

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3318

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 11 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3312)

Fiche: Verordening aanpak instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (Kamerstuk 22 112, nr. 3313)

Fiche: Richtlijn en verordening voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof («Waterstof en gas decarbonisatiepakket») (Kamerstuk 22 112, nr. 3314)

Fiche: Wijziging verordening Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 3315)

Fiche: Raadsaanbeveling rechtvaardige klimaattransitie (Kamerstuk 22 112, nr. 3316)

Fiche: Raadsaanbeveling Europese benadering microcredentials (Kamerstuk 22 112, nr. 3317)

Fiche: Mededeling Duurzame koolstofcycli

Fiche: Mededeling actieplan grensoverschrijdend en langeafstandspersoonvervoer per spoor (Kamerstuk 22 112, nr. 3319)

Fiche: Mededeling EU-Kader voor Stedelijke Mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3320)

Fiche: Verordening trans-Europese transportnetwerken (TEN-T) en mededeling verlenging van TEN-T netwerk naar naburige derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 3321)

Fiche: Herziening Richtlijn Intelligente Transport Systemen (Kamerstuk 22 112, nr. 3322)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling Duurzame koolstofcycli

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Duurzame koolstofcycli
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 800
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0800&qid=1640340493115>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstel

De mededeling Duurzame koolstofcycli, die de Commissie op 15 december jl. heeft gepubliceerd, maakt onderdeel uit van de Europese Green Deal en heeft tot doel het tot stand brengen van duurzame, klimaatbestendige koolstofcycli binnen de EU ten einde klimaatneutraliteit¹ op EU niveau te bereiken in 2050 en negatieve emissies daarna². Dit vereist acties op drie sporen volgens de Commissie. Ten eerste, het reduceren van de afhankelijkheid van koolstof. Deze «decarbonisatie» strategie is in de kern van het huidige EU beleid om 55 procent broeikasgasemissiereductie op EU niveau in 2030 t.o.v. 1990 te bereiken³. Ten tweede, het recyclen van koolstof uit afvalstromen, duurzame biomassa bronnen en de atmosfeer. Ten derde, het opschalen van oplossingen voor koolstofverwijdering en lange termijn opslag in ecosystemen door natuurbescherming en koolstoflandbouw⁴ en in andere vormen van opslag door industriële oplossingen. De mededeling richt zich op korte-termijn acties om koolstoflandbouw op te schalen en een nieuwe industriële waardeketen voor duurzame afvang, recycling, transport en opslag van koolstof te bevorderen. Tevens wordt een EU regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijdering aangekondigd, waartoe de Commissie in het 4^e kwartaal van 2022 met een voorstel zal komen⁵.

Koolstoflandbouw is in de mededeling gedefinieerd als een groen bedrijfsmodel dat landbeheerders⁶ beloont voor het invoeren van

¹ De Commissie verstaat hieronder een balans tussen broeikasgasemissies en -verwijderingen.

² Dit schrijft de Europese Klimaatwet voor.

³ Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie.

⁴ Door de Commissie gehanteerde Nederlandse vertaling van de Engelse term «carbon farming».

⁵ Certificering van koolstofverwijdering – EU-regels (europa.eu)

⁶ Door de Commissie gehanteerde Nederlandse vertaling van de Engelse term «land managers». Interpretatie van het kabinet is dat dit zowel boeren, grondeigenaren als terrein behorende organisaties omvat.

