

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor koolstofverwijderingen

(COM(2022) 672 final — 2022/0394 (COD))

(2023/C 184/15)

Rapporteur: **Stoyan TCHOUKANOV**

Raadpleging	Europees Parlement, 1.2.2023 Europese Raad, 6.2.2023
Rechtsgrond	Artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	9.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	159/0/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een EU-certificeringskader voor koolstofverwijderingen; erkend wordt dat koolstofverwijderingen moeten worden opgevoerd en dat regeneratieve praktijken moeten worden bevorderd zonder dat de primaire nadruk op de cruciale vermindering van broeikasgasemissies ter beperking van de opwarming van de aarde verloren gaat. Wel vindt het EESC dat met het voorstel te veel essentiële aspecten aan verdere ontwikkeling via gedelegeerde handelingen worden overgelaten.

1.2. Het EESC erkent dat er momenteel in de Unie verschillende validatie- en beloningsregelingen voor koolstofverwijderingen bestaan en dat een gemeenschappelijk certificeringskader duidelijkheid en betrouwbaarheid kan verschaffen door overkoepelende EU-regels vast te stellen voor de wijze waarop de klimaatvoordelen van koolstofverwijderingen worden gemeten, gevalideerd en geverifieerd. Het vrijwillige karakter van het kader brengt een stimulerend effect met zich mee dat nieuwe inkomstenkanalen kan opleveren voor degenen die geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van koolstofverwijderingsactiviteiten. Het EESC dringt aan op meer duidelijkheid over het verwachte tijdschema voor de volledige tenuitvoerlegging, gezien de reeks instanties en certificeringseenheden die moeten worden opgericht.

1.3. Het EESC merkt op dat er legitieme vragen kunnen worden gesteld bij het gebruik van koolstofverwijdering in het klimaatbeleid van de EU. Zo is het mogelijk dat emissiereducties verminderd of uitgesteld worden door beloften inzake toekomstige koolstofverwijderingen en bestaat het gevaar van frauduleuze claims en greenwashing op basis van de aankoop van koolstofkredieten. Om greenwashing te voorkomen zou het EESC graag zien dat bij het gebruik van de verschillende koolstofverwijderingscertificaten (die betrekking hebben op “permanente opslag”, “koolstoflandbouw” en “koolstofopslag in duurzame producten”) de verwachte duur van de koolstofopslag en de omkeringsrisico's duidelijk tot uiting komen.

1.4. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie ernaar streeft om het publiek, de aanbieders en kopers van koolstofverwijderingsdiensten transparantie en duidelijkheid te verschaffen over de waarde van gecertificeerde koolstofverwijderingsactiviteiten. Het dringt echter aan op verdere waarborgen met betrekking tot de waarde en het gebruik van certificaten. Het verzoekt de Commissie richtsnoeren te verstrekken waarin wordt aangegeven welke claims kunnen worden gemaakt op basis van verschillende gevallen van gecertificeerde koolstofverwijderingen, en dringt erop aan dat wordt vastgehouden aan het onderscheid tussen certificaten die het resultaat zijn van permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten.

1.5. Het EESC zou graag zien dat in de toekomstige werkwijzen die als onderdeel van het kader worden ontwikkeld, de verantwoordingsaspecten duidelijk worden omschreven en de transparantie wordt gehandhaafd. Het risico van omkering moet voortdurend in de gaten gehouden en beperkt worden. De aansprakelijkheid en de overdracht van aansprakelijkheid voor verwijderde en opgeslagen koolstof moeten voor het hele spectrum van koolstofverwijderingsactiviteiten duidelijk worden omschreven.

1.6. Het EESC verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat de te hanteren werkwijzen wetenschappelijk zijn onderbouwd en door de wetenschappelijke gemeenschap worden gestuurd. Het EESC wijst erop dat het certificeringssysteem veel te ingewikkeld en omslachtig is om een grootschalige invoering van deze praktijken te bevorderen. De procedures in kwestie lijken zeer tijdrovend en technisch en kunnen de exploitanten demotiveren bij hun activiteiten, want het gaat hierbij vaak om kleinschalige bedrijven die zelfs in het beste geval maar smalle marges hebben.

