Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Koningskade 4
Postbus 91503
2509 EC Den Haag
www.emissieautoriteit.nl

[redacted]
Adviseur Hernieuwbare Energie
M [redacted]
[redacted]

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Directie Klimaat
t.a.v. [redacted]
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Onderwerp
Uitvoeringstoets CRCF

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
		1

Uw brief	Uw kenmerk	Afschrift
13 november 2025		[redacted]

Geachte [redacted],

Op 13 november 2025 ontving het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG) het verzoek om een toets uit te voeren op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van Wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van 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 koolstofverwijdering uit de atmosfeer (hierna: CRCF-verordening). Hieronder vallen permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten.

De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe. De belangrijkste bevindingen van de toets staan in deze brief. De redactionele en kleinere opmerkingen met betrekking tot de Wijziging van de Wet milieubeheer en de bijbehorende toelichting deelt de NEa separaat met uw directie. De NEa verzoekt u deze adviezen over te nemen ter verbetering van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de regelgeving.

Belangrijkste conclusies

De NEa vindt het belangrijk dat de regels uit de CRCF-verordening worden omgezet in de nationale Wet milieubeheer. De CRCF-verordening draagt namelijk bij aan het verwijderen van reeds uitgestoten CO_2. Dit gebeurt door het stimuleren van permanente koolstofverwijdering, koolstoflandbeheer en opslag van koolstof in producten als aanvulling op voortdurende emissiereducties. De Wetenschappelijke Klimaatraad heeft recent in het rapport ‘De Lucht Klaren?’ het belang onderstreept van negatieve emissies in Nederland voor het behalen van de klimaatdoelen op de lange termijn. De NEa ziet de kansen die het CRCF biedt ter stimulering van negatieve emissies en wil daar graag aan bijdragen.

De NEa concludeert dat de CRCF-verordening voldoende geoperationaliseerd is en met de wijziging van de Wet milieubeheer correct wordt geïmplementeerd. We concluderen ook dat de

NEa op een juiste manier wordt aangewezen als de toezichthouder in Nederland. Het certificeringskader biedt een kans voor de NEa om kennis op te bouwen van de koolstofmarkt. Mocht op termijn certificering volgens het CRCF verplicht worden binnen andere regelgeving, dan is het verstandig om nu al ervaring op te doen met het toezicht op het systeem.

Er ontbreekt in Europese context echter nog duidelijke inkadering van periodiciteit en reikwijdte van het toezicht op certificerende instanties door de lidstaten. Het is belangrijk voor de fraudebestendigheid van het systeem dat er eenduidig wordt vormgegeven wie toezicht houdt op wie. We verzoeken KGG daarom om zich in Europa in te zetten voor verduidelijking van de reikwijdte van het toezicht door Nederland.

Daarnaast vindt de NEa het goed dat een privaat systeem een publiek toezicht krijgt omdat dit het vertrouwen in het systeem versterkt, maar zien we ook beperkingen bij dit tweedelijns toezicht (hieronder verder toegelicht). We geven de beperkingen in deze brief mee om te schetsen wat KGG kan verwachten van de NEa bij de uitvoering van het toezicht op de CRCF-verordening. Daarnaast wil de NEa vragen dat KGG zich inzet in Europa op verbetering van de wetgeving en/of verordening over de genoemde punten. We vragen daarnaast dat KGG de NEa op de hoogte houdt van de ontwikkelingen.

Tot slot constateren we een aantal onduidelijkheden in de verordening zelf. Toelichting van deze onduidelijkheden staat in de bijlage.

Korte inhoud en rol NEa

Het voorstel behelst een wijziging van de Wet Milieubeheer ter omzetting van de CRCF-verordening in nationale wetgeving. De CRCF-verordening voert een vrijwillig certificeringskader in dat gaat gelden in de Europe Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten. CO_2-verwijdering is noodzakelijk om in 2050 klimaatneutraal te zijn, en klimaatneutraliteit in 2050 is vastgelegd in de Europese Klimaatwet. De CRCF verordening is in werking getreden op 26 december 2024. Met dit wetsvoorstel wordt de NEa aangewezen als toezichthouder op de conformiteitsbeoordelende instanties (CBI's) van het CRCF. De uitvoeringstoets is uitgevoerd op de wijziging van de Wet Milieubeheer en de bijbehorende toelichting.

De CRCF-verordening zelf staat momenteel niet open voor aanpassingen. De NEa heeft de verordening echter wel meegenomen in de toets om extra context te schetsen over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het CRCF.

Bevindingen

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen van de uitvoeringstoets. Deze hebben niet alleen betrekking op het wetsvoorstel, maar ook op de verordening.