verbeterde landbeheerpraktijken⁷, die resulteren in een toename van koolstofvastlegging in levende biomassa, dood organisch materiaal en bodems door het verhogen van koolstofopname en/of het reduceren van het vrijkomen van koolstof in de atmosfeer. Financiële prikkels kunnen van publieke of private bronnen afkomstig zijn en kunnen gekoppeld zijn aan de beheerpraktijken of de daadwerkelijke hoeveelheid vastgelegde koolstof. Verhandelbare koolstofkredieten zijn een vorm van financiële prikkels⁸. Het aantal private initiatieven op dit gebied in de EU is recentelijk sterk toegenomen. Alle koolstoflandbouw initiatieven dienen volgens de Commissie bij te dragen aan het bereiken van de doelen van het voorstel tot wijziging van de LULUCF verordening⁹: 310 Mton CO₂-equivalent netto koolstofverwijderingen op EU niveau in 2030 en klimaatneutraliteit in de gehele landsector¹⁰ op EU niveau in 2035¹¹. De mededeling adresseert een aantal belemmeringen voor het opschalen van koolstoflandbouw in de EU en beschrijft acties om deze weg te nemen. Deze hebben betrekking op publieke financiering vanuit EU en nationale programma's¹² om de financiële lasten voor landbeheerders¹³ te verminderen; standaardisatie van monitoring-, rapportage- en verificatiemethodologieën voor koolstoflandbouw om de onzekerheid over de betrouwbaarheid en kwaliteit van koolstofkredieten weg te nemen en verbetering van kennis, data management en op maat gemaakte adviesdiensten aan landbeheerders. Concrete acties van de Commissie zijn o.a. het creëren van een expertgroep over koolstoflandbouw bestaande uit overheidsinstanties van de lidstaten en belanghebbenden¹⁴. Naast het opschalen van «reguliere» koolstoflandbouw, wil de Commissie ook zogenaamde «blauwe» koolstoflandbouw¹⁵ bevorderen. De Commissie formuleert drie ambities voor het opschalen van de industriële afvang, gebruik en opslag van CO₂ (EN: carbon capture, usage and storage – CCUS). Ten eerste dat per 2028 alle afgevangen, getransporteerde, gebruikte en opgeslagen CO₂ gemonitord wordt, met specificatie van de fossiele, biogene of atmosferische origine. Ten tweede dat per 2030 minimaal 20 procent van het CO₂-gebruik in chemie- en plasticspro-

⁷ Voorbeelden die in de mededeling worden gegeven zijn: bebossing, herbebossing, duurzaam bosbeheer, agrobosbouw en andere vormen van gemengde systemen, teelt van vanggewassen en bodembedekkers, conserverende grondbewerking, landschapselementen, omzetting van akkerland naar braak, blijvend grasland, herstel/vernatten van veenweiden en «wetlands» dat oxidatie van bestaande koolstofopslag reduceert en de potentie voor (extra) koolstofvastlegging bevordert.

⁸ Handel vindt plaats op de vrijwillige koolstofmarkt tussen verkopers, zijnde landbeheerders voor wie de koolstofkredieten een extra «product» zijn, en kopers, zijnde spelers binnen en buiten de bioeconomie.

⁹ LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry. Het voorstel tot wijziging van de LULUCF verordening maakt onderdeel uit van het Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie. Kamerstuk 22 112, nr. 3195.

¹⁰ De Commissie verstaat hieronder een balans tussen broeikasgasemissies van landgebruik, vee en kunstmest gebruik enerzijds en koolstofverwijderingen in terrestrische ecosystemen anderzijds.

¹¹ Vanwege de nevenvoordelen van koolstoflandbouw voor biodiversiteit en andere ecosysteem diensten, kan het ook bijdragen aan de implementatie van ander EU beleid, waaronder de nieuwe EU Bosstrategie voor 2030 (Kamerstuk 22 112, nr. 3196) en de EU Biodiversiteitsstrategie voor 2030 (Kamerstuk 22 112, nr. 2897).

¹² In het bijzonder de eco-regelingen en plattelandsontwikkeling van het nieuwe EU Gemeenschappelijk landbouwbeleid 2023–2027 en de doorvertaling daarvan in de nationale strategische plannen.

¹³ Kosten voor het toepassen van verbeterde landbeheer praktijken, gederfde potentiële inkomsten, kosten voor monitoring-, rapportage- en verificatie.

¹⁴ Andere concrete acties zijn het uitvoeren van een studie om de potentie van het toepassen van het «vervuiler betaalt principe» op broeikasgasemissies van landbouw activiteiten te bepalen (op advies van de Europese Rekenkamer) en het beschikbaar maken van een sjabloon voor digitale koolstof navigatie en richtlijnen voor de berekening van broeikasgasemissies en -verwijderingen voor landbeheerders.

