



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van de Verordening (EU) 2024/3012 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten (Uitvoeringswet verordening certificeringskader voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten)

Nader Rapport

*'s-Gravenhage, 18 juni 2026
Nr. WJZ / 106578590*

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van de Verordening (EU) 2024/3012 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten (Uitvoeringswet verordening certificeringskader voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 maart 2026, nr. 2026000698, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 mei 2026, nr. W19.26.00083/1V, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om in de memorie van toelichting een kleine verduidelijking op te nemen en enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer.*



Advies Raad van State

No. W19.26.00083/IV
's-Gravenhage, 6 mei 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 31 maart 2026, no.2026000698, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van de Verordening (EU) 2024/3012 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten (Uitvoeringswet verordening certificeringskader voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van de Verordening (EU) 2024/3012 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten (Uitvoeringswet verordening certificeringskader voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten) [KetenID 28428]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Wet milieubeheer te wijzigen ten behoeve van de implementatie van de Verordening (EU) 2024/3012 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde een begripsbepaling ingevoegd, luidende:

EU-verordening certificeringskader voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten: Verordening (EU) 2024/3012 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten;

B

Artikel 18.1a wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. de EU-verordening certificeringskader voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. In afwijking van het eerste lid:
 - a. is artikel 18.4 van de Omgevingswet niet van toepassing voor zover het betreft de handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk 16 bepaalde;
 - b. is met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de EU-verordening certificeringskader voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten uitsluitend artikel 18.6 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL II

Deze wet wordt aangehaald als: Uitvoeringswet verordening certificeringskader voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.



Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot invoering van een wettelijke grondslag in de Wet milieubeheer die noodzakelijk is om volledig uitvoering te kunnen geven aan Verordening (EU) 2024/3012 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten. Het certificeringskader wordt in deze memorie van toelichting verder aangeduid met 'het CRCF'; de bijbehorende verordening wordt verder aangeduid met 'de CRCF-verordening'. De CRCF-verordening creëert een geharmoniseerd kader om permanente koolstofverwijdering, koolstoflandbeheer en opslag van koolstof in producten te stimuleren. Dit is in aanvulling op voortdurende emissiereducties en heeft tot doel: het vergroten van de milieu-integriteit en transparantie van koolstofverwijderingsactiviteiten en het bevorderen van het vertrouwen in de certificering.

De CRCF-verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De verordening is in werking getreden op 26 december 2024. Enkel de bepalingen die nodig zijn om de CRCF-verordening uit te kunnen voeren in de Nederlandse rechtsorde zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wordt de grondslag geschapen voor de aanwijzing van de NEa als bevoegde autoriteit, belast met het toezicht op certificerende instanties die werkzaamheden in het kader van de CRCF-verordening uitvoeren. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 10, vierde lid, van de CRCF-verordening, dat regelt dat de lidstaten toezicht moeten houden op de werking van de certificerende instanties. De daadwerkelijke aanwijzing van deze ambtenaren vindt plaats bij besluit van de Minister van Klimaat en Groene Groei.

2. Achtergrond bij de verordening en het wetsvoorstel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de CRCF-verordening en dit wetsvoorstel geschetst. Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op de aanleiding (paragraaf 2.2), de probleembeschrijving (paragraaf 2.3), de kern van het Nederlandse beleid (paragraaf 2.4) en de totstandkoming van de CRCF-verordening (paragraaf 2.5).

2.2 Aanleiding

De Europese Unie heeft ambitieuze klimaatdoelstellingen vastgesteld, met als doel klimaatneutraliteit te bereiken in 2050 en de opwarming van de aarde te beperken. Naast het verminderen van uitstoot van koolstofdioxide, is het om dat doel te bereiken noodzakelijk om koolstofdioxide uit de atmosfeer te verwijderen en langdurig op te slaan. Koolstofverwijdering speelt een cruciale rol in het behalen van deze doelen. Het ontbreken van een eenduidig, betrouwbaar en uniform certificeringskader voor koolstofverwijdering belemmert echter de ontwikkeling van een transparante en betrouwbare markt voor koolstofverwijderingseenheden. Dit tekort aan regulering leidt tot onzekerheid bij aanbieders en afnemers van koolstofverwijderingseenheden, wat investeringen en innovatie in koolstofverwijderingstechnologieën remt. Om deze redenen is een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten ontwikkeld. De CRCF-verordening voorziet in de dit Uniekader voor de certificering.

