



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 27 februari 2023  
(OR. en)

6703/23

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2022/0394(COD)**

---

---

**CLIMA 92  
ENV 162  
AGRI 82  
FORETS 15  
ENER 87  
IND 66  
COMPET 134  
CODEC 241**

**NOTA**

|              |                                                                                                                                                                                 |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| van:         | het secretariaat-generaal van de Raad                                                                                                                                           |
| aan:         | het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad                                                                                                                            |
| nr. Comdoc.: | 15557/22 + ADD 1-6                                                                                                                                                              |
| Betreft:     | Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor koolstofverwijderingen<br>- Oriënterend debat |

Met het oog op het oriënterend debat tijdens de zitting van de Raad Milieu op 16 maart 2023 gaat hierbij een achtergrondnota met vragen die het voorzitterschap ter structurering van de besprekingen heeft opgesteld.

Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt verzocht kennis te nemen van deze achtergrondnota en vragen, en deze voor het bovengenoemd oriënterend debat aan de Raad toe te zenden.

**Voorstel voor een verordening inzake een certificeringskader van de Unie voor  
koolstofverwijdering  
- Oriënterend debat -**

*Achtergrondnota van het voorzitterschap met vragen voor de ministers*

Om de wereldwijde temperatuurstijging tot minder dan 1,5 °C te beperken, moeten de emissies grondig, snel en duurzaam worden teruggedrongen<sup>1</sup>. De wereldwijde uitstoot van broeikasgassen moet de komende decennia drastisch afnemen. Tegelijkertijd zullen steeds grotere hoeveelheden CO<sub>2</sub> elk jaar uit de atmosfeer moeten worden afgevangen en verwijderd om onvermijdelijke emissies te compenseren en uiteindelijk negatieve emissies te bereiken. Om wereldwijd broeikasgasneutraliteit te bereiken zullen verschillende vormen van koolstofverwijdering nodig zijn, die door de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) als cruciale elementen worden beschouwd in verschillende scenario's met een beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5 °C.

De verordening betreffende een Europese klimaatwet biedt een kader voor de onomkeerbare en geleidelijke vermindering van emissies per bron en de verbetering van verwijderingen per put om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn in de Unie, met het doel om daarna negatieve emissies te bereiken. Uit scenario's voor de verwezenlijking van de klimaatneutraliteitsdoelstelling blijkt dat de verwijderingen in de Unie aanzienlijk moeten worden opgevoerd, tot ongeveer 500 Mt per jaar in 2050, door middel van zowel op de natuur gebaseerde als technologische oplossingen<sup>2 3</sup>. De rol van koolstofverwijdering in onze economie en in het klimaatbeleid van de Unie zal daarom naar verwachting groter worden. Met het huidige beleid lijkt de EU echter niet op schema te liggen om deze streefcijfers te verwezenlijken<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Bijdrage van werkgroep III aan het zesde evaluatieverslag van de IPCC: Climate Change 2022 - Mitigation of Climate Change

<sup>2</sup> Diepgaande analyse bij de mededeling van de Commissie "Een schone planeet voor iedereen - Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie".

<sup>3</sup> Effectbeoordeling bij de mededeling van de Commissie "Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030. Investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal", doc. 10865/20 ADD 2.

<sup>4</sup> De deels negatieve ontwikkeling van de totale koolstofput van de EU in de afgelopen jaren wijst er bijvoorbeeld op dat verdere maatregelen nodig zijn om de nettoverwijderingsdoelstelling van -310 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent in 2030, en nog meer in 2040 en 2050, te bereiken.

In het voorstel tot wijziging van de bestaande verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) wordt, zodra het later dit jaar formeel is aangenomen, een nieuwe nettoverwijderingsdoelstelling op EU-niveau van -310 miljoen ton CO<sub>2</sub>-equivalent vastgesteld die in 2030 moet worden gehaald, alsook bindende nationale streefcijfers voor de lidstaten. In de gewijzigde verordening worden ook nieuwe regels vastgesteld om de nauwkeurige monitoring en rapportage van koolstofverwijdering te vergemakkelijken. Die monitoring en rapportage zijn noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van koolstoflandbouwactiviteiten.