¹⁵ Dit betreft koolstofvastlegging in oceanen en kust ecosystemen door algen, zeegras, mangroves, kwelders en andere planten.

ductie van duurzame niet-fossiele origine¹⁶ is. Ten derde dat per 2030 jaarlijks 5 Mton CO₂ wordt verwijderd uit de atmosfeer en permanent wordt opgeslagen. Hoe de ambities verwezenlijkt kunnen worden op een milieu-integere en kosteneffectieve wijze zal door de Commissie worden verkend met belanghebbende partijen. De Commissie kondigt acties aan voor opschaling van industriële CCUS ten behoeve van innovatie en kennisuitwisseling¹⁷. Verder wil de Commissie een studie uitvoeren naar de ontwikkeling van CO₂-transportnetwerken en een robuuste en transparante standaardmethodologie voor het kwantificeren van de klimaatwinst van duurzaam geproduceerde bouwmaterialen¹⁸ verder ontwikkelen. Tot slot worden methodologieën ontwikkeld en een landgebruiksanalyse uitgevoerd in het kader van de Europese bioeconomie ten behoeve van consistent beleid op EU en nationaal niveau. Het toekomstig EU regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijdering wordt door de Commissie gezien als een essentiële stap in de richting van de integratie van koolstofverwijdering in het EU klimaatbeleid en een voorwaarde voor toekomstige besluitvorming over het meetellen van koolstofverwijderingen in EU nalevingskaders na 2030. Een certificeringsmechanisme zal voldoende waarborgen moeten bevatten ten aanzien van de duur van de opslag, de kwaliteit van metingen en het management van de risico's van ongecontroleerde re-emissie en «koolstof lekkage»¹⁹. Voor koolstoflandbouw zal ook de additionaliteit van de koolstofvastlegging gewaarborgd moeten worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Oplossingen voor koolstofverwijdering en lange termijn opslag maken onderdeel uit van het nationale klimaatbeleid. Ze dragen bij aan het bereiken van de klimaatdoelen van het coalitieakkoord 2021–2025: tenminste 55 procent broeikasgasemissiereductie in Nederland in 2030 t.o.v. 1990 dat nog zal worden aangepast in de Klimaatwet met een beleidsinzet gericht op 60 procent en klimaatneutraliteit in 2050. Koolstoflandbouw kan bijdragen aan het bereiken van de specifieke 2030 klimaatdoelen voor landgebruik: broeikasgasemissiereductie in veenweidegebieden (1 MtCO₂-eq) en koolstofvastlegging in bomen, bossen, natuur (0,4–0,8 MtCO₂-eq) en minerale landbouwbodems (0,5 MtCO₂-eq)²⁰. Als ook aan het realiseren van de ambitie voor klimaatneutraliteit in de gehele landbouw- en landgebruiksector²¹ in Nederland in 2050. Het beleid om de genoemde doelen te bereiken is uitgewerkt in het Veenplan²² en de Regionale Veenweide Strategieën, de Bossenstrategie²³ en het Nationaal Programma Landbouwbodems²⁴. Kernelementen van dit beleid zijn: het verhogen van grondwaterstanden in veenweidegebieden;

¹⁶ CO₂ van duurzame en niet-fossiele origine kan CO₂ zijn van duurzame biomassa, circulaire biogene CO₂ chemisch geproduceerd uit afvalstromen en CO₂ die direct uit de atmosfeer is gewonnen gebruikmakend van duurzame energie (Direct Air Capture). De richtlijn voor hernieuwbare energie (RED2) bevat duurzaamheidscriteria voor energietoepassing. Een eenduidige Europese definitie voor duurzaamheid is noodzakelijk voor alle toepassingen.

¹⁷ O.a. via Horizon Europe, het Innovatiefonds, een jaarlijks CCUS forum en actualisatie van ondersteunende documentatie voor de CCS (Carbon Capture and Storage) Richtlijn.