2.3 Probleembeschrijving

Hoewel koolstofverwijdering een belangrijk element is in de Europese klimaatstrategie, verkeren veel koolstofverwijderingstechnieken nog in een vroeg ontwikkelingsstadium. De vrijwillige koolstofmarkt, die momenteel de belangrijkste stimulans biedt voor koolstofverwijdering, is voornamelijk grotendeels ongereguleerd. Deze markt stelt bedrijven in staat om bijvoorbeeld om een eigen klimaatdoelstelling te halen en duurzaamheidsdoelen te ondersteunen. Ook zien partijen de vrijwillige koolstofmarkt bijvoorbeeld als plek om bij te dragen aan de ontwikkeling van innovatieve technieken en wordt er door aanbieders verdienvermogen gezien. Tegelijkertijd maakt het feit dat de vrijwillige koolstofmarkt voornamelijk grotendeels ongereguleerd is, het voor marktpartijen lastig om de kwaliteit en betrouwbaarheid van koolstofverwijderingseenheden te beoordelen. Daarnaast verschillen koolstofverwijderingsmethoden sterk in effectiviteit en duurzaamheid, waarbij het risico bestaat dat opgeslagen koolstofdioxide weer vrijkomt. Het ontbreken van een uniforme certificering leidt tot een wildgroei aan standaarden, waardoor het vertrouwen in de markt beperkt blijft. Adequaate overheidsop treden, ook specifiek gericht op koolstofverwijdering, is belangrijk om het klimaatdoel van netto nul uitstoot in 2050 te kunnen halen.



2.4 Kern van het Nederlandse beleid

De regering ondersteunt de ontwikkeling van een vrijwillig Europees certificeringskader voor koolstofverwijdering, zoals geregeld in de CRCF-verordening, om de vrijwillige koolstofmarkt te reguleren en te verduurzamen. Het beleid richt zich op het stimuleren van betrouwbare koolstofverwijderingstechnieken en het bevorderen van markttransparantie. De regering werkt bijvoorbeeld aan het integreren van koolstofverwijdering in bredere klimaatbeleidstrajecten. De regering erkent dat een uniform en betrouwbaar certificeringskader noodzakelijk is om innovatie en investeringen in koolstofverwijderingstechnieken te vergroten en zo bij te dragen aan de nationale en Europese klimaatdoelstellingen.

2.5 Kort overzicht van de totstandkoming van de verordening

De Europese Commissie heeft op 30 november 2022 het voorstel voor het vrijwillige Europese certificeringskader voor koolstofverwijdering (de CRCF-verordening) gepresenteerd. Dit initiatief maakt deel uit van de bredere EU-strategie voor duurzame koolstofcycli en sluit aan bij de ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet (Verordening (EU) 2021/1119) en de doelstellingen van de EU Green Deal.

De totstandkoming van de CRCF-verordening volgt op eerdere beleidsinitiatieven, waaronder de Commissiemededeling 'Duurzame koolstofcycli' van december 2021¹. Het kader is ontwikkeld om een uniform, transparant en betrouwbaar certificeringssysteem te bieden dat de kwaliteit en effectiviteit van koolstofverwijdering kan waarborgen. Dit is essentieel voor het stimuleren van investeringen en technologische innovatie in koolstofverwijdering binnen de EU.

Tijdens het ontwikkelproces is intensief overleg gevoerd met diverse belanghebbenden, waaronder lidstaten, marktpartijen, certificeringsinstanties en wetenschappelijke experts. Samen is gewerkt aan het adresseren van de technische en methodologische uitdagingen die gepaard gaan met het meten, verifiëren en certificeren van koolstofverwijdering. Daarnaast speelt het CRCF een belangrijke rol in het beschermen van de integriteit van Europese klimaatmaatregelen. Het kader voorkomt dubbeltelling van gecertificeerde koolstofverwijderingseenheden, wat onder andere inhoudt dat eenheden niet automatisch mogen meetellen voor de nationale bijdragen van landen of voor internationale nalevingsregelingen. Dit versterkt de geloofwaardigheid van koolstofverwijderingscertificaten en zorgt voor vertrouwen bij zowel publieke als private partijen die betrokken zijn bij klimaatinitiatieven.

