Beleidsagenda Emissiereductie Productketens

Keuzes voor het ketenemissiebeleid

1. Inleiding

Dit voorstel is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de werkgroep Ketenemissies, met daarin ambtenaren van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Buitenlandse Zaken (BZ) en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). De eerste aanleiding hiertoe was de Internationale Klimaatstrategie (IKS) van 2022, met daarin de kabinetsinzet om de internationale voetafdruk op klimaatgebied substantieel te verkleinen.[1] In 2023 werden de eerste stappen hiervoor geformuleerd in de Kabinetsaanpak Klimaatbeleid.[2] Een van die stappen was het verkennen van de wenselijkheid van een nationaal en/of Europees doel voor de broeikasgasvoetafdruk van consumptie (hierna: voetafdrukdoel). Dit is een doel dat stuurt op de reductie van broeikasgasemissies in de gehele consumptieketen, inclusief de productieketen van consumptiegoederen in het buitenland. Om het gelijke speelveld van de interne EU-markt te waarborgen, is in 2025 als onderdeel van het Klimaatplan gekozen voor een verkenning naar een doel op Europees niveau.[3]

Dit voorstel is grotendeels gebaseerd op het onderzoeksrapport van CE Delft over de potentiële meerwaarde van een **EU-broeikasgasvoetafdrukdoel**.[4] Het rapport verkent hoe een consumptievoetafdrukdoel voor de Europese Unie effectief kan bijdragen aan het beleid gericht op de klimaat- en grondstoffentransitie. Het rapport zet uiteen dat het huidige klimaatbeleid is gebaseerd op het locatieprincipe, ofwel: de emissies uit de schoorstenen van het land of regio. Hierdoor is er een minder sterke prikkel om te investeren in emissiereducties in de buitenlandse toeleveringsketen. Een voetafdrukdoel geeft die prikkel wel, en kan daarmee meerwaarde hebben voor het beleid gericht op de grondstoffen-, klimaat en energietransitie. Het sturen op ketenemissies komt namelijk ten goede aan een circulaire economie, voorkomt koolstoflekkage en biedt ook andere economische voordelen. Zo is emissiereductie in de keten vaak goedkoper dan binnenlandse emissiereductie (voor verdere argumentatie hierachter, zie *Annex I*).

Het is nu aan het kabinet om te beslissen hoe opvolging wordt gegeven aan deze verkenning. Dit ambtelijk advies, waaraan ook een reeks gesprekken met externe stakeholders en experts ten grondslag ligt (zie *Annex III*), geeft hiervoor handvatten. In deze gesprekken zijn de aanbevelingen van CE Delft grotendeels onderschreven en verder geconcretiseerd.

Dit advies bevat aanbevelingen om nu stappen te zetten die bijdragen aan het doel om op de lange termijn de Nederlandse ketenemissies die in het buitenland neerslaan (zoals bij de productie van goederen die in Nederland geïmporteerd worden), te reduceren. Hierbij wordt zoveel mogelijk ingezet op EU-beleid, ter borging van een Europees gelijk speelveld. Dit is conform eerdere kabinetsinzet en sluit aan bij de aanbevelingen uit het rapport van CE Delft. Voor het reeds bestaande en aankomende relevante beleid in Nederland en de EU, zie *Annex II*.

---

[1] Internationale Klimaatstrategie | Publicatie | Rijksoverheid.nl
[2] Kamerstuk 32813, nr. 1180 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
[3] Klimaatplan 2025-2035 - Op weg naar een klimaatneutraal Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl
[4] EU-broeikasgasvoetafdrukdoel: Verkenning naar effectiviteit en implementatie

2. Kern van het advies

Uit het onderzoek van CE Delft en de daarna gevoerde gesprekken blijkt dat het onverstandig zou zijn om actief te sturen op invoering van een bindend EU-broeikasgasvoetafdrukdoel op de korte termijn. Naast politieke redenen (mogelijk onvoldoende draagvlak) en economische redenen (het concurrentievermogen van bedrijven in mondiaal perspectief), komt dit ook door methodologische tekortkomingen: verduurzaming is lastig van jaar tot jaar waar te nemen in de broeikasgasvoetafdruk van de EU, en de beschikbare data hiervoor is nog beperkt.

Met een gefaseerde aanpak kan het kabinet toch op korte termijn stappen zetten, om op lange termijn bij te dragen aan ketenemissiereductie. Sommige van deze stappen zullen zelfs op korte termijn al een positief effect hebben op productketens – ook zonder het stellen van een bindend doel. Daarnaast faciliteren zij het zetten van vervolgstappen en kunnen zij op de langere termijn bijdragen aan de invoering van een EU-broeikasgasvoetafdrukdoel.

De geadviseerde acties, die later in dit document worden uiteengezet, staan hieronder samengevat. Hierbij staan de **vetgedrukte acties** voor prioritaire aanbevelingen waar in ieder geval op ingezet zou moeten worden. Deze acties zijn direct toepasbaar, leiden niet tot extra verplichtingen of regeldruk voor bedrijven, en kosten geen of nauwelijks extra middelen. De *cursieve acties* kunnen worden gezien als 'nice-to-haves' voor de iets langere termijn waar aanvullend op ingezet zou kunnen worden indien hier middelen voor beschikbaar worden gesteld. Een voorgestelde illustratieve tijdlijn voor het totale pakket is te vinden in *Annex IV*.

Het advies is om met gelijkgestemde landen in te zetten op de volgende acties in de EU:

1. **Het verbeteren van beschikbare secundaire data (emissiefactoren), het verder ontwikkelen van de meetmethodiek en het verbeteren van de presentatie van rapportages over de EU-broeikasgasvoetafdruk door Eurostat.**
2. **De keten structureel meewegen in de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid, naar voorbeeld van Denemarken, en hierbij indicatieve streefgetallen hanteren voor de EU-broeikasgasvoetafdruk, naar voorbeeld van Frankrijk.**
3. **Het oproepen tot harmonisatie en standaardisatie van meet- en rapportagemethodes voor scope 3-emissies door bedrijven, zoals GHG Protocol, de ISO-normen en de PEF.**
4. *EU-subsidies beschikbaar stellen voor het meenemen van scope 3 in rapportages en transitieplannen van het MKB, en bij aanbestedingen de voorkeur geven aan bedrijven die rapporteren over hun scope 3-emissies en dit meenemen in hun klimaattransitieplan.*

Daarnaast adviseren wij om in te zetten op de volgende nationale acties, gericht op het beperken van koolstoflekkage en het versterken en verduurzamen van onze industrie:

1. **De keten structureel meewegen in de ontwikkeling van het klimaatbeleid en hierbij indicatieve streefgetallen hanteren voor de nationale broeikasgasvoetafdruk.**
2. *Het verbeteren van de presentatie van de Nederlandse broeikasgasvoetafdruk en ontwikkeling van een interactieve online tool door CBS en PBL.*
3. *Bij aanbestedingen vanuit de overheid vaker de voorkeur geven aan bedrijven die via de CO2-prestatieladder scope 3 meenemen in hun rapportages en transitieplannen.*
4. *Het investeren in betere secundaire data voor de berekening van scope 3 emissies door bedrijven, via CO2-emissiefactoren.nl.*
5. *Het ontwikkelen van een online tool voor MKB-bedrijven om scope 3-emissies te meten, rapporteren en reduceren, naar aanleiding van de CSRD.*

3. EU-inzet

Dit ambtelijk advies is primair gericht op EU-beleid, ter borging van een Europees gelijk speelveld. De onderliggende hoofdvraag was in hoeverre direct zou moeten worden ingezet op een bindend EU-broeikasgasvoetafdrukdoel en zo ja, hoe. Om meerdere redenen blijkt een bindend doel op dit moment onverstandig. Allereerst ontbreekt het nog aan betrouwbare data, om de broeikasgasvoetafdruk van de EU bij te houden en de voortgang op het doel te meten. Ook is het politieke momentum in de EU er momenteel onvoldoende naar om aanvullende bindende doelen te introduceren in het klimaatbeleid; het Europese bedrijfsleven staat onder druk van grote concurrentie in een ongelijk internationaal speelveld. Bovendien is het halen van de bestaande klimaat- en milieudoelen nu al een uitdaging. Dit is in lijn met de bevindingen van CE Delft en gesprekken die gevoerd zijn met bedrijven, medeoverheden en andere organisaties.