¹⁸ In het bijzonder van biobased bouwmaterialen.

¹⁹ Het veroorzaken van een toename van broeikasgasemissies elders.

²⁰ Bron: Klimaatakkoord C4.5.

²¹ In het Klimaatakkoord C4.1 wordt hieronder verstaan een balans tussen onvermijdelijke broeikasgasemissies van vee, mest en landgebruik enerzijds en koolstofvastlegging in bodems, bomen en materialen en de productie van biomassa en hernieuwbare energie anderzijds.

²² Kamerstuk 32 813, nr. 562.

²³ Kamerstuk 33 576, nr. 202.

²⁴ Kamerstuk 30 015, nr. 79.

het voorkomen van ontbossing en klimaatslim beheer van bestaande en aanleg van nieuwe bomen, bossen en natuur en het bewerkstelligen van een positieve organische stofbalans²⁵ in minerale landbouwbodems. Er vinden al verschillende publieke vergoedingen voor het toepassen van koolstofvastleggende maatregelen plaats in Nederland (zie onderdeel 4.d). Private vergoedingen in de vorm van koolstofcertificaten vinden ook in toenemende mate plaats in Nederland. Koolstoflandbouw en andere nieuwe verdienmodellen zullen verder gestimuleerd worden conform de zinsnede hierover in het coalitieakkoord 2021–2025²⁶. Ter invulling van een aangenomen motie van de Tweede Kamer leden Grinwis en Bontenbal, waarin de regering wordt verzocht tot een standaardisering van methoden voor het berekenen en meten en van regels omtrent certificering van koolstofvastlegging te komen, zal het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de mogelijkheden hiertoe verkennen²⁷.

Het kabinet is van mening dat industriële afvang, gebruik en opslag van CO₂ (EN: carbon capture, usage and storage – CCUS) een belangrijke bouwsteen is voor het halen van de klimaatdoelen. Nederlands beleid is daarom gericht op stimulering van CC(U)S. CCUS wordt ondersteund via de SDE++²⁸ en gestimuleerd via een nationale CO₂-heffing voor de industrie. In de Rotterdamse haven wordt vanaf 2024 jaarlijks circa 2,5 Mton CO₂ opgeslagen met het Porthos project²⁹. In januari 2022 begon de Rijkscoördinatie­regeling voor het Aramis project³⁰ dat beoogt opslagcapaciteit te bieden door grootschalige CO₂transport- en opslaginfrastructuur te ontwikkelen in de Noordzee. Ook wordt er reeds CO₂afgevangen en gebruikt door verschillende partijen, zoals de glastuinbouw, die externe, bij voorkeur niet-fossiele, CO₂inkopen als substitutie van het gebruik van fossiele CO₂. Tenslotte heeft Nederland lopend beleid voor de vermindering van de milieu-impact van de bouw, bijvoorbeeld door het gebruik van *biobased* materialen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de Commissie mededeling en onderschrijft het belang van het tot stand brengen van duurzame koolstofcycli voor het bereiken van klimaatneutraliteit op EU niveau in 2050 en negatieve emissies daarna. Het is goed dat er meer wordt ingezet op het opschalen van oplossingen voor koolstofverwijdering en -opslag, zogenaamde negatieve emissies. Hiermee kunnen onvermijdelijke emissies worden gecompenseerd. Het kabinet is het echter eens met de Commissie dat

²⁵ Voor koolstofvastlegging moet de opbouw van organische stof hoger zijn dan de afbraak ervan.

²⁶ «We stimuleren nieuwe verdienmodellen zoals «biobased» bouwmaterialen, «carbon credits» en stikstofbinding.» (Coalitieakkoord, p.11).