Op 17 november 2023 werd in de Raad een algemene oriëntatie bereikt, waarna het Europees Parlement op 21 november 2023 zijn positie vaststelde. Over de voortgang van de onderhandelingen is regelmatig verslag gedaan aan de Tweede Kamer. Op 19 februari 2024 werd tijdens de derde triloog tussen de Europese Raad, het Europees Parlement en de Commissie een voorlopig politiek akkoord bereikt. Hierna volgde de formele goedkeuring in zowel het Europees Parlement als de Raad in november 2024. De CRCF-verordening werd vervolgens gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU op 6 december 2024.² De inwerkingtreding van de CRCF-verordening vond 20 dagen na publicatie plaats, op 26 december 2024.

Het CRCF wordt momenteel verder uitgewerkt in gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Deze nadere regelgeving regelt de technische details, zoals methoden voor meten en verifiëren. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met lidstaten en belanghebbenden om een betrouwbaar en werkbaar certificeringssysteem te waarborgen.

3. De CRCF-verordening op hoofdlijnen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de CRCF-verordening op hoofdlijnen inhoudelijk behandeld. In paragraaf 3.2 wordt het doel van de CRCF-verordening toegelicht. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op het certificeringsproces. In paragraaf 3.4 wordt de structuur achter de certificering besproken, waarbij wordt ingegaan op de verschillende actoren en de rolverdeling. In hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting wordt vervolgens ingegaan op de wijze van uitvoering van de CRCF-verordening in Nederland, en de rol van de NEa bij het toezicht op de naleving van de verordening.

3.2 Doel van de CRCF-verordening

De CRCF-verordening voert een vrijwillig Europees certificeringskader in om zo op betrouwbare wijze

¹ COM(2021) 800 final

² PbEU L 2024/3012.



hoogwaardige koolstofverwijdering te kunnen certificeren. Het certificeringskader richt zich op permanente koolstofverwijdering, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten en beoogt hoogwaardige koolstofverwijdering en bodememissiereducties te versnellen en te stimuleren en zowel publieke als private investeringen te bevorderen. Dit is als aanvulling op duurzame emissiereducties in alle sectoren en met volledige inachtneming van de klimaatdoelstellingen van de Unie en de andere doelstellingen in de EU Green Deal. Dit brede kader moet bijdragen aan de klimaatdoelstellingen van de Unie in het kader van de Overeenkomst van Parijs³, met name de doelstelling om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet⁴.

De CRCF-verordening voert een vrijwillig Unie-certificeringskader in voor koolstofverwijdering. Dit betekent dat bestaande en nieuwe, publieke en private certificeringsregelingen om erkenning door de Commissie kunnen verzoeken, maar daartoe niet verplicht zijn.

Koolstofverwijdering is essentieel voor het behalen van onze klimaatdoelstellingen, omdat het een noodzakelijke aanvulling vormt op voortdurende emissiereducties en het komen tot negatieve emissies. Om effectieve koolstofverwijdering op te schalen, moeten geschikte technieken worden ontwikkeld en vastgestelde methodologieën worden opgesteld die de volledige keten van verwijdering betrouwbaar meten. Vervolgens is het belangrijk dat aanbieders deze methoden toepassen en dat afnemers de kwaliteit kunnen herkennen en waarderen. Certificering speelt hierbij een cruciale rol doordat daarmee een onafhankelijke partij standaarden vaststelt en het proces transparant wordt gemaakt. Dit voorkomt verwarring door een wildgroei aan certificeringsstandaarden en vergroot het vertrouwen in de geleverde koolstofverwijdering. Met de uitrol van het CRCF krijgen certificeringsregelingen een eenduidige standaard waaraan zij hun methodologieën kunnen toetsen en wordt de vrijwillige koolstofmarkt gereguleerd. Hierdoor ontstaat meer duidelijkheid voor aanbieders over de gestelde verwachtingen, terwijl afnemers eenvoudiger kunnen bepalen welke koolstofcertificaten betrouwbaar zijn. Dit draagt tevens bij aan een hogere kwaliteit en een langere opslagduur van de gecertificeerde koolstofverwijderingen. Als gevolg hiervan wordt de zakelijke rechtvaardiging (*businesscase*) voor koolstofverwijdering versterkt, wat investeringen stimuleert, innovatie en ontwikkeling van technologieën bevordert en de markt als geheel verder helpt groeien. Uiteindelijk leidt dit tot een grotere en meer betrouwbare bijdrage van koolstofverwijdering aan de klimaatdoelstellingen.

Het vrijwillige karakter schuilt in het feit dat zowel partijen die koolstofverwijderingseenheden aanbieden, als partijen die koolstofverwijderingseenheden kopen, niet verplicht zijn om gebruik te maken van dit specifieke certificeringskader dat de CRCF-verordening invoert.

Het CRCF beoogt een bijdrage te leveren aan Brede Welvaartsthema's Gezondheid (Tegengaan milieuvuiling, Sustainable Development Goals (SDG) 3), Consumptie en inkomen en Economisch Kapitaal (Duurzame inclusieve economische groei, SDG 8); Duurzame Infrastructuur, kennis en innovatie, SDG 9; Circulaire productie en consumptie, SDG 12), Ruimtelijke samenhang en -kwaliteit (Duurzame landbouw, SDG 2), en Natuurlijk kapitaal (Klimaatactie, SDG 13; Biodiversiteit op land en in de zee, SDG's 14 en 15).

3.3 Het certificeringsproces

Exploitanten die koolstofverwijderingsactiviteiten uitvoeren kunnen, als de activiteiten voldoen aan de kwaliteitscriteria zoals bepaald in hoofdstuk 2 van de CRCF-verordening, een conformiteitscertificaat krijgen van certificerende instanties zoals geregeld in hoofdstuk 3 van de CRCF-verordening.

De CRCF-verordening heeft betrekking op drie typen activiteiten:

- *Permanente koolstofverwijdering*. Dit betreffen menselijke activiteiten die koolstofdioxide uit de atmosfeer verwijderen en het veilig en duurzaam opslaan voor meerdere eeuwen. Voorbeelden zijn Direct Air of Bio-energy Carbon Capture and Storage (DACCS en BECCS) en andere technologische toepassingen die langdurige opslag garanderen. Voor deze activiteiten kunnen 'permanente koolstofverwijderingseenheden' worden uitgegeven.
- *Koolstofopslag in producten*. Dit betreffen activiteiten waarbij koolstof afgevangen en gedurende minstens 35 jaar wordt opgeslagen in duurzame producten, waarbij de opgeslagen koolstof ter plaatse gemonitord kan worden en gedurende de gehele monitoringperiode gecertificeerd is. Voor deze activiteiten kunnen 'eenheden koolstofopslag in producten' worden uitgegeven.
- *Koolstoflandbeheer*. Dit betreffen activiteiten gerelateerd aan het beheer van een land- of kustomgeving die resulteren in het afvangen en tijdelijk opslaan van koolstof in biogene koolstofreservoirs of in de reductie van bodememissies. Voor deze activiteiten kunnen 'koolstoflandbe-

³ Tractatenblad 2016, 162

⁴ Verordening (EU) 2021/1119



heervastleggingseenheden' of 'bodememissiereductie-eenheden' worden uitgegeven.

Het certificeringsproces van het CRCF omvat meerdere fasen, gericht op het waarborgen van de transparantie, betrouwbaarheid en integriteit van koolstofverwijderingsactiviteiten. De exploitant of groep exploitanten van een koolstofverwijderingsactiviteit dient een aanvraag bij een door de Commissie erkende certificeringsregeling in. Indien de aanvraag wordt geaccepteerd, dient de exploitant een gedetailleerd activiteiten- en monitoringsplan in bij een door de certificeringsregeling aangewezen certificeringsinstantie. Vervolgens dient deze certificeringsinstantie een onderzoek (audit) uit te voeren om vast te stellen dat de koolstofverwijderingsactiviteit voldoet aan de gestelde criteria op het gebied van kwantificatie, additionaliteit, langetermijnopslag (permanentie) en duurzaamheid. Na een positief afgerond onderzoek, geeft de certificeringinstantie een conformiteitscertificaat voor de activiteit af. Vanuit het register van de certificeringsregeling of het EU-register kunnen, afhankelijk van het type activiteit, gecertificeerde eenheden worden uitgegeven op basis van het conformiteitscertificaat van de desbetreffende activiteit. De certificeringsinstantie voert periodiek een hercertificeringsaudit uit om te bevestigen dat de activiteit blijvend voldoet aan de vereisten van het certificeringskader.