<u>Reikwijdte van het toezicht</u>

Alle lidstaten moeten volgens de verordening een toezichthouder aanwijzen voor toezicht op de CBI's van het certificeringskader voor koolstofverwijdering. Echter, in de verordening ontbreekt duidelijke inkadering van periodiciteit en reikwijdte van het toezicht op certificerende instanties. Met periodiciteit bedoelen we hoe vaak het toezicht moet plaatsvinden (meer opmerkingen over periodiciteit staan in de bijlage). Met reikwijdte bedoelen we welke CBI's er wel of niet onder het toezicht van de NEa vallen. Uit de verordening wordt niet duidelijk hoe het CBI toezicht tussen de lidstaten verdeeld wordt. Hierdoor ontstaat een risico voor gaten in het toezicht of juist dubbel toezicht op CBI's. Daarnaast moet nog duidelijk worden hoe om te gaan met CBI's die buiten de EU vallen. Het is belangrijk voor de uitvoerbaarheid en met name de fraudebestendigheid dat er correct wordt vormgegeven wie toezicht houdt op wie.

Deze problematiek heeft zich ook voorgedaan bij de implementatie van de RED2/3 waar ook toezicht op de certificerende instanties wordt vereist. Een Europese Task Force heeft in 2023 onderzocht hoe het toezicht dekkend kan worden ingeregeld, zie hiervoor het Task Force rapport: CA-RES_Report_Task_Force.pdf. In dit rapport wordt aanbevolen hoe toezicht op CBI's eerlijk verdeeld kan worden tussen de lidstaten. Momenteel wordt het CBI-toezicht op de RED-certificering door de Europese Commissie ingeregeld via uitvoeringsverordening 2022/996.

We verzoeken KGG, zoals afgesproken tijdens eerdere gesprekken over deze taak, zich op Europees niveau in te zetten voor verduidelijking van de reikwijdte van het toezicht door Nederland en andere lidstaten en te pleiten voor aansluiting bij de wijze waarop het CBI-toezicht uit de RED wordt ingericht.

Beperkingen van toezicht op certificerende instanties

De NEa juicht toe dat een privaat systeem een publiek toezicht krijgt. Dit vergroot de betrouwbaarheid van- en het vertrouwen in het systeem. Mocht op termijn certificering volgens het CRCF verplicht worden binnen andere regelgeving, dan is het verstandig om nu al kennis en ervaring op te doen van het systeem en de markt en zijn spelers. Dit gezegd hebbende, CBI-toezicht heeft een ander karakter dan "eerstelijns toezicht" op de directe doelgroep van het CRCF, en fungeert als aanvulling op het private toezicht. We vinden het van belang om de beperkingen en risico's van dit "tweedelijns toezicht" te schetsen zodat deze bekend zijn bij KGG en helder is wat KGG van dit type toezicht kan verwachten. Ook is het van belang dat KGG de verwachtingen over dit type toezicht in goede banen leidt richting de samenleving en de politiek.

Ten eerste kan het toezicht niet volledig sluitend zijn. Het is geen toezicht op de directe doelgroep van het CRCF, namelijk de marktpartijen die koolstofverwijderings- of koolstofopslag projecten gaan uitvoeren. Op deze partijen wordt alleen privaat toezicht gehouden door de CBI's. Het effect van tweedelijns toezicht is beperkt wanneer misstanden bij de gecertificeerde bedrijven worden geconstateerd. Er bestaat een reëel risico dat het bedrijf alsnog 'gecertificeerde eenheden' in de keten doorgeeft, of zich na eventuele intrekking van het certificaat laat certificeren door een andere instantie.

Ten tweede krijgt de NEa geen handhavingsbevoegdheid. In het geval van misstanden rapporteert de toezichthouder deze aan de vrijwillige schema's die daar op moet acteren, door bijvoorbeeld de erkenning van de CBI in te trekken. Doet het vrijwillige schema dat niet, dan kan de NEa melding doen bij de Europese Commissie. De Europese Commissie kan dan eventueel de erkenning van het vrijwillige schema opschorten of intrekken. De herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED3) kent een zelfde systeem. Vanuit onze ervaring weten we dat het opschorten of intrekken van de erkenning van een vrijwillig schema in principe nooit voorkomt. Ook laat deze constructie geen mogelijkheden voor de NEa of een andere toezichthouder om handhavend op te treden tegen de marktpartijen zelf. De handhaving in deze constructie is dus indirect en traag. Het is de vraag of er voldoende afschrikwekkende prikkels vanuit deze opzet van het toezicht gaan om misstanden te voorkomen of beperken.

Tot slot is tweedelijns toezicht moeilijk uit te leggen aan het publiek, bijvoorbeeld wanneer in de praktijk misstanden worden geconstateerd bij projecten. Het kan namelijk voorkomen dat een CBI zijn werk goed heeft gedaan, en de NEa dus geen non-conformiteiten constateert, maar het project in de praktijk toch niet deugt.