²⁷ Motie: Kamerstuk 32 813, nr. 895. Resultaten van door het Ministerie van LNV gefinancierd klimaatonderzoek en pilots worden deels al gebruikt voor de ontwikkeling van methoden door de Stichting Nationale Koolstofmarkt (SNK), maar het Ministerie van LNV is geen partij bij het vaststellen van methoden en regels van SNK. SNK werd op 24 december 2019 opgericht en komt voort uit de Green Deal Nationale Koolstofmarkt die in mei 2017 werd ondertekend door het Rijk, bedrijven, lokale initiatieven en natuur- en milieuorganisaties. Relevante methoden: «CO₂-emissiereductie door verhoging grondwaterpeil in veengebieden («Valuta voor Veen»); «Aanleg van nieuw bos en aanleg van boomweides en lijnvormige beplantingen buiten bosverband», «Klimaatslim beheer van bestaande bossen»; «CO₂-vastlegging in de bodem door toepassing van blijvend grasland op minerale gronden (zand, klei en löss)».

²⁸ Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie.

²⁹ www.porthosco2.nl

³⁰ www.aramis-ccs.com/nl

deze inzet niet mag leiden tot verminderde inzet op het reduceren van broeikasgasemissies³¹.

Het kabinet is van mening dat een EU-breed gedeelde definitie en afbakening van het begrip koolstoflandbouw een belangrijke voorwaarde is voor verdere uitwerking van Europees beleid. Het kabinet heeft vragen aan de Commissie over de verwachtingen ten aanzien van de genoemde voorbeelden van verbeterde landbeheerpraktijken, zoals blijvend grasland³². Daarbij is het onduidelijk hoe de Commissie de klimaat-effecten van het gebruik van (houtige)gewassen (biograndstoffen) voor koolstofvastlegging in landgebruik wil afwegen tegen hoogwaardig gebruik van biograndstoffen ter vervanging van fossiele grondstoffen. Het kabinet deelt de wens van de Commissie om koolstoflandbouw op te schalen. Dit is in lijn met de ambitie om nieuwe verdienmodellen voor Nederlandse landbeheerders te stimuleren in de huidige kabinetsperiode. De in de mededeling benoemde acties om de belemmeringen voor het opschalen van koolstoflandbouw weg te nemen komen grotendeels overeen met het Nederlandse beleid. In het bijzonder de acties met betrekking tot de standaardisatie van monitoring-, rapportage- en verificatiemethodologieën komen overeen met het voornemen van het kabinet om de mogelijkheden hiertoe te verkennen binnen Nederland. Nederland zal daarom met interesse deelnemen aan de aangekondigde expertgroep over koolstoflandbouw. Nederland zou binnen deze expertgroep graag kennis willen uitwisselen over hoe complexe methoden (financieel) toegankelijk te maken voor koolstoflandbouw projecten. Ook is de samenhang met biograndstoffen van belang, zodat verschillende financiële instrumenten en monitoringssystemen, zoals de RED2³³, op elkaar aansluiten.

Het kabinet ondersteunt de richting van de drie gestelde ambities voor het opschalen van industriële CCUS in Europa. Daarbij is het belangrijk dat er in principe genoeg potentieel aanbod van CO₂ is, zodat alle partijen zichzelf kunnen voorzien in hun behoefte. Door extra toepassingen kunnen de vraag naar en de prijs van CO₂ toenemen. Het kabinet kijkt uit naar concrete voorstellen om de hoogte en timing van de gestelde ambities te kunnen beoordelen op wenselijkheid en haalbaarheid. Het kabinet is van mening dat industriële CCUS een belangrijke bouwsteen is voor het halen van de klimaatdoelen, omdat het kan bijdragen aan een verminderde toename van de concentratie CO₂ in de atmosfeer. Opslag van CO₂ is veelal een kosteneffectieve route om emissies te reduceren en het is zinvol om nieuwe opslagvormen, zoals CO₂ vastlegging in producten, te verkennen aanvullend op permanente geologische opslag. In het kader van CCU zijn niet-fossiele koolstofbronnen, zoals duurzame biograndstoffen, afvalrecycling en CO₂ uit de atmosfeer, nodig om minder afhankelijk te worden van fossiele grondstoffen. Het gebruik van niet-fossiele koolstofbronnen biedt een mogelijk handelingsperspectief voor bijvoorbeeld de glastuinbouw, chemie en kunststoffenindustrie. Het 20 procent aandeel van duurzame niet-fossiele koolstof in de chemie lijkt ambitieus als dit aandeel uitsluitend afkomstig moet zijn van CO₂ uit de atmosfeer of van biogene oorsprong. Het winnen van CO₂ uit de atmosfeer en het gebruik van CO₂ als grondstof vergen