Desondanks zijn er stappen die op de korte termijn (binnen een jaar) gezet kunnen worden die op de langere termijn (vijf tot tien jaar) bijdragen aan emissiereductie in de keten, zonder extra regeldruk voor bedrijven of een negatieve impact op hun concurrentiepositie – de meeste acties zullen de concurrentiepositie van EU-bedrijven juist versterken en verduurzaming stimuleren, aangezien ze koolstoflekkage en daarmee productieverplaatsing tegengaan. Dit is in lijn met de ‘gefaseerde aanpak’ die CE Delft aanbeveelt in het onderzoeksrapport, evenals de gesprekken die gevoerd zijn met stakeholders. Hieronder worden onze concrete adviezen beschreven.

Voor al deze adviezen geldt dat de kans van slagen groter is, wanneer hier met andere gelijkgestemde EU-lidstaten op wordt ingezet. Overkoepelend geldt dus het advies om medestanders te zoeken en samen hierop in te zetten. Aangezien Frankrijk eerder een policy paper heeft geschreven (niet openbaar) waarin zij pleiten voor een consumptie-gebaseerd emissiedoel voor de EU en zij hierin (naar eigen zeggen) gesteund worden door Denemarken, Zweden en België, zijn dit in ieder geval vier landen waarmee we samen kunnen optrekken hierin.

Een gezamenlijke ‘joint statement’ met de betrokken landen zou waarschijnlijk het meest kans van slagen hebben om vertaald te worden naar EU-beleid, als deze na de zomer van 2026 al gepubliceerd wordt. Naar verwachting zal dit najaar namelijk het post-2030 klimaatpakket van de EU gepresenteerd worden door de Europese Commissie; een wetgevingspakket waarin deze voorstellen deels zouden kunnen landen.

1. **Inzetten op betere beschikbare secundaire data (emissiefactoren), het verder ontwikkelen van de meetmethodiek en het verbeteren van de presentatie van rapportages over de EU-broeikasgasvoetafdruk door Eurostat.** Het verbeteren van de emissiefactoren ligt deels buiten de invloedsfeer van Eurostat, omdat ze hiervoor afhankelijk zijn van de data van derde landen. Voor de eigen data is er echter ook nog een verbeterslag mogelijk, waarbij de productgroepen verder uitgesplitst worden in kleinere productgroepen, zodat een fijnmaziger beeld ontstaat van de broeikasgasvoetafdruk. Bovendien zou de EU zich in kunnen zetten voor het opsplitsen van bepaalde productgroepen in duurzame en niet-duurzame varianten, door dit bijvoorbeeld te koppelen aan de Douane-codes bij het aanstaande Digital Product Passport (waarin de samenstelling en voetafdruk van ingevoerde producten zal worden bijgehouden). Zo kan beter worden gemonitord welke duurzame en niet-duurzame goederen een land in- en uitgaan; op basis hiervan kan de broeikasgasvoetafdruk op zo’n manier worden bijgehouden, dat ook verduurzaming op productniveau hierin terug te zien is. Dit is een aanpassing die tijd vergt, maar wel veel kan bijdragen aan het stimuleren van de keuze voor duurzame varianten. Daarom is het belangrijk om er nu al actief aan te werken, door

vanuit de Europese Commissie in internationaal verband te lobbyen voor het onderscheid maken tussen deze duurzame en niet-duurzame varianten van producten; hierover worden internationaal namelijk afspraken gemaakt, zodat iedereen zich aan dezelfde goederencodes houdt. Naast deze verbetering in de dataverzameling is een goede meetmethodiek nodig om de voetafdruk te kunnen monitoren, en een goede presentatie van de data maakt het makkelijker voor overheden om gericht beleid te maken op emissiereductie. Eurostat is al bezig met het verbeteren van de methodiek en dit zou zich de komende jaren al moeten uiten in verbetering van hun rapportages, maar meer capaciteit is nodig om de methodiek naar het benodigde niveau te tillen om hier ook daadwerkelijk beleid op te kunnen baseren en de voortgang hiervan bij te houden. Deze rapportages zijn momenteel bovendien beperkt tot een simpele webpagina, die lastig te vinden is voor het bredere publiek en ook niet altijd even inzichtelijk is voor beleidsmakers. Het beschikbaar stellen van meer middelen voor doorontwikkeling van de methodiek en een betere en transparantere presentatie van de resultaten, zou een verstandige vervolgstap zijn die een vliegwieleffect kan realiseren in het voetafdruk-denken in de EU. De rapportages van het Zweedse statistiekbureau SCB kunnen hiervoor als voorbeeld dienen.[5]

2. **De keten structureel meewegen in de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid, naar voorbeeld van Denemarken, en hierbij indicatieve streefgetallen hanteren voor de EU-broeikasgasvoetafdruk, naar voorbeeld van Frankrijk**. Dit houdt in dat er principes worden geïntroduceerd die altijd moeten worden gehanteerd bij het afwegen van nieuwe klimaatmaatregelen door beleidsmedewerkers, en dat de totale broeikasgasvoetafdruk van de EU beter wordt bijgehouden (zonder dat dit tot extra verplichtingen zal leiden voor overheden of extra regeldruk voor bedrijven). Voorbeelden van deze 'guiding principles', zoals ze in Denemarken worden genoemd, zijn: een maatregel mag niet leiden tot het simpelweg verplaatsen van productie (en emissies) naar het buitenland; een maatregel mag niet leiden tot een stijging van de totale broeikasgasvoetafdruk; en een maatregel moet zo kosteneffectief mogelijk zijn in het realiseren van mondiale emissiereductie. Deze principes kunnen elkaar ook tegenspreken en het is dus ook niet de bedoeling dat deze altijd streng moeten worden nageleefd. De principes zijn bedoeld om richting te geven en te helpen relevante effecten in beeld te krijgen en mee te wegen. Het idee is dat ze worden meegenomen in de impactanalyse voorafgaand aan en de politieke besluitvorming over een maatregel. Daarmee is wettelijk verankerd dat vermindering van territoriale uitstoot in principe niet gepaard gaat met een stijging van de voetafdruk. Omdat het voorstellen van een bindend voetafdrukdoel momenteel niet haalbaar wordt geacht, vanwege de eerdergenoemde politieke en methodologische redenen, zouden niet-bindende streefgetallen een mooie impuls kunnen geven aan het voetafdruk-denken in de EU. Frankrijk is momenteel bezig met het invoeren van zulke niet-bindende streefdoelen, over de consumptie-gerelateerde emissies in het land. Hiervoor bestaat brede steun, ook onder bedrijven, omdat dit niet tot nieuwe verplichtingen leidt maar wel voor een vliegwieleffect zorgt: zo wordt het voetafdruk-denken beter meegenomen door bedrijven en wordt koolstoflekkage beter meegenomen in beleidskeuzes. Dit is nu al te zien in Zweden, waar het 'Consumption Compass' een vergelijkbaar vliegwieleffect veroorzaakt.