1.7. Het EESC merkt op dat een breed scala aan metingen van koolstofverwijderingen nodig is voor monitoring, rapportage en verificatie (MRV, "monitoring, reporting and verification"), waaronder het gebruik van teledetectie en satellietbeelden. Met betrekking tot de vereiste metingen benadrukt het EESC dat het van essentieel belang is de kosten van MRV voor koolstofverwijderingen zo laag mogelijk te houden, om te waarborgen dat het certificeringskader breed toegankelijk is.

1.8. Het EESC benadrukt dat de mogelijke risico's en neveneffecten van het voorstel voor de belangrijkste actoren (landbouwers, bosbouwindustrie, bouw- en houtsector), waaronder die van ecologische of sociaal-economische aard, zorgvuldig moeten worden bekeken en beoordeeld voordat het certificeringskader wordt geïntegreerd in ander beleid, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

1.9. Het EESC vindt dat het huidige GLB niet mag worden gebruikt om koolstoflandbouw of koolstofverwijderingen te financieren⁽¹⁾. Het GLB kan bij koolstofverwijderingen wel een kleine rol spelen, maar is bedoeld voor de productie van voedsel, diervoeder en biomassa, zijnde het hoofddoel van de land- en bosbouwsector. In deze specifieke context zijn koolstofverwijderingen een bijproduct, wat betekent dat er aanvullende financieringsbronnen beschikbaar moeten worden gesteld.

1.10. Het EESC vreest dat potentiële deelnemers sterk worden ontmoedigd om mee te doen doordat de Europese Commissie zo onduidelijk is over het aspect financiering. Het is echt noodzakelijk dat men op het vlak van financiering min of meer weet waar men aan toe is. Gezien de mogelijkheden die koolstofverwijderingen in de toekomst bieden, beveelt het EESC aan een stappenplan op te stellen om tot een gemeenschappelijk financieel instrument voor deze maatregelen te komen.

2. Algemene opmerkingen

De noodzaak om meer koolstof te verwijderen teneinde de netto-nuldoelstellingen te bereiken

2.1. In overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs heeft de Europese Unie zich ertoe verbonden tegen 2050 een netto-nuluitstoot van broeikasgassen te bereiken, en daarna een netto negatieve uitstoot. Volgens het meest recente rapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) zal het voor het bereiken van dit doel niet volstaan om de inspanningen louter op emissiereducties te richten "en moet er absoluut worden ingezet op koolstofdioxideverwijdering ter compensatie van moeilijk te bestrijden restemissies als men netto-nul-CO₂- of -broeikasgasemissies wil bereiken"⁽²⁾.

2.2. Koolstofverwijderingen kunnen niet in de plaats komen van de noodzakelijke drastische vermindering van broeikasgasemissies, maar moeten een aanvulling vormen op de emissiereductie-inspanningen om tot netto-nul- en netto negatieve emissies te komen. Bijgevolg zal de verwijdering van koolstof wereldwijd aanzienlijk moeten worden opgevoerd om de atmosferische concentraties van broeikasgassen te beheersen en de opwarming van de aarde te beperken. De EU gaat ervan uit dat het voor de verwezenlijking van haar klimaatdoelstellingen noodzakelijk is om haar emissies met 85 tot 95 % te verminderen ten opzichte van 1990, waarbij koolstofverwijderingen nodig zijn om het resterende gat te dichten. Elk jaar moeten dus honderden miljoenen ton (Mt) CO₂ uit de atmosfeer worden verwijderd.

2.3. Daartoe heeft de EU tot dusver verschillende initiatieven genomen:

- de klimaatwet, waarin de doelstelling van de EU is vastgelegd om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn;
- de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF); het meest recente amendement daarop voorziet in een streefcijfer voor koolstofverwijderingen van netto 310 Mt CO₂-equivalent in 2030, waarbij koolstof wordt opgeslagen in bodems, bossen en houtproducten;
- de mededeling over duurzame koolstofcycli, met daarin een stappenplan naar koolstoflandbouw om bij te dragen aan het voorgestelde LULUCF-streefcijfer voor 2030, en industriële oplossingen waarmee in 2030 ten minste 5 Mt CO₂ moet zijn verwijderd. In de mededeling worden ook plannen aangekondigd voor de ontwikkeling van het voorstel inzake een regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijderingen.

⁽¹⁾ PB C 323 van 26.8.2022, blz. 95.