³¹ In de mededeling wordt gesteld dat oplossingen voor koolstofverwijdering en -opslag complementair kunnen zijn aan inspanningen om broeikasgasemissies te reduceren en een oplossing kunnen bieden voor situaties waarin verdere reductie niet mogelijk is tegen redelijke sociaaleconomische kosten. Wat als redelijk wordt beschouwd zal echter verschillen per lidstaat en er dient gewaarborgd te worden dat alle lidstaten uiterste reductie inspanningen leveren.

³² Uitgaande van een mondiale klimaatopwarming dient rekening te worden gehouden met een snellere afbraak van organische stof in de minerale bodems. Voor een jaarlijkse koolstofbalans en/of koolstofopbouw zal in dat geval meer compensatie nodig zijn, dus een hogere inzet van maatregelen die koolstofvastlegging in de bodem stimuleren.

³³ (Herziene) Europese Richtlijn hernieuwbare energie.

(nog) grote inzet van hernieuwbare elektriciteit en groene waterstof. Het kabinet vraagt daarom aan de Commissie of naast duurzame niet-fossiele koolstof ook gerecyclede koolstof onderdeel kan zijn van dit 20 procent doel. Ook is het van belang dat de duurzaamheid van gebruikte biogroundstoffen wordt geborgd aan de hand van bestaande systematiek uit bijvoorbeeld de RED³⁴.

Het kabinet ondersteunt de voorgestelde acties voor industriële CCUS. Zorgvuldige en transparante monitoring van CO₂ is van essentiële belang voor het borgen van de milieu-integriteit van (negatieve) emissies. Het kabinet merkt op dat een actie ontbreekt voor de ontwikkeling van een systeem om afgevangen CO₂ te traceren, en zal hierover navraag doen bij de Commissie. Het kabinet constateert dat, in ieder geval in Nederland, de CCS-route voor negatieve emissies reeds verder doorontwikkeld is dan andere routes zoals via koolstofopslag in bodems en (bouw)materialen. De richtlijnen en onderliggende regelgeving voor ETS en CCS bieden namelijk al een robuust kader daarvoor. Het kabinet zal dit onderscheid benadrukken bij de Commissie, zodat het potentieel voor negatieve emissies van de CCS-route sneller kan worden benut.

Het kabinet kijkt met interesse uit naar het aangekondigde EU regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijdering. Nederland wordt graag betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en de bijbehorende «impact assessment» van de Commissie en zal daarbij letten op de toepasbaarheid op de Nederlandse situatie³⁴. Het kabinet onderschrijft dat een correcte en betrouwbare definitie van het begrip «koolstofverwijdering» een noodzakelijke allereerste voorwaarde is voor het opzetten van een dergelijk regelgevingskader. Het kabinet is van mening dat een dergelijke definitie moet zien op daadwerkelijke koolstofverwijdering en geen ruimte mag laten voor vermeden emissies. Ook onderschrijft het kabinet de in de mededeling genoemde waarborgen. Deze zijn nodig om te garanderen dat gecertificeerde koolstofverwijderingen daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de EU klimaat- en milieudoelen.