[5] Greenhouse gas emissions from Swedish consumption decreased in 2023

3. **Het oproepen tot harmonisatie en standaardisatie van meet- en rapportagemethodes voor scope 3-emissies door bedrijven.** Er bestaan al veel bruikbare methodes waarmee bedrijven hun eigen broeikasgasvoetafdruk, inclusief scope 3-emissies, inzichtelijk kunnen maken (zie *Annex II*). Daarbij is het wel van belang dat de methodes tot robuuste en betrouwbare resultaten leiden, waarbij dubbeltellingen zoveel mogelijk worden voorkomen en tegelijkertijd de verantwoordelijkheid tussen verschillende ketenpartijen transparant is. De integratie van GHG Protocol en de ISO-normen door de World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) en het World Resources Institute (WRI) tot één methodiek, zou hierin al moeten helpen. De WBCSD en het WRI werken hierbij ook aan productnormen. Daarnaast bestaan in EU-verband de Environmental Footprint (EF) methodes (PEF en OEF). Het inzetten op verdere doorontwikkeling en harmonisatie van deze methodes, evenals het standaardiseren hiervan in EU-beleid (zoals productbeleid onder de Ecodesign-verordening of regelgeving voor betrouwbare duurzaamheidsclaims), zou bedrijven helpen; hierdoor worden producten en bedrijven beter vergelijkbaar en kunnen ze zich beter van elkaar onderscheiden op het gebied van hun broeikasgasvoetafdruk. Grote bedrijven staan ook achter de verbetering en harmonisatie van bestaande meet- en rapportagemethodes, zo bleek in januari 2026 opnieuw uit een joint statement van onder andere Paul Polman (voormalig CEO van Unilever).[6]

4. *EU-subsidies beschikbaar stellen voor het meenemen van scope 3 in rapportages en transitieplannen van het MKB, en bij aanbestedingen de voorkeur geven aan bedrijven die rapporteren over hun scope 3-emissies en dit meenemen in hun klimaattransitieplan*. Zeker voor kleinere bedrijven is het vaak ingewikkeld om goed te rapporteren over de eigen broeikasgasvoetafdruk, terwijl dit hen wel zou helpen bij de verdere verduurzaming. EU-fondsen kunnen worden ingezet om subsidies beschikbaar te stellen aan MKB-bedrijven voor het meenemen van scope 3-emissies in hun rapportages en klimaattransitieplannen, wat hoge kosten met zich mee kan brengen vanwege het onderzoek dat hiervoor in de keten moet worden gedaan en de soms complexe berekeningen die hiervoor nodig zijn. Hiermee wordt deze regeldruk gemitigeerd, en worden bedrijven gestimuleerd om zelf aan de slag te gaan met verduurzaming in de keten. Door de informatieverzoeken die voortkomen uit de Europese richtlijn voor duurzaamheidsrapportage (Corporate Sustainability Reporting Directive; CSRD), wordt dit nog wenselijker. Ook met een smallere scope zal de CSRD naar verwachting namelijk nog steeds een aanzienlijk aantal MKB-bedrijven beïnvloeden: zij moeten als toeleverancier of afnemer emissiedata aanleveren bij de grote rapporterende bedrijven die wel onder de scope van de CSRD vallen.[7] Daarnaast zou de Europese Commissie bij de gunning van aanbestedingen voorrang of meer punten kunnen geven aan bedrijven die rapporteren en/of een klimaattransitieplan opnemen dat eveneens stuurt op ketenemissiereductie, naar voorbeeld van het Nederlandse certificatiesysteem van de CO2-prestatieladder (*zie Annex II*). Dit zou niet alleen duurzame koplopers in de EU ten goede komen, maar ook 'Made in EU' in het algemeen; bedrijven met een toeleveringsketen die zich met name binnen de EU bevindt, krijgen hierdoor een competitief voordeel ten opzichte van bedrijven met een toeleveringsketen die zich met name buiten de EU bevindt (aangezien de gerelateerde emissies daarvan beter zouden

[6] Strengthening global carbon accounting standards | Joint Statement
[7] Corporate Climate Transition Planning after the Omnibus Overhaul

worden meegenomen).

Zie in de tabel hieronder een samenvatting van de adviezen gericht op EU-inzet, schematisch ingedeeld in het soort adviezen en op welke organisaties deze gericht zijn.

Adviezen EU-inzet	Gericht op de overheid	Gericht op bedrijven
Data, meetmethodes en rapportages	**1. Verbeteren secundaire data, ontwikkeling methodiek en verbetering presentatie EU-broeikasgasvoetafdruk.**	**3. Harmonisatie en standaardisatie meet- en rapportagemethodes scope 3 emissies.**
Normering	*2.* **De keten structureel meewegen in de ontwikkeling van het klimaatbeleid en hierbij indicatieve streefgetallen hanteren voor de EU-broeikasgasvoetafdruk.**	*4. EU-subsidies voor scope 3 rapportages bij MKB en bij aanbestedingen voorkeur geven aan bedrijven die scope 3 meenemen.*

De acties staan echter niet los van elkaar; ze versterken elkaar ook of zijn soms zelfs afhankelijk van elkaar, terwijl andere acties ondanks de ogenschijnlijke gelijkenissen juist duidelijk onderscheiden moeten worden. We zien hierbij in ieder geval de volgende aandachtspunten, die op vergelijkbare manier gelden voor de nationale inzet in het hoofdstuk hierna:

- Zowel voor overheden als bedrijven geldt dat eerst de beschikbare data voldoende in orde, de meetmethodiek voldoende geharmoniseerd en gestandaardiseerd en de rapportages voldoende inzichtelijk dienen te zijn, voordat je hier goed doelen en beleid op kunt baseren. Vandaar dat het verstandig is om eerst hierop in te zetten, voordat er wordt overgegaan op het stellen van harde bindende doelen.
- De beschikbare data en meetmethodieken voor overheden en bedrijven zijn niet dezelfde. Op EU-niveau gaat het voor de overheid om het verkrijgen van de juiste gemiddelde emissiefactoren voor goederen die de EU binnenkomen, terwijl het voor bedrijven gaat om fijnmazigere metingen voor hun specifieke (deel)producten. Op bedrijfsniveau kunnen bepaalde emissies ook letterlijk gemeten worden, terwijl op EU-niveau altijd uitgegaan moet worden van standaard emissiefactoren – het is praktisch onmogelijk om van ieder product dat de EU binnenkomt bij te houden wat de voetafdruk ervan is, om dit vervolgens op een logische manier in te delen over de miljoenen soorten producten die er zijn. Een bedrijf heeft vaak een beperkter aantal verschillende producten waarover het kan rapporteren, en kan dit dus ook overzichtelijker weergeven met de daadwerkelijke emissiedata.
- Wanneer bij aanbestedingen de voorkeur wordt gegeven aan bedrijven die scope 3 meenemen in hun rapportages en transitieplannen, is dit de facto additionele regeldruk die je hiermee aan deze bedrijven oplegt. Dit is vanuit de rol van de overheid als ‘launching customer’ ook te rechtvaardigen, maar kan ook een concurrentienadeel opleggen aan MKB-bedrijven die hiervoor de middelen niet hebben. Daarom ligt het voor de hand om deze actie te combineren met het beschikbaar stellen van subsidies aan MKB-bedrijven, om scope 3 in hun rapportages en transitieplannen mee te nemen.

Zonder deze middelen zou het niet verstandig zijn om dit extra vereiste te introduceren bij Europese aanbestedingen; we willen duurzame koplopers belonen, maar niet tegelijkertijd MKB-bedrijven (die wel willen verduurzamen) met een concurrentienadeel opzadelen.

Aanvullend aan deze EU-inzet, kan op een meer **internationaal niveau** worden ingezet op vergelijkbaar ketenemissiebeleid in andere delen van de wereld. Dergelijke internationale beleidsafspraken vergroten de mondiale impact van maatregelen en dragen bij aan een gelijker speelveld. Er zijn verschillende VN-fora waarbinnen de opname van zulke afspraken mogelijk zou zijn. De meest impactvolle is momenteel het VN-klimaatverdrag (UNFCCC). Nederland zal daarom richting de jaarlijkse VN-klimaatconferentie, COP31, en bij daaropvolgende COPs aandacht vragen voor een ketenbenadering. Het kabinet neemt hierin ook het belang van een meer integrale benadering van circulaire economie in relatie tot wereldwijde emissiereductie mee.

4. Nationale inzet

Hoewel de focus van dit advies gericht is op EU-inzet zijn er ook diverse nationale handelingsperspectieven, voortkomend uit de aanbevelingen in het CE Delft-rapport en de aansluitende gesprekken met betrokken stakeholders. De handelingsperspectieven zijn vertaald in adviezen die hieronder worden uiteengezet.