We verzoeken KGG kennis te nemen van deze beperkingen en de risico's hiervan te onderkennen. Voorts vragen wij KGG, zoals afgesproken tijdens eerdere gesprekken over deze nieuwe taak, zich in te zetten in Europa voor goede handhavingsmogelijkheden en zich, gelet op de genoemde beperkingen, te blijven inzetten voor verbetering van het toezicht. Specifiek

vragen wij KGG er bij de Europese Commissie op aan te dringen dat wordt vastgelegd hoe omgegaan zal worden met signalen vanuit het toezicht en dat wordt geborgd dat er altijd vervolg wordt gegeven aan de signalen.

Tenslotte

Vanuit haar rol als toezichthouder acht de NEa haar verdere betrokkenheid van groot belang. Indien uw ministerie verdere toelichting op de gegeven aanbevelingen behoeft, is de NEa hiertoe bereid.

Publicatie

In het kader van de Wet open overheid (Woo) maakt de NEa steeds meer publieke informatie actief openbaar. Het proactief publiceren van uitvoeringstoetsen draagt naar ons idee bij aan een open overheid. De NEa streeft er daarom naar deze uitvoeringstoets zes weken na verzending op de NEa website te publiceren. Mocht u hierover vragen hebben dan kunt u direct contact opnemen met [redacted] (bestuurssecretaris en juridisch adviseur transparantie) via [redacted]@emissieautoriteit.nl of op telefoonnummer: [redacted].

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:
de directeur-bestuurder

Mark Bressers
Digitaal ondertekend door Mark Bressers
Datum: 2025.12.17 13:05:07 +01'00'

drs. M.P.C. Bressers

Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Bijlage 1: opmerkingen over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid met betrekking tot de Verordening CRCF

Hieronder volgen de bevindingen van de uitvoeringstoets met betrekking tot de Verordening. We hebben hierbij ook gekeken naar de uitleg van de verordening zoals beschreven in de Memorie van Toelichting.

Centraal register en registratiemogelijkheden

De NEa ziet het als positief dat er een centraal register komt. Wat nog onduidelijk is, is hoe de eenheden doorwerken in de keten.

Het is onduidelijk wat er gebeurt met geannuleerde eenheden. Een geannuleerde unit zou geregistreerd moeten worden, en er moet voorkomen worden dat deze doorgezet wordt naar afnemers. Reeds doorgezette eenheden moeten alsnog kunnen worden ingetrokken.

Daarnaast vragen we ons af hoe gewaarborgd gaat worden dat gecertificeerde eenheden apart van elkaar geregistreerd gaan worden (voor koolstofverwijdering, koolstofopslag in producten en koolstoflandbeheer). De NEa vraagt zich af of hoe de handel tussen gecertificeerde eenheden in de praktijk gaat werken. Zijn de types bijvoorbeeld onderling verhandelbaar?

Periodiciteit

De CRCF-verordening schrijft voor dat de certificeringsinstanties minstens één keer per vijf jaar een hercertificeringsaudit uit moeten voeren op de activiteit, afhankelijk van het type activiteit. De NEa zou graag verduidelijking zien van de periodiciteit met betrekking tot het type activiteit.

Daarnaast gaat de Commissie minstens iedere vijf jaar de gestandaardiseerde uitgangswaardes (‘baselines’) herzien. Ook hier zou de NEa graag verduidelijking zien van de periodiciteit. Aangezien de CFCF opereert in een veld waarin de ontwikkelingen snel gaan, vraagt de NEa zich af of eens in de vijf jaar herzien vaak genoeg is om additionaliteit vast te stellen.

Reikwijdte

Artikel 10 van de CRCF-verordening benoemt dat de lidstaten toezicht uitvoeren op CBI’s. De reikwijdte van dit toezicht is echter onduidelijk. De NEa zou graag de volgende punten verduidelijkt zien met betrekking tot de verordening. Welke CBI’s moeten door welke lidstaten worden gecontroleerd? Zijn dit bijvoorbeeld de CBI’s die gevestigd zijn in een lidstaat zijn of die actief zijn in een lidstaat? Of hangt dit af van de locatie van de marktpartijen en/of projecten? Hoe zit het met partijen en CBI’s die buiten de EU vallen? En hoe moet er omgegaan worden met CBI’s van buiten de EU die niet geaccrediteerd of erkend zijn in een lidstaat? Tot slot, in hoeverre kan er vrijuit toezicht gehouden worden buiten de EU?

Risico op niet-permanente opslag koolstofdioxide

Voor ondergrondse koolstofdioxide opslag zijn aparte wetten al eerder in gebruik genomen wat betreft veiligheid en risico op lekkage (en daarmee terugkeer van de koolstof naar de atmosfeer). Het risico op terugkeer van koolstof in de vorm van CO_2 naar de atmosfeer is minder helder uitgewerkt voor de onderdelen koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten. De NEa vraagt zich af of hoe het ‘liability mechanism’, genoemd in de verordening, in de praktijk gaat uitwerken.