### **Eerste stappen naar verdere integratie van koolstofverwijdering**

In december 2021 presenteerde de Europese Commissie haar mededeling over duurzame koolstofcycli<sup>5</sup>, waarin zij benadrukte hoe belangrijk het is stimulansen en bedrijfsmodellen te creëren om de koolstofopname in natuurlijke koolstofputten in ecosystemen te vergroten ("koolstoflandbouw") en een eengemaakte markt voor de afvang, het gebruik, het vervoer en de opslag van koolstofdioxide te ontwikkelen. In de mededeling worden ook ambitieuze doelstellingen voor koolstofverwijdering op middellange termijn uiteengezet<sup>6</sup>.

Vervolgens heeft de Europese Commissie op 30 november 2022 haar voorstel voor een verordening tot vaststelling van een **certificeringskader van de Unie voor koolstofverwijderingen** gepresenteerd, met als doel de uitrol van hoogwaardige verwijderingen in de EU te vergemakkelijken. Het voorstel heeft betrekking op verschillende soorten koolstofverwijdering, door middel van koolstoflandbouw, koolstofopslag in producten en permanente opslag. Uiteindelijk beoogt het kader de uitrol van koolstofverwijdering verder te stimuleren en te versnellen, met name door extra inkomstenstromen mogelijk te maken en het vertrouwen te vergroten. Ook wordt ernaar gestreefd synergieën te bevorderen tussen koolstofverwijdering en daarmee samenhangende nevenvoordelen, zoals klimaatmitigatie en -adaptatie, de transitie naar een circulaire economie en biodiversiteit. Daartoe worden vier QU.A.L.ITY-criteria<sup>7</sup> vastgesteld, evenals de regels voor externe verificatie, met inbegrip van de regels voor de werking van de certificeringsregelingen ter uitvoering van het kader. Volgens het voorstel van de Commissie zullen de QU.A.L.ITY-criteria verder worden geoperationaliseerd via specifieke certificeringsmethoden, die door middel van gedelegeerde handelingen worden ontwikkeld. Deze zullen gebaseerd zijn op de vier criteria en een minimumreeks elementen van de verordening en zullen worden ontwikkeld in overleg met een deskundigengroep die onder meer bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten.

---

<sup>5</sup> Doc. ST 15045/21 + ADD 1-4.

<sup>6</sup> Uiterlijk in 2028 moeten alle landbeheerders toegang hebben tot geverifieerde gegevens over emissies en verwijderingen om koolstoflandbouwpraktijken te kunnen meten, en moet alle CO<sub>2</sub> die door middel van industriële activiteiten wordt afgevangen, vervoerd, gebruikt en opgeslagen, worden gerapporteerd en verantwoord; uiterlijk in 2030 moeten koolstoflandbouwpraktijken bijdragen tot de verwezenlijking van de LULUCF-doelstelling van -310 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent aan nettoverwijderingen; en eveneens in 2030 moeten industriële technologieën jaarlijks ten minste 5 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent verwijderen.

<sup>7</sup> Het acroniem QU.A.L.ITY staat voor QUantification (kwantificering), Additionality (additionaliteit), Long-term storage (langetermijnopslag) en sustainabilITy (duurzaamheid).

Voor de verwijdering van koolstof uit industriële activiteiten, zoals op bio-energie gebaseerde koolstofafvang en -opslag (BECCS) en directe koolstofafvang en -opslag in de lucht (DACCS), heeft de Commissie voorgesteld voort te bouwen op bestaande monitoring- en rapportagevoorschriften inzake de geologische opslag van CO<sub>2</sub> van ETS-installaties en methoden die van toepassing zijn op projecten in het kader van het Innovatiefonds. Wat koolstoflandbouwactiviteiten betreft, heeft de Commissie gewezen op synergieën met onder meer de LULUCF-verordening, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de onlangs voorgestelde natuurherstelverordening. Wat koolstofopslagproducten betreft, heeft de Commissie gewezen op de noodzaak van verder onderzoek om desbetreffende productcategorieën en -methoden vast te stellen.

### **Stand van de werkzaamheden in de Raad**

De Commissie heeft een eerste presentatie van het voorstel gegeven tijdens de zitting van de Raad Milieu op 20 december 2022, onder het Tsjechische voorzitterschap. De besprekingen in de Groep milieu zijn in februari onder het Zweedse voorzitterschap begonnen. Tijdens de drie vergaderingen van de groep die tot dusver hebben plaatsgevonden, hebben de delegaties het voorstel besproken, en konden ze vragen ter verduidelijking stellen en hun eerste standpunten uiteenzetten.