Het voordeel van onderstaande adviezen is dat hier direct op kan worden ingezet op nationaal niveau, zonder dat hier eerst medestanders voor gevonden moeten worden onder de andere EU-lidstaten. Nederland kan met deze nationale inzet een voortrekkersrol vervullen in de EU. Onderstaande acties zijn allemaal binnen enkele jaren te realiseren. Conform het motto '*practice what you preach*' passen deze adviezen bovendien goed bij de eerdergenoemde EU-inzet en kunnen deze inspirerend werken voor andere lidstaten en de Europese Commissie. Bovendien hebben deze ook een positief effect op de verduurzaming en versterking van de Nederlandse industrie, aangezien ze koolstoflekkage (en daarmee productieverlies) voorkomen en voordeel geven aan bedrijvigheid uit Nederland ten opzichte van buitenlandse ketens. De acties leiden daarbij niet tot extra regelgeving voor bedrijven of verplichtingen voor overheden.

1. **De keten structureel meewegen in de ontwikkeling van het klimaatbeleid van de Rijksoverheid en hierbij indicatieve streefgetallen hanteren voor de Nederlandse broeikasgasvoetafdruk.** Conform aanbeveling 2 onder *EU-inzet*, zou het ook verstandig zijn voor Nederlandse beleidsmedewerkers om structureler bepaalde principes mee te nemen in het afwegen van nieuwe maatregelen. Zo zou in impactanalyses beter meegewogen moeten worden, of een maatregel niet simpelweg leidt tot het verplaatsen van productie en emissies naar het buitenland. Daarnaast zou breder moeten worden meegewogen, of een maatregel leidt tot emissiereductie in de keten; als dit middels een impactanalyse beter meegewogen wordt, worden circulaire maatregelen doorgaans ook aantrekkelijker (aangezien de winning en verwerking van grondstoffen in het buitenland, evenals de import van deel- en eindproducten uit het buitenland, dan beter meegewogen worden in de impactanalyse). Ten slotte zou het goed zijn om het goede voorbeeld van Frankrijk te volgen, om niet-bindende streefgetallen voor de broeikasgasvoetafdruk te introduceren: hiermee kan indicatief de voortgang worden bijgehouden, zonder dat dit tot directe verplichtingen leidt bij bedrijven of overheden. In Frankrijk leidt dit al tot een vliegwiel-effect: bedrijven passen meer het voetafdruk-

denken toe in hun bedrijfsvoering, terwijl overheden koolstoflekkage voorkomen en de hele keten beter meenemen in hun beleidskeuzes.

2. *Het verbeteren van de presentatie van de Nederlandse broeikasgasvoetafdruk en ontwikkeling van een interactieve online tool*. Dit kan gedaan worden door het CBS en het PBL, die recent al een rapport hebben gepubliceerd met daarin de benodigde data en resultaten hiervoor (zie *Annex II*). Bij het ontwikkelen van een interactieve online tool op basis van deze resultaten, kan een voorbeeld worden genomen aan het 'Consumption Compass' van het Zweedse milieu-instituut (SEI).[8] Dit biedt inzichten in de broeikasgasvoetafdruk van huishoudens op gemeenteniveau. Deze tool wordt in Zweden dan ook door veel gemeentelijke beleidsmakers gebruikt voor hun lokale ketenemissiebeleid. Ook dit heeft dus gezorgd voor een vliegwieleffect en het voetafdruk-denken (en daarmee het grondstoffenperspectief en circulariteit) in Zweden een impuls gegeven. Gesprekken met SEI wezen erop dat het ontwikkelen van een dergelijke tool niet erg ingewikkeld of kostbaar zou zijn, aangezien zij hun methodiek en geleerde lessen graag zouden willen delen. Hun inschatting is dat hiervoor een investering nodig is van ongeveer 400.000 euro; dit zou mogelijk iets meer worden voor de Nederlandse situatie (met meer huishoudens).

3. *Het ontwikkelen van een online tool voor MKB-bedrijven om scope 3-emissies te meten, rapporteren en reduceren, naar aanleiding van de CSRD*. Nu sommige MKB-bedrijven hun emissiedata zullen moeten aanleveren bij bedrijven die onder de scope van de CSRD vallen, zouden zij goed geholpen zijn met een gratis toegankelijke tool, waarmee zij inzicht kunnen verschaffen in hun scope 3 emissies, hierover kunnen rapporteren en zelf aan de slag kunnen gaan met verduurzaming in de keten. Dit zou eventueel ook gekoppeld kunnen worden aan de database van CO2-emissiefactoren.nl en de Milieudatabase, zodat de *spent-based data* daarvan gecombineerd kan worden met de eigen gegevens die een bedrijf invult. Het MVO-steunpunt van de RVO heeft aangegeven hier het nut van in te zien, en is (met de beschikbaarstelling van de nodige middelen) bereid een opdracht hiertoe uit te voeren. Ook hiervoor geldt dat het verstandig zou zijn om eerst een inventarisatie uit te voeren onder de relevante bedrijven, om vast te stellen waar een dergelijke tool aan zou moeten voldoen.

4. *Bij aanbestedingen vanuit de overheid vaker de voorkeur geven aan bedrijven die via de CO2-prestatieladder scope 3 emissies meenemen in hun rapportages en transitieplannen*. Zoals omschreven in *Annex II,* kan het aantal overheden dat met de CO2-prestatieladder werkt verder worden uitgebreid. Zo zou het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) hier meer mee kunnen gaan werken, naar voorbeeld van Rijkswaterstaat. Daarnaast kan er een campagne gestart worden onder bedrijven, om ook onderling gebruik te gaan maken van dit certificatiesysteem; zo kunnen bedrijven ook voor hun leveranciers eisen gaan stellen aan het meenemen van hun broeikasgasvoetafdruk. Het beter meenemen van scope 3 in aanbestedingen zal niet alleen duurzame bedrijven ten goede komen, maar ook lokale ondernemingen die hun toeleveringsketen met name in Nederland hebben; zij krijgen een competitief voordeel ten opzichte van bedrijven die meer emissies in de buitenlandse keten hebben.

[8] Consumption Compass 2.0 | SEI

5. *Het investeren in betere secundaire data voor de berekening van scope 3 emissies door bedrijven, via CO2-emissiefactoren.nl*. Zoals omschreven in *Annex II*, schiet de huidige database van CO2-emissiefactoren nog veelal tekort voor het berekenen van de scope 3 emissies. Hierdoor is het voor Nederlandse bedrijven vaak nog onaantrekkelijk en lastig om hun gehele broeikasgasvoetafdruk mee te nemen in hun rapportages en klimaattransitieplannen. De Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen (SKAO, met dgMI van IenW in het bestuur) heeft echter niet de capaciteit of budgetten beschikbaar, om de database verder uit te breiden met scope 3 emissies. Wanneer de overheid hiervoor middelen beschikbaar stelt, zal dit mogelijk al een impuls geven in het meten en reduceren van de broeikasgasvoetafdruk door bedrijven in Nederland. Samen met een groep relevante bedrijven kan eerst worden geïnventariseerd of inderdaad behoefte is aan deze uitbreiding, en om welke emissiefactoren het dan zou gaan. Bedrijven hebben eerder al aangegeven dat voor scope 3 nu vaak moet worden uitgeweken naar buitenlandse databases (zoals EcoInvent uit Zwitserland), maar dat deze eigenlijk ook niet goed toepasbaar zijn voor de Nederlandse situatie. Daarom is het voor bedrijven in Nederland lastig om hun scope 3 emissies inzichtelijk te maken en deze te reduceren.

Zie hieronder een samenvatting van de adviezen gericht op nationaal beleid, schematisch ingedeeld in het soort adviezen en op welke organisaties deze gericht zijn.

Adviezen NL-inzet	**Gericht op de overheid**	**Gericht op bedrijven**
Normering	**1. De keten structureel meewegen in de ontwikkeling van het klimaatbeleid en indicatieve streefgetallen hanteren voor de broeikasgasvoetafdruk.**	*3. Online tool voor MKB om scope 3 beter mee te nemen in rapportages.* *4. Bij aanbestedingen vaker de voorkeur geven aan bedrijven die scope 3 meenemen.*
Data, meetmethodes en rapportages	*2. Verbetering presentatie broeikasgasvoetafdruk en ontwikkeling interactieve online tool.*	*5. Investeren in betere secundaire data voor berekening scope 3-emissies.*

Zoals eerder vermeld bij de EU-acties, staan ook de nationale acties niet los van elkaar. We zien hierbij dezelfde aandachtspunten als eerder omschreven onder de EU-inzet.

5. Conclusie en aanbevelingen

Circulaire beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld gericht op levensduurverlenging of substitutie van fossiele grondstoffen door secundaire en biogebaseerde grondstoffen, resulteren met name in emissiereductie in de buitenlandse keten. Door uitsluitend te sturen op nationale CO2-reductie, de belangrijkste indicator van het huidige klimaatbeleid, blijft de bijdrage aan mondiale klimaatwinst, grondstoffenbesparing en de transitie naar een circulaire economie onderbelicht. Tegelijkertijd blijft het risico op koolstoflekkage (en daarmee de verplaatsing van onze industrie naar het buitenland) hierdoor aanwezig.

Het beter meenemen van ketenemissies kan ook leiden tot relatief kostenefficiënte CO2-reductie, omdat in internationale ketens nog 'laaghangend fruit' aanwezig is. Bovendien versterkt het circulaire verdienmodellen voor bedrijven, vermindert het onze afhankelijkheid van schaarse grondstoffen en draagt het bij aan onze strategische autonomie. Een verbreding van het beleidskader is dus wenselijk om effectief grondstoffen- en klimaatbeleid te voeren en een weerbare en schone economie te realiseren, voor zowel overheden als bedrijven.

Een EU-broeikasgasvoetafdrukdoel zou een prikkel kunnen geven aan overheden en bedrijven om actiever op ketenemissies te sturen. Uit deze verkenning blijkt echter dat het nu nog onverstandig zou zijn om hier al actief op te gaan sturen, zowel vanwege politieke en economische redenen als methodologische tekortkomingen. Met een gefaseerde aanpak zou het kabinet wel op de korte termijn inzet kunnen plegen, om op de langere termijn bij te dragen aan ketenemissiebeleid en -reductie. Deze maatregelen zouden eveneens bijdragen aan de mogelijkheid en effectiviteit van een EU-broeikasgasvoetafdrukdoel. Op de lange termijn zou daarom alsnog kunnen worden ingezet op de invoering van een dergelijk bindend doel.

Op de korte termijn kan Nederland met gelijkgestemde EU-lidstaten optrekken om in te zetten op het verbeteren van data, meetmethodes en rapportages – zowel op overheids- als bedrijfsniveau. Ook kan het pleiten voor het opnemen van 'Guiding Principles' in EU-klimaatwetgeving en niet-bindende streefgetallen voor de EU-broeikasgasvoetafdruk. Het kan daarnaast pleiten voor het beschikbaar stellen van EU-fondsen aan mkb-bedrijven bij wie grote ondernemingen die een duurzaamheidsrapportering onder de CSRD openbaar moeten maken, informatie moeten opvragen inclusief scope 3. Ook kan het bij aanbestedingen de voorkeur geven aan bedrijven die dit goed meenemen. Denemarken, Zweden en Frankrijk zijn landen die voor de hand liggen om samen mee op te trekken bij deze EU-inzet, gezien hun eerdere inspanningen op dit dossier.

Het kabinet kan zelf op de korte termijn (binnen een jaar of enkele jaren) ook al stappen zetten in het nationale beleid, in afwachting van het EU-beleid waarop met deze beleidsagenda wordt ingezet en dat waarschijnlijk pas op de middellange termijn (vijf tot tien jaar) gerealiseerd zou kunnen worden. Zo kan het inzetten op verbetering van de presentatie van de broeikasgasvoetafdruk en de ontwikkeling van een interactieve online tool (naar voorbeeld van het 'Consumption Compass' in Zweden) door het CBS en PBL. Ook kan het de eerder genoemde 'Guiding Principles' zelf introduceren in de Nederlandse Klimaatwet, naar voorbeeld van Denemarken, en niet-bindende streefgetallen introduceren voor de broeikasgasvoetafdruk, naar voorbeeld van Frankrijk. Voor bedrijven kan het via de SKAO inzetten op verbetering en verbreding van de inzet van CO2-emissiefactoren.nl en de CO2-prestatieladder. Ten slotte kan het, via het MVO-steunpunt van de RVO, een online tool beschikbaar stellen aan het MKB voor het meenemen van scope 3 in hun rapportages en klimaattransitieplannen – ter ondersteuning bij de informatieaanlevering die voortvloeit uit de CSRD.

Annex I: Achtergrond

Probleemanalyse

Het Nederlandse en Europese klimaatbeleid richt zich primair op het reduceren van territoriale broeikasgasemissies (scope 1 en 2). Dat is verklaarbaar: veel uitstoot komt door de verbranding van fossiele brandstoffen en deze uitstoot is 'uit de eigen schoorsteen of uitlaat' het meest eenvoudig bij te houden. Maar deze focus sluit niet goed aan bij de werkelijkheid van een geglobaliseerde economie waarin een groot deel van de uitstoot plaatsvindt in internationale toeleveringsketens – buiten de nationale grenzen van productie en consumptie. **Ketenemissies (scope 3)**, zoals die vrijkomen bij grondstoffenwinning, productie van geïmporteerde goederen, en tijdens de gebruiks- en afvalfase, blijven grotendeels buiten beeld van huidig beleid.

Volgens het PBL vertegenwoordigen ketenemissies **het grootste aandeel van de totale consumptie-broeikasgasvoetafdruk van Nederland**.[9] Toch ontbreekt het aan expliciete regelgeving of normering. Bedrijven worden slechts beperkt gestimuleerd om emissies in de keten te reduceren, terwijl hier juist grote reducties mogelijk zijn, met name bij materiaal-gebonden emissies zoals staal, cement, kunststoffen en elektronica.[10]

Door emissiereductie alleen nationaal te meten, worden verduurzaming van productieprocessen, hergebruik en levensduurverlenging van producten met toeleveringsketens die zich (deels) in het buitenland bevinden, niet beloond in de nationale klimaatboekhouding. Dat leidt tot een **vertekend beeld van de effectiviteit van circulaire strategieën**, ondanks hun bewezen potentieel voor het verminderen van mondiale emissies en grondstofgebruik.[11] Bovendien blijft het risico van **koolstoflekkage** aanwezig; dat Nederland vervuilende productie (en daarmee de bijbehorende emissies) simpelweg verplaatst naar andere landen. Dit betekent dat deze tekortkoming zowel de mondiale energie- als grondstoffentransitie ondermijnt, terwijl beleid op ketenemissies beide transities juist in samenhang versterkt.

Daarnaast biedt het reduceren van ketenemissies **economische voordelen**. Allereerst ben je minder gebonden aan maatregelen die binnen je landsgrenzen effect hebben – terwijl het effect op het klimaat altijd hetzelfde is. Wanneer je naast nationale emissiereductie ook de keten in beschouwing neemt heb je meer schakels om te verduurzamen, wat ketenemissiereductie vaak **kostenefficiënter** maakt; het 'laaghangende fruit' is in Nederland al geplukt en dus gaat men nu over op duurdere maatregelen, terwijl in de keten nog laaghangend fruit bestaat. Zo wordt de mondiale klimaatwinst van het geagendeerde beleid voor de verlenging van de levensduur van producten in het NPCE geschat op 1,4-2,7 Mt CO2-eq., terwijl hiervan vermoedelijk slechts een fractie op Nederlands grondgebied zal plaatsvinden; er zullen met name minder nieuwe producten uit het buitenland geïmporteerd worden.[12]

Ook draagt het sturen op ketenemissies bij aan het versterken van **circulaire verdienmodellen**, aangezien het indirect duurder wordt om vervuilende grondstoffen te importeren. Daarmee draagt het ook indirect bij aan **strategische autonomie en leveringszekerheid**, doordat Nederland minder afhankelijk wordt van deze vaak schaarse grondstoffen uit geopolitiek kwetsbare regio's.