3.4 Rolverdeling binnen het kader

De CRCF-verordening biedt een vrijwillig kader voor het realiseren van koolstofverwijdering en is bedoeld voor zowel aanbieders (exploitanten) als afnemers van gecertificeerde eenheden. Omdat het verschillende verwijderingstechnieken omvat, is het aantal betrokken aanbieders divers, van boeren en landbeheerders tot industriële partijen zoals technologieontwikkelaars en biobrandstofproducenten. De afnemers zijn nog breder: iedereen, van burgers en bedrijven tot overheden, heeft de mogelijkheid via het CRCF op een transparante manier gecertificeerde eenheden te kopen. Ook bestaande certificeringsregelingen die actief zijn op de vrijwillige koolstofmarkt kunnen gebruikmaken van het vrijwillige certificeringskader van de CRCF-verordening (mits erkend door de Europese Commissie) en zijn daarom belangrijk.

Het CRCF kent de volgende actoren:

- Exploitanten of groepen exploitanten (*operator of group of operators*) zijn de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van koolstofverwijderingsactiviteiten.
- Certificerende instanties (*certification bodies*) als bedoeld in artikel 10 van de CRCF-verordening zijn instanties die, op basis van het certificeringsreglement van de certificeringsregeling, controles uitvoeren om vast te stellen of de koolstofverwijderingsactiviteiten van exploitanten in overeenstemming zijn met de door de Europese Commissie vastgestelde certificeringsmethoden. Bij een positieve beoordeling verstrekken zij het certificaat aan de exploitant.
- Certificeringsregelingen (*certification schemes*) als bedoeld in artikel 11 van de CRCF-verordening zijn erkende schema's die de normen en procedures bevatten waarmee certificerende instanties de naleving van de door de Europese Commissie uitgewerkte certificeringsmethoden kunnen beoordelen.
- De Europese Commissie is belast met het uitwerken en vaststellen van nadere regels met gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, onder andere voor certificeringsmethoden en eisen voor de betrokken partijen. Ook bewaakt de Commissie de goede toepassing van de verordening. Indien bezorgdheden bestaan omtrent een certificeringsregeling, kunnen toezichthouders zich tot de Commissie wenden. Daarnaast mag een certificeringsregeling pas opereren na op grond van artikel 13 van de CRCF-verordening door de Commissie erkend te zijn. Tevens zal de Commissie in 2028 een register opzetten voor alle conformiteitscertificaten.
- De Raad voor Accreditatie (*accreditation body*) is verantwoordelijk voor de accreditatie van de certificerende instanties die in Nederland gevestigd zijn. In Nederland wordt deze taak uitgevoerd door de private stichting de Raad voor Accreditatie. De wettelijke basis hiervoor is artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie, waarin de Raad is aangewezen als nationale accreditatie-instantie in de zin van artikel 4 van verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 juli 2008.
- De bevoegde instantie van de lidstaat belast met toezicht (*supervisor*) is de publieke toezichthouder die toeziet op de certificerende instanties en eventuele tekortkomingen rapporteert aan zowel de certificerende instanties als de certificeringsregeling. Voor Nederland wordt beoogd deze rol te laten vervullen door de Nationale Emissieautoriteit (NEa). Indien een certificeringsregeling niet voldoet aan de gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen, kan de toezichthouder tevens contact opnemen met de Europese Commissie.

4. Inhoud wetsvoorstel

4.1 Inleiding

Een EU-verordening heeft rechtstreekse werking. Dit betekent dat zij automatisch deel uitmaakt van de nationale rechtsorde en dat nationale wetgeving niet is vereist om de verordening van toepassing te



laten zijn. Het is daarom niet nodig de bepalingen ervan over te nemen in nationaal recht. Wel verplichten verordeningen de lidstaten om alle noodzakelijke maatregelen te nemen voor een volledige uitvoering. Zo vereist een goede werking vaak aanvullende nationale regels voor bijvoorbeeld toezicht, handhaving, rechtsbescherming en de aanwijzing van uitvoeringsinstanties.

4.2 Toezicht door de NEa

Artikel 10, vierde lid, van de CRCF-verordening verplicht lidstaten om toezicht te houden op certificerende instanties. Het wetsvoorstel strekt ertoe de Minister van Klimaat en Groene Groei de bevoegdheid te geven tot aanwijzing van ambtenaren voor het toezicht op de naleving van de CRCF-verordening. Beoogd wordt vervolgens ambtenaren van de NEa aan te wijzen voor dit toezicht op in Nederland geaccrediteerde certificerende instanties. Met haar expertise op het gebied van klimaatbeleid, de monitoring en verificatie van emissies, en de werking van certificeringsprocessen, is de NEa hiervoor de meest geschikte toezichthouder.

4.3 Onderzoeksbevoegdheden

De CRCF-verordening specificceert niet welke concrete onderzoeksbevoegdheden de nationale toezichthouder heeft; dit laat de verordening over aan de nationale wetgever. Daarom zal de NEa voor haar toezicht gebruikmaken van de bestaande bevoegdheden uit titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De belangrijkste hiervan zijn:

- het betreden van plaatsen anders dan woningen (artikel 5:15 van de Awb);
- het vorderen van inlichtingen (artikel 5:16 van de Awb);
- het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 van de Awb);
- het onderzoeken van zaken (artikel 5:18 van de Awb).

4.4 Procedure bij non-conformiteit

Constaateert de NEa tijdens haar toezicht non-conformiteit met de CRCF-verordening, dan informeert zij, zoals beschreven in artikel 10 van de CRCF-verordening, hierover onverwijld de betreffende certificerende instantie en de certificeringsregeling. Deze informatie wordt vervolgens openbaar gemaakt in het certificeringsregister of, na de oprichting daarvan, in het Unieregister.

5. Gevolgen

Naar verwachting heeft het wetsvoorstel zeer beperkte regeldrukeffecten, aangezien de CRCF-verordening rechtstreeks werkt. Wel zijn er als gevolg van dit wetsvoorstel beperkte gevolgen voor de certificerende instanties in verband met het toezicht dat de NEa uitoefent. Zij zullen namelijk moeten voldoen aan de informatieverzoeken van de NEa.

Op basis van artikel 10, vierde lid, moeten certificerende instanties op verzoek van de nationale bevoegde autoriteiten alle relevante informatie tijdig verstrekken die nodig is voor toezicht, inclusief de datum, tijd en locatie van geplande certificerings- en hercertificeringsaudits. Als non-conformiteit wordt geconstateerd, moeten lidstaten de certificerende instantie en het betreffende certificeringssysteem direct informeren. Informatie over non-conformiteit wordt vervolgens gepubliceerd in het certificeringsregister of, zodra beschikbaar, in het Unieregister.

Het is lastig om een exacte inschatting te maken van het aantal certificerende instanties voor het CRCF. Een mogelijke benadering is om het aantal certificerende instanties voor biomassa als uitgangspunt te nemen, ervan uitgaande dat een deel van deze instanties ook betrokken zal zijn bij het CRCF. In dit geval zou men een marge van circa 20% bovenop het aantal biomassa-certificerende instanties kunnen toevoegen, wat resulteert in ongeveer 33 certificerende instanties voor het CRCF. Dit aantal zal grotendeels overlappen met de bestaande biomassa-certificerende instanties, maar blijft een voorlopige schatting die afhankelijk is van verdere ontwikkelingen.

Het toezicht door de NEa op certificerende instanties wordt steekproefsgewijs uitgevoerd, doorgaans op basis van signalen en risico-inschattingen. Voor de taak met betrekking tot het CRCF wordt het jaarlijkse totale aantal toezichtbezoeken door de NEa bij certificerende instanties geschat op ongeveer tien, met een gemiddelde werklast van zestien uren per bezoek. Deze schatting is in overleg met de NEa tot stand gekomen. Volgens het 'Handboek meting regeldrukkosten' wordt voor het berekenen van regeldrukkosten een fictief uurtarief van € 54 gehanteerd. Op basis van dit tarief resulteert de jaarlijkse kosteninschatting in: 10 toezichtbezoeken x 16 uur x € 54 = € 8.640 per jaar. Deze kosten vormen een indicatie van de administratieve lasten die voor de certificerende instanties in totaal ontstaan door het toezicht van de NEa. Gezien het vrijwillige karakter van het CRCF kunnen deze lasten op termijn toenemen, afhankelijk van de ontwikkelingen in het aantal certificerende instanties voor het CRCF en de uitvoering van het toezicht.