⁽²⁾ IPCC WGIII SPM, 2022.

Governance van koolstofverwijderingsprojecten

2.4. Met haar voorstel tot vaststelling van een vrijwillig EU-certificeringskader voor koolstofverwijderingen wil de Europese Commissie hoogwaardige en duurzame koolstofverwijderingen opvoeren door financiering te stimuleren, greenwashing te bestrijden, vertrouwen te kweken en marktvoorwaarden te harmoniseren.

2.5. De Commissie stelt drie hoofdcategorieën koolstofverwijderingsmethoden vast:

- permanente opslag, waarbij gedacht moet worden aan o.m. methoden zoals op bio-energie gebaseerde afvang en opslag van koolstof (BECCS) en directe afvang en opslag van koolstof in de lucht (DACCS). Tegen 2030 moet ten minste 5 Mt CO₂ via methoden van deze categorie worden verwijderd, om tegen 2050 een niveau van 200 Mt CO₂-verwijdering te bereiken;
- koolstoflandbouw, waarbij gedacht moet worden aan o.m. bebossing en herbebossing, verbeterd bosbeheer, agrobosbouw, koolstofvastlegging in de bodem en het herstel van veengebieden. Samen met koolstofopslagproducten draagt koolstoflandbouw bij tot het in het kader van LULUCF voorgestelde verwijderingsdoel van 310 Mt CO₂-equivalent per jaar, dat in 2030 moet zijn bereikt, en tot de doelstelling om in 2050 een “klimaatpositieve” economie te hebben;
- koolstofopslagproducten, waarbij gedacht moet worden aan methoden zoals het gebruik van op hout gebaseerde materialen in de bouw, alsook het langdurig afvangen en gebruiken van koolstof. Koolstofopslagproducten zullen samen met koolstoflandbouw helpen bij het bereiken van het hierboven voorgestelde LULUCF-doel en van de doelstelling om tot een klimaatpositieve economie te komen.

2.6. Om ervoor te zorgen dat alleen hoogwaardige koolstofverwijderingen overeenkomstig de verordening worden gecertificeerd, heeft de Commissie bepaalde basiscriteria vastgesteld:

- koolstofverwijderingsactiviteiten moeten nauwkeurig worden gemeten en ondubbelzinnige voordelen voor het klimaat opleveren (kwantificering);
- koolstofverwijderingsactiviteiten moeten verder gaan dan marktpraktijken en wettelijke vereisten (additionaliteit);
- certificaten moeten de duur van de koolstofopslag duidelijk weergeven en een onderscheid maken tussen permanente en tijdelijke opslag (langetermijnopslag);
- koolstofverwijderingsactiviteiten moeten andere milieudoelstellingen zoals biodiversiteit ten goede komen of mogen het milieu ten minste niet schaden (duurzaamheid).

2.7. Om de regels voor elke koolstofverwijderingsmethode duidelijker te omschrijven en de kwaliteitscriteria operationeel te maken, zal de Commissie met de steun van een deskundigengroep op maat gesneden certificeringsmethoden ontwikkelen en deze in gedelegeerde handelingen vastleggen. De EU zal eerst methoden ontwikkelen en certificeringsregelingen erkennen. In een tweede fase kunnen exploitanten zich aansluiten bij door de EU erkende certificeringsregelingen, terwijl derden activiteiten zullen verifiëren die voor certificering in aanmerking komen. Gecertificeerde koolstofverwijderingen zullen worden opgenomen in interoperabele registers.

2.8. Er zijn verschillende synergieën tussen bestaande en komende initiatieven op het gebied van koolstofverwijderingen. Krachtens de voorgestelde verordening kunnen koolstofverwijderingen:

- in aanmerking komen voor overheidssteun via het gemeenschappelijk landbouwbeleid, staatssteun of het innovatiefonds;
- worden opgenomen in bedrijfsrapportage, nader te omschrijven in het initiatief ter onderbouwing van groene claims of de richtlijn duurzaamheidsrapportage door bedrijven (CSRD);
- gebruikmaken van synergieën met andere labels en certificeringen, zoals de certificering van biologische landbouw en duurzame biomassa;
- worden opgenomen in toeleveringscontracten, waardoor industriële waardeketens en synergieën met duurzame voedselsystemen tot stand worden gebracht;
- bijdragen tot de integriteit van vrijwillige koolstofmarkten.