---

[9] Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 | Planbureau voor de Leefomgeving
[10] Completing the picture: How the circular economy tackles climate change
[11] Resource Efficiency and Climate Change | Resource Panel
[12] CE_Delft_230253_Effectbeoordeling_Nationale_Programma_Circulaire_Economie_Def.pdf

Vanuit een **rechtvaardigheidsperspectief** wordt ten slotte vaak aangevoerd dat de EU een zekere verantwoordelijkheid heeft voor de gevolgen van haar consumptie buiten Europa en dat haar historische emissies reden kunnen zijn voor verhoogde inspanning.

Daartegenover staan een aantal belangrijke aandachtspunten die overwogen moeten worden bij de besluitvorming over ketenemissiebeleid. Ten eerste slaan de kosten van maatregelen lokaal neer, terwijl de baten internationaal worden verdeeld; een EU-brede doelstelling kan deels in een **internationaal gelijk speelveld** in voorzien. Ten tweede past het voetafdrukdoel niet eenvoudig binnen de huidige beleidsarchitectuur die zich richt op territoriale emissies. Een voetafdrukdoel vergroot de complexiteit van het klimaatbeleid, wat de effectiviteit kan ondermijnen en politieke weerstand kan oproepen, zeker indien het territoriale systeem ter discussie wordt gesteld. Het is daarom van belang dat een voetafdrukdoel **nadrukkelijk complementair en niet vervangend** is. Ten derde is het meten van ketenemissies complex, omdat de methodiek afhankelijk is van consumptiedata. Deze data registreert slechts een productgroep en maakt daarmee geen onderscheid tussen een duurzame variant en het oorspronkelijke product. Om exacte jaarlijkse voortgang te kunnen meten is het van belang dat de methodiek verbreed en internationaal geharmoniseerd wordt. Ten vierde kan sturen op ketenemissies mogelijk worden gezien als inmenging in handelsbeleid van niet-EU-landen. Daar staat tegenover dat het, mits zorgvuldig vormgegeven, de verduurzamingsopgave in dit land juist kan ondersteunen. Ten slotte is er een risico dat een voetafdrukdoel wordt opgevat als beperking van consumptie door EU-burgers. In de praktijk kan een doel juist leiden tot verduurzaming en kwaliteitsverbetering van consumptie, zonder dat dit voelt als een grote inbreuk op de vrijheid van consumenten.

Kortom: zonder structurele aandacht voor ketenemissies blijven circulaire verdienmodellen, mondiale emissiereductie en duurzaam grondstofgebruik buiten bereik. Een verbreding van het beleidskader is dus noodzakelijk om effectief grondstoffen- en klimaatbeleid te voeren en een weerbare en schone economie te realiseren.

Aanleiding

Het kabinet is zich al langer bewust van het belang van inzet op de reductie van ketenemissies: in de Internationale Klimaatstrategie (IKS) van 2022 stond al dat Nederland niet alleen binnen de eigen landsgrenzen de uitstoot dient te verminderen, maar ook daarbuiten. De Nederlandse inzet is dan ook om, naast het bereiken van klimaatneutraliteit voor Nederland, ook onze internationale voetafdruk op klimaatgebied substantieel te verkleinen.[13] Het Nationaal Programma Circulaire Economie uit 2023, dat beoogt de Nederlandse economie volledig circulair te maken, sluit aan bij deze inzet; een circulaire economie is minder afhankelijk van vervuilende grondstoffen en toeleveringsketens, wat ook de economische veerkracht en leveringszekerheid versterkt.[14]

In 2023 zijn de eerste actiepunten op het gebied van ketenemissies geformuleerd: het nationaal verkennen van de wenselijkheid van een nationaal en/of Europees broeikasgasvoetafdrukdoel, en de relatie met het klimaatneutraliteitsdoel uit de nationale en Europese klimaatwetten.[15] Voor

[13] Internationale Klimaatstrategie | Publicatie | Rijksoverheid.nl
[14] Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl
[15] Kamerstuk 32813, nr. 1180 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

de invulling hiervan is sindsdien meer kennis opgedaan middels verschillende onafhankelijke onderzoeken. Hieruit is onder andere gebleken:

- Welke Nederlandse bedrijfstakken veel indirecte ketenemissies veroorzaken, namelijk vooral de chemische industrie, voedingsmiddelenindustrie en aardolie-industrie, en waar in de wereld deze uitstoot plaatsvindt;[16]
- Dat emissiebronnen en handelingsperspectieven tussen sectoren verschillen en het bij de uitwerking van beleid verstandig is om rekening te houden met sectorspecifieke effecten;[17]
- En dat bedrijven en experts een actieve rol zien voor de overheid, onder meer om reductiemaatregelen te bevorderen door verplichtingen en stimulansen, door sectoren te faciliteren bij het opstellen van sectordoelen, en om in te zetten op een benadering op EU-niveau.[18]

Hierna kwam de recente studie over een EU-broeikasgasvoetafdrukdoel tot stand. CE Delft adviseert hierin een gefaseerde aanpak; een aanbeveling die dit ambtelijk advies overneemt en uitwerkt. Eerst volgt hieronder een overzicht van wat er allemaal reeds gebeurt op het gebied van ketenemissies, zowel internationaal (met name Europees) als nationaal. Daarna volgt het concrete advies voor aanvullende inzet, eveneens zowel op EU-niveau als voor nationaal beleid.

[16] De upstream en downstream productievoetafdruk van Nederlandse bedrijfstakken
[17] Mogelijkheden voor scope 3-emissiebeleid in Nederland
[18] Eindrapport participatief traject belanghebbenden ketenemissies

Annex II: Bestaand en aankomend beleid

Internationaal en EU-beleid

Er bestaat nog geen EU-broeikasgasvoetafdrukdoel, maar wel ander EU-beleid dat bijdraagt aan ketenemissiereductie. Allereerst bestaat er voor grote vennootschappen met een netto-omzet van meer dan € 450 miljoen en meer dan duizend werknemers een verplichting om te rapporteren over duurzaamheid onder de **Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)**. Hierin staat onder andere dat de bedrijven die onder de scope van deze regelgeving vallen o.a. moeten rapporteren over de impact van het bedrijf op het klimaat. Hierbij geldt dat ook moet worden gerapporteerd op scope 3 emissies, waar dit relevant en significant is (en dat geldt voor de meeste van deze bedrijven).

In het zogeheten 'Omnibus I' versimpelingspakket werd de scope van de CSRD, dus het soort bedrijven dat onder deze wetgeving valt, wel verkleind: waar het eerst grofweg gold voor alle beursvennootschappen (m.u.v. micro-entiteiten), alle grote banken en verzekeraars en alle grote vennootschappen[19], zal het voortaan gelden voor bedrijven met meer dan 1000 werknemers en een omzet van meer dan 450 miljoen euro. Dit betekent dat ongeveer 85 procent van de bedrijven die eerder wel onder de scope vielen, hier nu buiten vallen. Daarbij zegt de Europese Commissie wel dat nog altijd 90 procent van de emissies eronder valt, aangezien die door de overgebleven bedrijven veroorzaakt wordt. Bovendien wordt de hoeveelheid informatie die opgevraagd kan worden bij de bedrijven in de waardeketen beperkt tot de informatie die de Commissie zal opnemen in een standaard. Als de rapporterende bedrijven meer informatie opvragen, mag de onderneming in de waardeketen die meerdere informatie weigeren. Hoewel de beperking van het aantal ondernemingen dat een duurzaamheidsrapportering openbaar moet maken tot gevolg heeft dat ook veel minder MKB-bedrijven in de waardeketen met informatieverzoeken te maken zullen krijgen, wordt verwacht dat nog steeds een flink aantal kleinere bedrijven beïnvloed zal worden door de CSRD; de overgebleven rapporterende ondernemingen hebben immers nog steeds veel bedrijven in de waardeketen en die krijgen daarom nog steeds te maken met verzoeken om hun emissiedata inzichtelijk te maken en die bij hun klanten of leveranciers (in dit geval de grotere bedrijven) aan te leveren voor duurzaamheidsrapportages. Wel is in de gewijzigde CSRD de mogelijkheid opgenomen voor de rapporterende bedrijven om in voorkomend geval zelf een schatting te maken.

Daarnaast is er het **Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)**. Dit klimaatinstrument is geïntroduceerd om koolstoflekkage door het EU Emissions Trading System (ETS) tegen te gaan en zo de duurzaamheidsdoelen van de Commissie te ondersteunen. Daarbij draagt het bij aan een gelijker internationaal speelveld. Omdat het CBAM producten betreft die geïmporteerd worden naar de EU, kan het bijdragen aan het reduceren van emissies in productieketens elders. Het CBAM geldt echter niet voor emissies uit de gehele keten; aangezien het gebaseerd is op het ETS dat voor EU-producenten geldt, stuurt het op scope 1-emissiereductie (scope 3 valt niet onder het EU ETS). Het CBAM treedt per 1 januari 2026 volledig in werking voor een selectie van

[19] Grote rechtspersonen zijn rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata voldoen aan twee van de drie volgende criteria: balanstotaal meer dan € 25 miljoen, netto-omzet meer dan € 50 miljoen en meer dan 250 werknemers. Micro-entiteiten zijn rechtspersonen met die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata voldoen aan twee van de drie volgende criteria: balanstotaal niet meer dan € 450.000, netto-omzet niet meer dan € 900.000 en minder dan 10 werknemers.

goederen binnen zes sectoren: staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium, waterstof en elektriciteit. Dit betekent dat bijvoorbeeld plastics, textiel en de chemie, die allemaal veel geïmporteerd worden en bovendien een grote voetafdruk in de keten hebben, buiten de scope van het CBAM vallen.

Ten slotte zijn er een aantal instrumenten en initiatieven die niet vallen onder harde wetgeving voor bedrijven, maar wel bijdragen aan het meten en rapporteren van scope 3 emissies of consumptie-voetafdrukken. Zo bestaat sinds 2020 de **FIGARO**-meetmethodiek voor de consumptie-voetafdruk van de EU, een zogeheten Multi-Regional Input Output (MRIO)-model; op basis van economische data over welke producten landen in en uit gaan, en emissiefactoren die voor deze productgroepen, bepaalt Eurostat wat de consumptie- (en productie-)voetafdruk van iedere lidstaat (en de EU als geheel) is. Hier rapporteert Eurostat over op haar website met inzichtelijke grafieken[20], al wordt dit niet breed gedeeld via publicaties of de media. Een andere methodiek vanuit de EU is de **Product Environmental Footprint (PEF)**, een LCA-methode op productniveau. Bij zulke LCA's kunnen ook de scope 3 emissies worden meegenomen, naast andere klimaat- en milieuaspecten. Met zogeheten PEF Category Rules (PEFCR's) worden voor verschillende productgroepen aparte LCA-methodes ontwikkelt, zodat die producten onderling vergeleken kunnen worden in de EU. Deze methode is echter nog niet in beleid gestandaardiseerd (verplicht gesteld) voor deze productgroepen.

Andere internationale initiatieven die bijdragen aan het inzichtelijk maken van ketenemissies zijn: het **Greenhouse Gas (GHG) Protocol** (een internationaal breed gebruikte methode voor het meten van emissies door bedrijven, waaronder scope 3[21]) van de World Business Council on Sustainable Development (WBCSD) en het World Resources Institute (WRI); de normen van de International Organisation for Standardisation (**ISO**; stellen gestandaardiseerde methodes beschikbaar, onder andere voor het meten van ketenemissies); en het **Carbon Disclosure Project** (een non-profit systeem waarbij bedrijven vrijwillig hun data kunnen publiceren en data van anderen kunnen gebruiken). Een recente ontwikkeling hierbij is dat WBCSD, WRI en ISO momenteel werken aan het samenvoegen van hun methodes, wat moet leiden tot verdere harmonisatie en standaardisatie van het meten en rapporteren van scope 3 emissies door bedrijven.[22]

Nationaal beleid

Ook in Nederland gebeurt er al het een en ander op het gebied van ketenemissies. Zo houden het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in samenwerking verschillende type milieuvoetafdrukken bij, waaronder de broeikasgasvoetafdruk. Deze **broeikasgasvoetafdrukindicator** wordt als volgt berekend: het PBL verrijkt het Eurostat MRIO-model FIGARO met aanvullend detail en milieudata, waarna het CBS de gegevens voor Nederland vervangt met eigen invoer- en milieudata door middel van de Single And Multi-regional Consolidated Approach (SAMCA) methode. Het resultaat presenteren zij in grafieken, bijvoorbeeld over de broeikasgasvoetafdruk van Nederland naar herkomstregio (zowel vanuit consumptie- als productieperspectief) en per jaar onderverdeeld tussen het aandeel van de voetafdruk dat afkomstig is uit het binnenland versus buitenland. Deze grafieken zijn de vinden

[20] Greenhouse gas emission footprints - Statistics Explained - Eurostat
[21] Corporate Value Chain (Scope 3) Standard | GHG Protocol
[22] RELEASE: ISO and GHG Protocol Announce Strategic Partnership to Deliver Unified Global Standards for Greenhouse Gas Emissions Accounting | GHG Protocol

op het Compendium van de Leefomgeving (CLO), een website in samenwerking tussen het CBS, het PBL, het Rijksinstituut voor Veiligheid en Milieu (RIVM) en de Wageningen University & Research (RUG).[23] Over deze broeikasgasvoetafdruk rapporteren CBS en PBL tweejaarlijks in detail voor de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER); in de ICER van 2023 viel te lezen dat de broeikasgasvoetafdruk tussen 2010 en 2018 met 8 procent is afgenomen. In dezelfde periode is het aandeel broeikasgassen uit het buitenland wel licht is gestegen, van 61 naar 63 procent.[24] Daarnaast rapporteren CBS en PBL jaarlijks over de broeikasgasvoetafdruk voor de Monitor Brede Welvaart, zij het op een lager detailniveau.[25]

Een nieuwe ontwikkeling is de recente publicatie van het CBS die inzicht geeft in de **broeikasgasvoetafdruk van Nederlandse huishoudens** in het jaar 2020.[26] Dit onderzoek richt zich op het effect van huishoudkenmerken, zoals besteedbaar inkomen, huishoudgrootte, leeftijd van de hoofdkostwinnaar en regio, op het consumptiegedrag van huishoudens en de daarmee samenhangende broeikasgasvoetafdruk. Het biedt waardevolle inzichten voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en benadrukt de steeds belangrijker wordende rol van huishoudelijke consumptie in klimaatbeleid en verduurzaming. De resultaten laten zien dat de grootste emissies in Nederland afkomstig zijn van basisbehoeften zoals energie en vervoer, terwijl consumptiegoederen zoals voedingsmiddelen, kleding, elektronica en meubels voornamelijk bijdragen aan buitenlandse emissies. Huishoudens met een hoger inkomen hebben een grotere CO_2-voetafdruk. De groep met het hoogste besteedbaar inkomen heeft zelfs 116% hogere emissies dan de laagste 10% van de huishoudens. Na correctie voor huishoudgrootte blijft dit verschil aanzienlijk, zij het kleiner (ongeveer 64%). Dit benadrukt de invloed van het inkomen op de voetafdruk, maar toont ook aan dat huishoudsamenstelling een duidelijke rol speelt. Dit rapport is het slotstuk van een onderzoekstraject dat nog verder zou kunnen worden doorontwikkeld en zo meer inzichten zou kunnen verschaffen; zo zou op reguliere basis over de broeikasgasvoetafdruk van Nederlandse huishoudens gerapporteerd kunnen worden, zou het detailniveau verdiept kunnen worden (bijvoorbeeld naar gemeenteniveau in plaats van provincieniveau) en zouden de resultaten omgezet kunnen worden naar een interactieve tool die openbaar toegankelijk is via een website – voor het bredere publiek, maar ook zodat beleidsmakers op lokaal, regionaal en nationaal niveau hier gebruik van kunnen maken bij het vormgeven van ketenemissiebeleid. Hiervoor is echter geen capaciteit meer beschikbaar bij het CBS. Dit zou dus een nieuwe opdracht (en meer middelen) vereisen.

Ten slotte bestaan er overheidsinitiatieven die bedrijven faciliteren in het meten en reduceren van ketenemissies. Deze initiatieven komen voort uit de Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen (SKAO), met de directeur-generaal van de DG Milieu en Internationaal (DGMI) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in het bestuur.[27] Een van deze initiatieven is **CO2-emissiefactoren.nl**, een database met factoren om bedrijven te helpen bij het bepalen van hun broeikasgasvoetafdruk.[28] Deze database is ontstaan uit een zogeheten 'Green Deal' in 2014 tussen de Rijksoverheid, Stichting Stimular, Connekt, Milieu Centraal en SKAO. Dit zou bedrijven in potentie ook moeten helpen bij het berekenen van hun scope 3 emissies, ware het niet dat de database nu nog beperkt is tot energie en transport (en bijvoorbeeld niet de import van grondstoffen uit het buitenland). Hier valt dus winst te behalen,

[23] Broeikasgasvoetafdrukken Nederland, 2010 - 2021 | Compendium voor de Leefomgeving
[24] Tabellenset Voetafdrukken ICER 2023
[25] Broeikasgasvoetafdruk Nederland, 2008 - 2022 | Monitor Nationale Omgevingsvisie
[26] Verschillen in de broeikasgasvoetafdruk van Nederlandse huishoudens | CBS
[27] SKAO | Stichting achter de CO_2-Prestatieladder
[28] Home | CO_2-emissiefactoren

vergeleken met buitenlandse databases die hierin verder ontwikkeld zijn. Op de website is ook een handig overzicht te vinden met verschillende tools en bedrijven die kunnen helpen bij het meten en verlagen van de broeikasgasvoetafdruk.[29]

Een ander initiatief van SKAO is de **CO2-prestatieladder**. Dit is een certificatiesysteem voor organisaties met verschillende treden: trede 1 staat voor CO2-reductie binnen de eigen organisatie; trede 2 staat voor CO2-reductie in de keten, inclusief waardeketenanalyse (in lijn met het GHG Protocol); trede 3 staat voor nul CO2-reductie in 2050 (waaronder in de keten); en trede 4 (momenteel nog in ontwikkeling) staat voor de absolute koplopers die eerder al bij nul CO2-reductie zullen komen.[30] Dit certificatiesysteem kunnen bedrijven niet alleen gebruiken om aan te tonen hoe ambitieus ze zijn op klimaatgebied, maar geeft hen ook voorrang bij aanbestedingen; overheden kunnen bij aanbestedingen een certificaat van CO2-prestatieladder verplichten of hier voorkeur aan geven, en daarbij aangeven welke trede gewenst is. In de praktijk wordt dit veel gebruikt door Rijkswaterstaat, maar ook andere overheden maken hier gebruik van. Verdere uitbreiding zou een vervolgstap kunnen zijn, net als de promotie van dit systeem voor B2B (bedrijven die andere bedrijven als leveranciers zoeken, voor de producten die zij zelf inkopen).

[29] Instrumenten | CO_2-emissiefactoren
[30] Wat is de Ladder? | CO_2-Prestatieladder uitgelegd

Annex III: Gesprekspartners

Naast het rapport van CE Delft en de andere aangehaalde onderzoeksrapporten en schriftelijke bronnen, is een deel van de input voor dit ambtelijk advies gehaald uit gesprekken (online of fysiek, soms aangevuld met mailwisselingen) met externe stakeholders en experts:

- **(Planbureau voor de Leefomgeving)**
- **(Accenture/Dutch Sustainable Growth Coalition)**
- **(Deloitte)**
- **(Hedgehog)**
- **(Coolset)**
- **(Greenreporting)**
- **(DG CLIMA)**
- **(DG ENV)**
- **(Future Up)**
- **(TNO)**
- **(CBS)**
- **(CE Delft)**
- **(WBCSD)**
- **(SKAO)**
- **(Statistics Sweden/SCB)**
- **(Danish Ministry of Climate, Energy and Utilities)**
- **(Eurostat)**
- **(Stockholm Environment Institute)**
- **(Swedish Ministry of Climate and Enterprise)**
- **(MVO-steunpunt RVO)**
- **(Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche)**
- **(Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst)**
- **(Ministerie van Defensie)**
- **(Rijkswaterstaat)**

Annex IV: Tijdlijn

Hieronder is een voorgestelde tijdlijn opgenomen, ervan uitgaande dat het volledige voorstel uit dit advies wordt overgenomen en hierbij de prioritaire acties als eerste worden uitgevoerd. Deze tijdlijn is sterk afhankelijk van externe factoren en is daarom meer illustratief dan leidend.

Wanneer	**Actie**	**Draagt bij aan**
Juni 2026	Contact leggen met EEA om eventuele samenwerking te onderzoeken	Advies EU 1-4
Juni 2026	Contact leggen met België om eventuele samenwerking te onderzoeken	Advies EU 1-4
Juni 2026	Verder overleg met Eurostat over mogelijke verbeterpunten	Advies EU 1
Juni 2026	Verder overleg met WBCSD en IRP over mogelijke verbeterpunten GHG Protocol en ISO-normen	Advies EU 3
Juni 2026	Overleg met CIE over mogelijke verbeterpunten PEF/OEF	Advies EU 3
Juni 2026	Verder overleg met Frankrijk over hun indicatieve streefcijfers (consumptie-gebaseerde emissiedoelen) en hoe we die in NL kunnen toepassen	Advies NL 1
Juni 2026	Verder overleg met Denemarken en Zweden over hun '*guided principles*' en 'Consumption Compass' en hoe we die in NL kunnen toepassen	Advies NL 1
Juli t/m sep 2026	Onafhankelijke inventarisatie van belemmeringen en behoeften bedrijven rondom scope 3*	Advies NL 3-5
Juli 2026	Inventarisatie bij CBS en PBL om eigen 'Consumption Compass' (interactieve online tool voor beleidsmakers) vorm te geven plus indicatie kosten	Advies NL 2
Juli 2026	Eerste ambtelijke EU-bijeenkomst '*coalition of the willing*' met in ieder geval Frankrijk, Denemarken, Zweden en België	Advies EU 1-4
Juli 2026	Stakeholderbijeenkomst met relevante partijen (bedrijven, mede-overheden, experts en NGO's)	Alle adviezen
Aug 2026	Tweede ambtelijke EU-bijeenkomst coalition of the willing over inzet voor joint statement en met nieuwe aangesloten lidstaten	Advies EU 1-4
Aug 2026	Concept joint statement met EU *coalition of the willing*	Advies EU 1-4
Aug 2026	Meenemen ketenbenadering richting COP31 (Turkije)	Internationale inzet (n.t.b.)
Sep 2026	Resultaten inventarisatie scope 3 onder bedrijven bespreken met SKAO en RVO; vervolgstappen schetsen*	Advies NL 3-5
Sep 2026	Publicatie joint statement met EU *coalition of the willing*, voorafgaand aan post-2030 klimaatpakket	Advies EU 1-4
Sep t/m dec 2026	Met EU *coalition of the willing* erop toezien dat inzet van joint statement landt in EU-beleid (post-2030 klimaatpakket en/of elders)	Advies EU 1-4

**Indien hiervoor de financiële middelen beschikbaar zijn.*