In het kader van koolstoflandbouw, zal het kabinet de Commissie bevragen over hoe de Commissie voorziet de additionaliteit van koolstofvastlegging vast te stellen. Ook zal het kabinet aandacht vragen voor de wijze waarop de met behulp van verkochte certificaten gerealiseerde koolstofvastlegging meegenomen dient te worden in de nationale inventarisatie van broeikasgasemissies, die lidstaten in het kader van de nationale rapportageverplichtingen dienen op te stellen. Het kabinet acht het van groot belang dat er geen dubbel telling van de met behulp van verkochte certificaten gerealiseerde koolstofvastlegging plaats vindt³⁵. In het kader van industriële oplossingen, wil het kabinet de Commissie verzoeken om te onderzoeken of certificaten voor koolstofverwijdering en -opslag kunnen worden erkend binnen het EU Emission Trading System (ETS), inclusief een analyse van potentiële lock-in risico's. Dit biedt perspectief op stabiele en krachtige markt vraag en -financiering, wat de marktontwikkeling van certificaten voor negatieve emissies ten goede zal komen.

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan (Kamerstuk 35 377, nr. 19) 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 het

³⁴ Vanuit de lopende nationale onderzoeksprogramma's voor veenweidegebieden, bomen, bossen en natuur en minerale landbouwbodems kan input geleverd worden voor de aangekondigde «call for evidence».

³⁵ Zolang de markt voor koolstof(landbouw)certificaten een vrijwillige markt is, dient de gerealiseerde koolstofvastlegging meegeteld te worden voor de realisatie van de klimaatopgave van de sector waarin de verkoper van de certificaten actief is.

reduceren van broeikasgasemissies en negatieve emissies 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 emissies 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. 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 CO₂ toenemen als de vraag ernaar toeneemt. Dit kan gevolgen hebben voor producent en consument. 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 koolstoflandbouw is nog in ontwikkeling. De Commissiemededeling is voor het eerst geagendeerd in de Landbouw- en Visserijraad van 17 januari jl. en daar positief ontvangen door de verschillende lidstaten. Het verslag hiervan heeft uw Kamer reeds ontvangen³⁶. Een discussie over koolstoflandbouw aan de hand van een achtergronddocument opgesteld door het Franse EU voorzitterschap stond op de agenda van de informele Landbouw- en Visserijraad van 6-8 februari jl. Het verslag hiervan zal uw Kamer spoedig ontvangen. Voor het Franse EU voorzitterschap (1e helft 2022) is koolstoflandbouw een prioritair onderwerp, dat het wil afsluiten met Raadsconclusies in de Landbouw- en Visserijraad van maart 2022. De Commissiemededeling is ook positief ontvangen in de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling van het Europees Parlement. Er zijn echter wel veel vragen gesteld over de uitvoerbaarheid van de in de mededeling benoemde acties en het aangekondigde EU regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijdering.

Het krachtenveld voor industriële CCUS met duurzame koolstofbronnen is ook nog in ontwikkeling. In januari 2022 heeft het Europees Parlement, in een set amendementen op de door de Commissie voorgestelde wijziging van het ETS, voorgesteld om bioenergy Carbon Capture and Storage (BECCS) en Direct Air Carbon Capture and Storage (DACCS) te faciliteren en bovendien CCU mogelijk te maken.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op klimaatmitigatie en -adaptatie. Op het terrein van milieu heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten, op grond van artikel 4, lid 2, sub e, VWEU. De aangekondigde maatregelen zien op het terrein van milieu. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling te doen.

³⁶ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1369.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel het tot stand brengen van duurzame, klimaatbestendige koolstofcycli 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 gelijk speelveld op het terrein van certificering van koolstofverwijderingen verbeterd. Dit komt de ontwikkeling van een Europese markt van koolstofverwijdering ten goede, al dan niet als onderdeel van het ETS. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel het tot stand brengen van duurzame, klimaatbestendige koolstofcycli binnen de EU ten einde klimaatneutraliteit op EU niveau te bereiken in 2050. 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 oplossingen voor koolstofverwijdering en -opslag. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat er voldoende ruimte wordt gelaten aan de lidstaten bij het uitwerken van dergelijke methodologieën.

d) Financiële gevolgen

Zoals aangegeven in de mededeling brengt het opschalen van koolstoflandbouw kosten met zich mee. Publieke financiering vanuit EU en nationale programma's is nodig om de financiële lasten voor landbeheerders te verminderen. In het bijzonder worden genoemd de eco-regelingen en plattelandsontwikkeling van het nieuwe EU Gemeenschappelijk landbouwbeleid 2023–2027 en de doorvertaling daarvan in de nationale strategische plannen. Ook worden cohesie, het fonds voor een rechtvaardige transitie, het Europees fonds voor regionale ontwikkeling en het LIFE-programma genoemd als mogelijke financieringsbronnen. Voor het stimuleren van innovaties op het gebied van koolstoflandbouw wordt Horizon Europe genoemd. De Commissie geeft in de mededeling niet aan hoeveel middelen nodig zijn en hoeveel geld per programma voorzien is. Nederland is van mening dat de eventueel 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. Nationale publieke vergoedingen voor het toepassen van koolstofvastleggende maatregelen die nu al plaats vinden zijn de fiscale voordelen van de regelingen MIA en Vamil, die in 2021 zijn uitgebreid met agrobosbouw³⁷, leningen van het Klimaatfonds voor de landbouw³⁸ en het Investeringsfonds duurzame landbouw³⁹ en subsidies van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3+), waaronder de subsidie

³⁷ <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/miavamil/ondernemers/sectoren/agrarisch>.

³⁸ <https://www.nationaalgroenfondsen.nl/fondsen/klimaatfonds-voor-de-landbouw>.

³⁹ <https://www.nationaalgroenfondsen.nl/fondsen/investeringsfonds-duurzame-landbouw>.

Samenwerken aan groen-economisch herstel⁴⁰. In het concept Nationaal Strategisch Plan voor de periode 2023–2027 zijn koolstof-vastleggende maatregelen opgenomen in de interventies «Grondgebonden eco-regeling voor klimaat en Leefomgeving», «Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb)», «Niet-productieve investeringen» en «Samenwerking veenweiden en N2000»⁴¹.

De financiële gevolgen van het toekomstig wetgevingsvoorstel voor de certificering van koolstofverwijderingen zijn nog onduidelijk. In de mededeling wordt aangegeven dat er verschillende opties bestaan voor een governancekader waarbij overheidsinstanties en particuliere organen betrokken zijn om de uitvoering te ondersteunen. Deze variëren van één gecentraliseerd EU-systeem tot een meer gedecentraliseerde structuur. De uiteindelijke keuze zal mede bepalend zijn voor de financiële gevolgen. Het kabinet zal de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van het toekomstig voorstel zal zijn.

Eventuele nationale budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een toekomstig wetgevingsvoorstel voor de certificering van koolstofverwijderingen zal gepaard gaan met regeldrukeffecten. Deze regeldrukeffecten zullen bij het wetgevingsvoorstel door de Commissie in kaart moeten worden gebracht. De hoogte van de regeldruk is afhankelijk van de vormgeving en effectieve uitvoering van het boekhoud- en certificeringskader. Er bestaan volgens de Commissie verschillende opties voor een governancekader waarbij overheidsinstanties en particuliere instanties worden betrokken om de uitvoering ervan te ondersteunen, variërend van één enkel gecentraliseerd EU-systeem tot een meer gedecentraliseerde structuur. Het kabinet is van mening dat de regeldrukkosten, ook die met betrekking tot de monitoring, rapportage en verificatie van koolstofverwijderingen, beheersbaar moeten worden gehouden. Het kabinet onderschrijft de insteek van de Commissie dat het gebruik van geavanceerde digitale oplossingen een kostenefficiënte en marktvriendelijke implementatie mogelijk moet kunnen maken. De Commissie besteedt daarbij terecht aandacht aan de betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van het wetgevingsvoorstel en de bijbehorende effectbeoordeling. De Commissie zal onder meer een conferentie organiseren om vertegenwoordigers uit de academische wereld, het bedrijfsleven, openbare organisaties, ngo's en maatschappelijke organisaties samen te brengen om van gedachten te wisselen over het EU-brede certificeringsconcept.

⁴⁰ <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/subsidie-groen-economisch-herstel-landbouw/samenwerken>.

⁴¹ Bijlage bij Kamerstuk 28 625, nr. 320.