Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

# 32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

# 30 196 Duurzame ontwikkeling en beleid

**Nr. 1566**

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR EN VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2026

### Aanleiding

Aan uw Kamer is toegezegd dat het kabinet nadere informatie verschaft over de stand van zaken met betrekking tot de toepasbaarheid van de administratieve $CO_2$-toedeling (ook wel genoemd: «bioswap»).[1, 2] In deze Kamerbrief geven wij een stand van zaken.

### ETS-regelgeving

Uit juridische analyse blijkt dat administratieve $CO_2$-toedeling van biogene en fossiele $CO_2$ niet binnen de actuele EU-emissiehandelssysteem (ETS) regelgeving past[3]. De Monitorings- en Rapportageverordening (MRV) bevat regels en voorgeschreven methoden voor monitoring en rapportage van broeikasgasemissies door exploitanten van ETS-installaties. Deze emissies moeten volledig, transparant en zo nauwkeurig mogelijk worden gemonitord en gerapporteerd. Hierin is uitgewerkt dat de werkelijke, fysieke emissies moeten worden vastgesteld, waardoor administratieve toedeling niet mogelijk is. De Europese Commissie bevestigt deze analyse.

### Kabinetsinzet

Het kabinet heeft, samen met de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), onderzocht waar exact de administratieve $CO_2$-toedeling botst met de

[1] In het verslag Milieuraad 16 december jl. en het schriftelijk overleg Milieuraad daaraan voorafgaand en de kamerbrief over intentieverklaring investeringszekerheid verduurzaming afvalverbrandingsinstallaties (Kamerstuk 30 872, nr. 319) van 22 oktober jl.

[2] met deze brief doet het kabinet de toezegging af om de Kamer te informeren over Bioswap-route, in het kader van de gesprekken in Brussel (CD Hernieuwbare energie, TZ202604-113)

[3] Zie Kamerstuknummer 32 627, nr. 72

kst-32813-1566
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

huidige regelgeving. Specifiek gaat het om drie uitdagingen, die mogelijk een knelpunt opleveren voor duaal gebruik van $CO_2$-transport, gebruik en permanente opslag in Nederland:

1) Samengevoegde stromen: Fossiele en biogene $CO_2$ komen samen in de pijpleiding en mengen. Het biogene deel kan niet administratief gescheiden worden van het fossiele deel. Hoewel transport en levering van deze stromen mogelijk blijven, vereisen de regels voor monitoring en rapportage dat $CO_2$ stromen proportioneel worden toegerekend. Door deze voorgeschreven methode is het niet toegestaan om ETS-voordelen toe te rekenen op basis van contractuele afspraken ten aanzien van $CO_2$-levering.
2) Gemengde $CO_2$-stromen: $CO_2$-stromen die bij de invoeding in het transportnetwerk al zowel een fossiele als biogene component bevatten. Ook bij deze stromen geldt dat biogeen en fossiele $CO_2$ niet van elkaar gescheiden kunnen worden en naar rato aan de afnemer worden toegerekend. Bij deze stromen is $CO_2$ al gemengd bij de bron. Een voorbeeld hiervan zijn de emissies van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).
3) Seizoensverrekening: Zowel fossiele als biogene $CO_2$ ontstaat het gehele jaar door. Het oorspronkelijke idee van de administratieve toedeling was om biogene $CO_2$ en fossiele $CO_2$ te «swappen» over het seizoen. De reden hiervoor is dat in de zomerperiode, met veel lichtinval waardoor gewassen sneller groeien, de beschikbaarheid van $CO_2$ in de kas onvoldoende hoog is en additionele $CO_2$ wordt gedoseerd in de glastuinbouw.

Het kabinet vindt het belangrijk dat $CO_2$-transportnetwerken efficiënt gebruikt kunnen worden. Om tot een oplossing te komen voor deze drie uitdagingen heeft het kabinet, in samenwerking met de NEa, een oplossingsrichting gepresenteerd aan de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft het signaal verwelkomd en hierop aangegeven belang te hechten aan investeringen in afvang, transport, vastlegging en opslag van $CO_2$. De Commissie wil zich inzetten voor een snelle technische aanpassing van de regels voor monitoring, rapportage en verificatie om administratieve verrekening mogelijk te maken, al vooruitlopend op de herziening van het ETS. Dit proces is opgestart en zal de komende maanden verder worden doorlopen.

Wij houden uw Kamer op de hoogte van de voortgang.

**Gerelateerde punten**

Graag maken we van de gelegenheid gebruik om de stand van zaken weer te geven van enkele gerelateerde onderwerpen;

– In het komende jaar zal gewerkt worden aan de herziening van de ETS-regelgeving die gericht is op implementatie in de volgende emissiehandelsperiode, vanaf 2031. Bij deze aankomende herziening wordt een rol voorzien voor permanente koolstofverwijdering, waarbij de permanente opslag van biogene $CO_2$ wordt beloond.
– Verschillende emittenten willen gebruikmaken van OCAP-transport om via de OCAP-leiding hun $CO_2$ permanent op te slaan bij het Aramis-project. Onzekerheid over de mogelijkheden voor administratieve toerekening leidt tot onduidelijkheid over de te kiezen transportroute en opslag bij Aramis. De betrokken partijen bij Aramis, OCAP en de emittenten hebben aangegeven uiterlijk juli 2026 meer duidelijkheid te moeten krijgen over de mogelijkheid om administratief toe te rekenen. Verwacht wordt dat de Europese Commissie in juni 2026 zal informeren over de beoogde oplossingsrichting.
– De kortcyclische en langcyclische Carbon Capture and Utilisation (CCU)-sector is in ontwikkeling. Bij niet-permanente CCU-toepassingen

zoals de ontwikkeling van e-fuels wordt biogene $CO_2$ gebruikt om synthetische biobrandstoffen te maken. De recent aangekondigde investering van SkyNRG biedt Nederland een interessante nieuwe industrie.
– De grote onzekerheid ten aanzien van de beschikbaarheid van $CO_2$ in de toekomst, geeft noodzaak tot extra aandacht voor $CO_2$-besparing binnen de glastuinbouw. We weten uit eerder onderzoek van WSER dat als de sector 4,3 Mton $CO_2$-equivalenten uitstoot, door aardgasgebruik in warmtekrachtkoppelingen (wkks), er nog zeker externe $CO_2$ nodig is om het huidige productieniveau van de glastuinbouw te behouden.[4] Besparing is één van de onderkende acties in het randvoorwaardenprogramma. Zuinig gebruik is zeker ook relevant gezien de verwachting dat niet-fossiele $CO_2$ in de toekomst flink duurder zal worden, zeker als de permanente vastlegging ervan beloond gaat worden.
– De $CO_2$-emissie over 2024 voor de glastuinbouwsector heeft RVO vastgesteld op 5.173.111 ton $CO_2$. Aangezien dit lager is dan het voor 2024 vastgestelde sectorplafond (5,4 Mton $CO_2$) zal er over dit laatste jaar van het $CO_2$ sectorsysteem geen heffing aan de individuele glastuinders worden opgelegd.[5] Conform het «Convenant energietransitie glastuinbouw 2022–2030» geldt met ingang van 2025 de individuele $CO_2$-heffing voor glastuinbouwbedrijven.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
S.P.A. Erkens

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

[4] Actueel inzicht $CO_2$-behoefte Nederlandse glastuinbouw 2030. Wageningen Social & Economic Research, rapport 2024–039.
[5] RVO: https://www.rvo.nl/onderwerpen/co2-glastuinbouw#co2-regeling-per-jaar