3. Specifieke opmerkingen

Een robuust certificeringssysteem als noodzakelijke voorwaarde voor een snelle groei van de koolstofverwijderingscapaciteit in Europa

3.1. Vaststelling van overkoepelende EU-regels om te bepalen hoe de klimaatvoordelen van koolstofverwijderingen worden gemeten, gevalideerd en geverifieerd, kan zeer van pas komen bij de ontwikkeling van een krachtige koolstofverwijderingscapaciteit in Europa. Dit omvat een grote verscheidenheid aan innovatieve methoden voor landbouwers, bosbouwers, industrieën en andere betrokkenen om niet-fossiele CO₂ af te vangen en op te slaan.

3.2. Certificering is een noodzakelijke en belangrijke stap naar de integratie van koolstofverwijderingen in het klimaatbeleid van de EU. Het gaat hierbij onder meer om het creëren van prikkels inzake de opslag van koolstof in de bodem voor landbeheerders (bv. via het GLB), het belonen van de aanschaf van bouwmaterialen die niet-fossiele koolstof opslaan (bv. via bouwvoorschriften), of het rapporteren over klimaatdoelstellingen (bv. via de CSRD).

3.3. Het EESC staat daarom in beginsel volledig achter het certificeringskader voor koolstofverwijderingen en beschouwt het als een stap in de richting van robuuste certificering.

De noodzaak om verwijderde koolstof te traceren om voor positieve neveneffecten op klimaat-, economisch en maatschappelijk gebied te zorgen

3.4. Het is absoluut noodzakelijk om op grote schaal koolstof te verwijderen, maar het is net zo belangrijk om toezicht te houden op de desbetreffende inspanningen. Het EESC merkt op dat er legitieme vragen kunnen worden gesteld bij het gebruik van koolstofverwijdering in het klimaatbeleid van de EU; zo kan mitigatie hierdoor worden ontmoedigd en bestaat het gevaar van frauduleuze groene claims en greenwashing op basis van de aankoop van koolstofkredieten.

3.5. Het EESC vindt dan ook dat de EU een doeltreffend en robuust certificeringskader nodig heeft om te waarborgen dat alleen hoogwaardige en betrouwbare koolstofverwijderingen worden gecertificeerd. Op die manier zal de EU koolstofverwijderingen kunnen erkennen en belonen zonder dat decarbonisatie wordt belemmerd.

3.6. Het vaststellen van een kwaliteitsdrempel voor alle gecertificeerde koolstofverwijderingen is cruciaal om de voornaamste betrokkenen het vertrouwen te geven dat door de EU gecertificeerde koolstofverwijderingen een echt klimaatvoordeel opleveren. Verder zal het ook een sterk genoeg signaal moeten afgeven dat de gecertificeerde koolstofverwijderingen veilig kunnen worden opgenomen in breder klimaatgerelateerd beleid van de EU.

3.7. In dit verband moet er bij koolstofverwijderingsactiviteiten aantoonbaar sprake zijn van additionaliteit, in die zin dat er zonder het optreden geen verwijdering zou hebben plaatsgevonden. Deze eis moet strikt worden nageleefd wanneer de certificaten worden gebruikt voor compensatieclaims, maar kan eventueel worden versoepeld wanneer er geen claims worden ingediend (bv. in het geval van directe overheidsbetalingen aan landbouwers om een verschuiving naar regeneratieve praktijken te stimuleren). Daarom moeten koolstofverwijderingsactiviteiten niet louter een “neutraal” effect hebben, zoals de Commissie momenteel voor ogen staat, maar positieve neveneffecten op het vlak van duurzaamheid teweegbrengen.

3.8. Het EESC benadrukt ook dat het risico van omkering (vrijkomen van opgeslagen CO₂) voortdurend moet worden gecontroleerd en beperkt. De aansprakelijkheid en de overdracht van aansprakelijkheid voor verwijderde en opgeslagen koolstof moeten voor elk type koolstofverwijdering duidelijk worden omschreven en gespecificeerd.

Handhaving van het onderscheid tussen permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten

3.9. Koolstofverwijderingsmethoden variëren aanzienlijk wat betreft de manier waarop CO₂ uit de atmosfeer wordt gehaald, waar de koolstof wordt opgeslagen en voor hoe lang.

