. Indien lidstaten problemen van non-conformiteit tegenkomen moeten ze hier de certificerende instelling en het certificeringsschema van op de hoogte brengen. Met betrekking tot certificatieschema's, moet deze door de lidstaat worden aangemeld voor erkenning bij de Commissie indien het een publiek certificeringsschema betreft. Aan deze handelingen zijn kosten verbonden voor de Rijksoverheid. Deze budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Voor burgers heeft het voorstel geen financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk.

Voor het bedrijfsleven levert het voorstel mogelijkheden op om op basis van de koolstofvastleggingsactiviteiten certificaten te verhandelen en hieraan te verdienen. Over het algemeen levert het initiatief baten op voor bedrijven die certificaten verhandelen en zou het initiatief slechts minimale lasten moeten opleveren omdat het voorstel geen significante administratieve vereisten introduceert en vrijwillig is. Bovendien kan de aanwezigheid van een robuust en transparant systeem de consument beter informeren over of de beloofde koolstofverwijdering daadwerkelijk en op gedegen wijze is gerealiseerd. Dit voorkomt kritische claims van *greenwashing* en levert kansen op voor het bedrijfsleven. De kosten die daaraan verbonden zijn, zijn gelimiteerd tot bedrijven die zich bezighouden met de certificering van koolstofverwijderingen, bijvoorbeeld voor het laten certificeren van projecten die voldoen aan de methodologieën van de Commissie, of het kopen van koolstofverwijderingscertificaten. Tenslotte kunnen de transparantie-eisen, onder andere met betrekking tot de publieke registers, aanvullende kosten teweegbrengen voor exploitanten en certificatieschema's.

Uit berekeningen door de Commissie in het *impact assessment* komen de accreditatiekosten voor een exploitant overeen met initiële eenmalige kosten van ongeveer € 4.000–€ 12.000. Er wordt door de Commissie vanuit gegaan dat deze accreditatiekosten elke 5 jaar terugkomen, wat zou resulteren in jaarlijkse kosten tussen de € 800 en € 2.400.

De administratieve kosten voor certificatieschema's om erkend te worden binnen het EU-certificeringskader worden door de Commissie grofweg geschat op € 64.000 tot € 364.000 eenmalig en terugkomende kosten van tussen de € 12.800 en € 76.800 elke vijf jaar. De Commissie geeft aan dat deze grote marge wordt veroorzaakt door en afhangt van de specifieke kenmerken van de toekomstige koolstofverwijderingsmethodologieën die het certificatieschema zal moeten implementeren.

In het *impact assessment* geeft de Commissie aan dat zij verwacht dat de kosten om te voldoen aan kwaliteitscriteria voor een robuuste certificering van koolstofverwijdering, grotendeels worden gecompenseerd door de baten van het certificeringskader van koolstofverwijderingen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft betrekking op koolstofverwijderingsactiviteiten die plaatsvinden in de EU, waarvoor de exploitant certificering volgens dit kader aanvraagt. Wel komt uit het *impact assessment* naar voren dat verschillende bestaande initiatieven van certificering van koolstofverwijdering buiten Europa positief zijn over deze ontwikkeling binnen de EU. Daarmee kan de EU met dit voorstel een leidende rol spelen in het formuleren van wereldwijde standaarden voor koolstofverwijdering. Tevens kan dit voorstel bijdragen aan innovatie op het terrein van koolstofverwijderingsactiviteiten en daarmee aan de concurrentiekracht van de EU als geheel.

Op termijn zou een Europese markt voor koolstofverwijderingscertificaten invloed kunnen hebben op landen buiten de EU, bijvoorbeeld als handel in certificaten buiten de EU-grenzen mogelijk zou worden. Zoals het voorstel nu is geformuleerd, moet er echter nog uitwerking worden gegeven aan een eventuele handel van certificaten en betreft het alleen koolstofverwijdering binnen de EU grenzen, dus het is nog te vroeg om hier een gedetailleerde inschatting van te maken.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel houdt in dat een instantie moet worden aangewezen die publiek toezicht houdt op de certificerende instellingen (als bedoeld in artikel 10, lid 4, eerste en laatste zin) en die alle relevante informatie die nodig is voor het toezicht kan opvragen bij die instellingen (artikel 10, lid 4, tweede lid). Uitvoering hiervan vergt een wetswijziging. De *lex silencio positivo* is niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel voorziet in een aantal gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. In het voorstel wordt gesuggereerd om de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen voor te bereiden tijdens de opstartfase (beoogd in 2024–2025) die start na inwerkingtreding van de verordening (voorzien in 2024). Ter voorbereiding op de technische niet-wetgevingshandelingen zal de Commissie worden ondersteund door een expert groep koolstofverwijdering.

Wat betreft de gedelegeerde handelingen gaat het in de eerste plaats om het vaststellen van technische certificeringsmethodologieën teneinde te voldoen aan de kwaliteitscriteria van de artikelen 4 t/m 7 voor activiteiten met betrekking tot permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en lange-termijn koolstofopslag in producten en materialen (artikel 8). Daarnaast gaat het om de bevoegdheid de lijst van bijlage II met minimuminformatie voor de certificaten te wijzigen (artikel 15).

Bij het opstellen van de gedelegeerde handelingen voor de certificeringsmethodologieën houdt de Commissie rekening met de volgende elementen: (a) de doelstellingen om de robuustheid van koolstofverwijderingen te borgen en de bescherming en het herstel van ecosystemen te erkennen; (b) de doelstelling om de administratieve lasten voor exploitanten tot een minimum te beperken, met name voor kleinschalige exploitanten van koolstoflandbouw; (c) relevante Unie- en nationale

wetgeving en (d) relevante Unie- en internationale certificeringsmethodologieën en -normen.

Wat betreft deze gedelegeerde handelingen zal de Commissie, in nauw overleg met de relevante deskundigengroep ten minste drie gedelegeerde handelingen opstellen met daarin de certificeringsmethodologieën voor koolstofverwijderingsactiviteiten op het gebied van permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en lange-termijn koolstofopslag in producten en materialen.

Het kabinet stelt vast dat het in deze gevallen niet gaat om het vaststellen van essentiële onderdelen van het voorstel, waardoor bevoegdheidsdelegatie mogelijk is. Omdat het hier gaat om aanvulling (het vaststellen van technische certificeringsmethodologieën teneinde te voldoen aan de kwaliteitscriteria) en wijziging (wijziging van de minimuminformatie voor certificatie genoemd in bijlage II) van de verordening ligt delegatie voor de hand. Deze delegatie kan zorgen voor verlichting van de wetgevingsprocedure en daarmee wordt snelheid geborgd. Zeker waar het gaat om de technische uitwerking van de kwaliteitscriteria is invulling door een gedelegeerde handeling wenselijk. De delegatiebevoegdheden zijn qua onderwerp (uitwerking kwaliteitscriteria in methodologieën en wijziging bijlage II) voldoende afgebakend. Qua duur wordt de delegatiebevoegdheid in artikel 16, tweede lid, voor onbepaalde periode verleend. Het kabinet is over het algemeen geen voorstander van gedelegeerde bevoegdheden voor onbepaalde tijd en ziet in dit geval geen reden om daarvan af te wijken. Nederland zich daarom zal inzetten voor het in tijd afbakenen van deze gedelegeerde bevoegdheid door de Commissie.

Het voorstel kent verder vijf grondslagen voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. De Commissie zal voor goedkeuring door het betrokken comité een uitvoeringshandeling moeten voorbereiden met daarin de regels voor de werking van certificatieschema's (artikel 11, lid 5). De Commissie kan bovendien voor goedkeuring door het betrokken comité twee uitvoeringshandelingen voorbereiden met de beoordeling en erkenning van de certificatieschema's door de Commissie (artikel 13, lid 4), en voor de opzet en werking van openbare registers van koolstofverwijderingen (artikel 12, lid 2).

Daarnaast geeft het voorstel de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen om de structuur, het formaat en de technische details vast te stellen van de uitgebreide beschrijving van de koolstofverwijderingsactiviteit als bedoeld in artikel 9, lid 1, en van de certificerings- en her-certificeringsaudit verslagen als bedoeld in de leden 2 en 3 (artikel 9, lid 5).

Om te zorgen voor vergelijkbare en consistente rapportage, krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen waarin de technische details worden vastgelegd over de inhoud en het formaat van de rapporten die door de certificatieschema's worden opgesteld (artikel 14, lid 3). Bovengenoemde onderwerpen voor uitvoeringshandelingen bevatten geen essentiële elementen: het gaat om de technische uitwerking van enkele belangrijke elementen uit de verordening in uitvoeringshandelingen. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 17 voorziene onderzoeksprocedure. Het kabinet acht deze procedure aanvaardbaar in deze gevallen, omdat de lidstaten hierin een sterke positie hebben via de meerderheidsstemming in de *Climate Change Committee* en omdat de onderzoeksprocedure met name van toepassing is op uitvoeringshandelingen van algemene strekking op grond van artikel 2, lid 2, onder a, van verordening 182/2011.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding

Inwerkingtreding van de verordening is voorzien in 2024. Daarna volgt een opstartfase vanaf mid-2024 tot 2025, waarna de volledige operationele fase volgt. Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de EU.

Het aanwijzen van een toezichthouder respectievelijke bevoegde instantie in een wet duurt ongeveer anderhalf tot twee jaar. Dit is niet haalbaar binnen de inwerkingtredingsdatum van de verordening. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen tijdens de onderhandelingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 18 van het voorstel bepaalt dat de verordening (blijvend) op alle aspecten zal worden getoetst, waarbij ook relevante Europese, internationale en wetenschappelijke ontwikkelingen worden meegenomen. Ook is bepaald dat de Commissie voor het eerst drie jaar na de inwerkingtreding ervan en niet later dan eind 2028, en vervolgens met regelmatige tussenpozen na elke uitgevoerde inventarisatie (*global stocktake*) zoals vastgelegd in de Overeenkomst van Parijs verslag uitbrengt van deze verordening aan het Europees Parlement en aan de Raad over de tenuitvoerlegging.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel houdt vooral verplichtingen in voor certificerende instellingen en certificatieschema's. Het betekent ook nieuwe werkzaamheden voor de Raad voor Accreditatie. Daarnaast betekent het dat er een nationale bevoegde toezichthoudende instantie aangewezen moet worden. Het kabinet heeft oog voor de uitvoerbaarheid bij nadere uitwerking van de voorstellen.

b) Handhaafbaarheid

Naast het private toezicht door de Raad voor Accreditatie is volgens het voorstel ook toezicht door de lidstaten nodig op de werking van de certificerende instellingen. Dit strookt met het kabinetsstandpunt Conformiteitsbeoordeling en accreditatie¹⁷, waarin staat dat de overheid de mogelijkheid moet hebben bestuursrechtelijk te kunnen optreden als de certificerende instellingen niet goed functioneren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Op termijn zou een Europese markt voor koolstofverwijderingscertificaten invloed kunnen hebben op ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld als handel in certificaten buiten de EU grenzen mogelijk zou worden. In dat geval zouden ontwikkelingslanden certificaten kunnen verkopen aan lidstaten. Zoals het voorstel nu is geformuleerd, moet er echter nog uitwerking worden gegeven aan een eventuele handel van certificaten en betreft het

¹⁷ Kamerstuk 29 304, nr. 6.

alleen koolstofverwijdering binnen de EU grenzen, dus het is nog te vroeg om hier een gedetailleerde inschatting van te maken.