De Commissie heeft onder meer gewezen op het vrijwillige karakter van het kader en op de noodzaak om op korte termijn te beginnen met het opschalen van koolstofverwijdering om de klimaatdoelstellingen van de Unie voor de lange termijn te verwezenlijken. Zij omschreef het voorstel als een instrument voor monitoring, rapportage en verificatie en derhalve als een eerste stap naar de integratie van koolstofverwijdering in het klimaatbeleid van de EU en de verdere regulering van het gebruik ervan in het kader van de toekomstige klimaatdoelstelling voor 2040 en daarna.

### **Te bespreken onderwerpen**

Algemeen wordt erkend dat, hoewel prioriteit moet worden gegeven aan de snelle vermindering van broeikasgasemissies, koolstofverwijdering een steeds belangrijkere rol zal spelen in de transitie naar klimaatneutraliteit. Daarom waren de lidstaten tijdens de besprekingen tot dusver over het algemeen ingenomen met het voornemen om koolstofverwijderingsactiviteiten verder te stimuleren en te streven naar verdere harmonisatie op EU-niveau. Sommige lidstaten hebben ook gewezen op het belang van het "emissiereducties eerst"-beginsel.

De bespreking van het voorstel bevindt zich nog in een vroeg stadium en over een aantal punten zal verder debat nodig zijn. De delegaties hebben verzocht om verdere verduidelijking van een aantal centrale elementen van het voorstel, zoals kerndefinities, additionaliteit en de procedure voor het vaststellen van de basisscenario's en de vaststelling van de specifieke certificeringsmethoden.

Er zijn ook vragen gesteld met betrekking tot de QU.A.L.ITY-criteria, de werking van de certificeringsregelingen en het risico van dubbeltelling. Daarnaast hebben enkele delegaties, in verband met de bezorgdheid over het risico van greenwashing, gevraagd of het eindgebruik van de in het kader gegenereerde certificaten niet tot op zekere hoogte in het verordeningvoorstel tot uiting moet komen. Voorts hebben veel delegaties geïnformeerd naar het verband tussen het voorgestelde kader en de huidige nationale regelingen die soortgelijke doeleinden dienen, alsook met internationale mechanismen en processen.

De delegaties hebben ook vragen gesteld over de duur van de opslag, bijvoorbeeld met betrekking tot de geldigheid van certificaten, monitoring en aansprakelijkheid.

Wat de specifieke categorie koolstoflandbouw betreft, hebben verscheidene delegaties erop gewezen dat rekening moet worden gehouden met nationale specifieke kenmerken, zoals de verschillende klimatologische en geografische omstandigheden in de Unie, en dat het kader ook toegankelijk moet blijven voor kleinere exploitanten en grondeigenaren. Evenzo hebben sommige delegaties benadrukt dat de administratieve lasten beheersbaar moeten blijven, met name voor individuele exploitanten.

## Vragen voor de ministers

Om sturing te geven aan de verdere besprekingen over het verordeningvoorstel, verzoekt het voorzitterschap de ministers zich te beraden op de volgende twee vragen:

*In de komende decennia zal koolstofverwijdering naar verwachting een steeds belangrijkere aanvulling worden op de emissiereductie in het streven naar de 1,5 °C-temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst van Parijs en de doelstelling van klimaatneutraliteit in de Unie uiterlijk in 2050. Met het voorstel voor een certificeringskader voor koolstofverwijdering heeft de Europese Unie de gelegenheid om inspiratie te bieden voor de manier waarop koolstofverwijdering op verantwoorde wijze verder kan worden geïntegreerd in klimaatbeleidskaders.*

- 1. Op welke manier kan een certificeringskader op EU-niveau bijdragen tot het opvoeren van hoogwaardige koolstofverwijdering in de Unie als aanvulling op voortdurende inspanningen voor emissiereductie?*
- 2. Wat zijn volgens u de belangrijkste kansen en uitdagingen die het voorstel van de Commissie met zich meebrengt? Zijn er specifieke elementen die nadere verduidelijking behoeven om de onderhandelingen vooruit te helpen?*