6. Uitvoering

Het wetsvoorstel is op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid getoetst door de NEa, die in dit wetsvoorstel wordt belast met het toezicht op de werking van certificerende instanties op grond van de CRCF-verordening. De NEa concludeert dat de CRCF-verordening voldoende geoperationaliseerd is en met de wijziging van de Wet milieubeheer correct wordt geïmplementeerd. Ook concludeert de NEa dat de NEa op een juiste manier wordt aangewezen als de toezichthouder in Nederland. De NEa constateert een aantal onduidelijkheden in de verordening zelf, zoals duidelijke inkadering van periodiciteit en reikwijdte van het toezicht op certificerende instanties en ziet zij beperkingen bij tweedelijns toezicht. De NEa verzoekt het de Minister van Klimaat en Groene Groei onder andere om zich in Europa in te zetten op verbetering van de door hun gemaakte punten. Opmerkingen en bevindingen van de NEa zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

7. Advies en consultatie

Van internetconsultatie is afgezien. Dit wetsvoorstel beperkt zich tot de noodzakelijke implementatie van de CRCF-verordening, met name de aanwijzing van een nationale toezichthouder. Gelet op dit technische karakter en de beperkte beleidsmatige keuzes is internetconsultatie niet noodzakelijk geacht.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR).

7.1 Adviescollege toetsing regeldruk

ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel voegt een begripsomschrijving van de CRCF-verordening toe aan de Wet milieubeheer. Hiermee wordt een verkorte, eenduidige aanduiding ingevoerd om herhaling van gehele opschrift van de verordening in de wet te vermijden. Dit bevordert de leesbaarheid en beknoptheid van de wetstekst.

Artikel I, onderdeel B

De CRCF-verordening wordt toegevoegd aan de opsomming van Europese verordeningen waarop het handhavingsregime van de Omgevingswet van toepassing wordt verklaard. Dit is noodzakelijk om een wettelijke basis te scheppen voor het aanwijzen van een toezichthouder die toezien op de naleving van de verordening.

Verder regelt dit onderdeel dat enkel artikel 18.6 van de Omgevingswet van toepassing is, waarmee uitsluitend de bevoegdheid ontstaat voor het aanwijzen van toezichthouder. Het toezicht op de naleving van de CRCF-verordening bestaat primair uit het controleren of certificerende instanties correct functioneren en het opvragen van informatie. De toezichthoudende bevoegdheden uit titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht, die van toepassing zijn zodra een toezichthouder is aangewezen, volstaan hiervoor. Bij besluit van de Minister van Klimaat en Groene Groei zullen ambtenaren van de NEa worden aangewezen als toezichthouders op artikel 10, vierde lid, van de CRCF-verordening.

De handhaving van de CRCF-verordening is reeds in die verordening geregeld, waardoor het niet wenselijk is om Omgevingswet-bepalingen over handhavingsinstrumenten, zoals bestuursdwang of intrekking van begunstigende beschikkingen, van toepassing te verklaren.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet. Gekozen is voor inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst. Deze spoedige inwerkingtreding is, in afwijking van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn, noodzakelijk omdat de CRCF-verordening reeds op 26 december 2024 in werking is getreden en het wetsvoorstel de noodzakelijke regelgeving betreft om uitvoering te kunnen geven aan de CRCF-verordening.

TRANSPONERINGSTABEL

Verordening (EU) 2024/3012 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot



vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten

Bepaling verordening	Bepaling in wetsvoorstel of bestaande regeling. Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN			
Artikel 1 (Onderwerp en toepassingsgebied)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 2 (Definities)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 3 (In aanmerking komen voor certificering)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
HOOFDSTUK 2 KWALITEITSCRITERIA			
Artikel 4 (Kwantificering)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 5 (Additionaliteit)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 6 (Opslag, monitoring en aansprakelijkheid)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 7 (Duurzaamheid)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 8 (Certificeringsmethoden)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
HOOFDSTUK 3 CERTIFICERING			
Artikel 9 (Certificering van de naleving)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 10 (Certificerende instanties)			
Eerste lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Tweede lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Derde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Vierde lid	Artikel 18.1a van de Wet Milieubeheer	Geen	
HOOFDSTUK 4 CERTIFICERINGSREGELINGEN			
Artikel 11 (Werking van certificeringsregelingen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 12 (Unieregister voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten, en certificeringsregisters)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 13 (Erkenning van certificeringsregelingen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 14 (Rapportagevereisten)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN			
Artikel 15 (Wijzigingen van de bijlagen)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 16 (Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 17 (Comitéprocedure)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 18 (Evaluatie)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	
Artikel 19 (Inwerkingtreding)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	Geen	

De Minister van Klimaat en Groene Groei,