3.10. In het algemeen geldt dat koolstof die is opgeslagen in terrestrische reservoirs en levende biomassa (kortcyclische verwijderingsmethoden) kwetsbaarder is en een kortere opslagduur vertoont dan koolstof die is opgeslagen in geologische reservoirs (langcyclische verwijderingsmethoden).

3.11. De verschillende methoden voor koolstofverwijdering en -opslag moeten dan ook op verschillende manieren geteld, beheerd en gecertificeerd worden, afhankelijk van de aard van de koolstofopslag. De EU maakt reeds een onderscheid tussen emissies van de LULUCF-sector en emissies van de industrie. In de mededeling over duurzame koolstofcycli wordt onderscheid gemaakt tussen “fossiele”, “biogene” en “atmosferische” koolstofsoorten die — zo wordt in de mededeling voorgesteld — in de EU uiterlijk in 2028 apart geëtiketteerd, gevolgd en verantwoord zouden moeten worden.

3.12. Bovendien zij benadrukt dat de drie groepen koolstofverwijderingsmethoden (permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten) een verschillende rol in ons streven naar netto-nulemissies spelen en ook verschillen vertonen wat betreft klimaateffecten, kosten, uitdagingen bij de toepassing ervan, de mate waarin ze tot wasdom zijn gekomen en publieke perceptie. Daarom moeten zij ook op verschillende manieren gestimuleerd en beheerd worden teneinde werk te maken van beleid en financiële steun op maat, waarmee aan de behoeften van elke methode voor CO₂-verwijdering wordt voldaan.

3.13. In het licht van het bovenstaande onderschrijft het EESC het streven van de Commissie om het publiek, de aanbieders en kopers van koolstofverwijderingsdiensten transparantie en duidelijkheid te verschaffen over de waarde van gecertificeerde koolstofverwijderingsactiviteiten.

3.14. Wel dringt het EESC er bij de Commissie op aan om verder te gaan en ook richtsnoeren op te stellen waarin wordt aangegeven welke claims kunnen worden gemaakt op basis van verschillende gevallen van gecertificeerde koolstofverwijderingen (d.w.z. permanente opslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten). Dit zal cruciaal zijn om het volledige spectrum van mogelijke gevallen van koolstofverwijderingscertificering te bevorderen en tegelijkertijd de integriteit van de geclaimde klimaatvoordelen te waarborgen en greenwashing te voorkomen.

Zorgen voor transparantie en wetenschappelijke inbreng bij de ontwikkeling van werkwijzen

3.15. De Commissie wil met steun van een deskundigengroep een specifiek proces op gang brengen om werkwijzen voor koolstofverwijderingsactiviteiten te ontwikkelen en verdere details rond certificaten vast te leggen in gedelegeerde handelingen. Het EESC dringt erop aan dat het maatschappelijk middenveld hierbij betrokken en hierover geraadpleegd wordt.

3.16. Het EESC verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat de te ontwikkelen werkwijzen wetenschappelijk zijn onderbouwd en door de wetenschappelijke gemeenschap worden gestuurd.

3.17. Het EESC merkt op dat een breed scala aan metingen van koolstofverwijderingen nodig is voor monitoring, rapportage en verificatie (MRV), waaronder het gebruik van teledetectie en satellietbeelden. Met betrekking tot de vereiste metingen benadrukt het EESC dat het van essentieel belang is de kosten van MRV voor koolstofverwijderingen zo laag mogelijk te houden, om te waarborgen dat het certificeringskader breed toegankelijk is.

3.18. De EU moet overwegen specifieke financiering te verstrekken voor onderzoek, ontwikkeling van methoden en proefprojecten. Voor kleine spelers is steun voor capaciteitsopbouw en administratieve kosten cruciaal om het certificeringskader te democratiseren.

3.19. Ten slotte benadrukt het EESC dat de mogelijke risico's en neveneffecten van het voorstel voor de belangrijkste actoren (landbouwers, bosbouwindustrie, bouw- en houtsector), waaronder die van ecologische of sociaal-economische aard, zorgvuldig moeten worden bekeken en beoordeeld voordat het certificeringskader wordt geïntegreerd in ander beleid, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Brussel, 22 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG