Platform Carbon Management

Position Paper EU-ETS herziening

Kernboodschap

Platform Carbon Management NL (PCM) verwelkomt de voorgestelde herziening van het EU Emissions Trading System (EU ETS). De Europese Commissie erkent hiermee dat het bereiken van klimaatneutraliteit niet alleen vraagt om het terugdringen van emissies, maar ook om een volwaardige Europese markt voor het afvangen, opslaan, verwijderen én hergebruiken van CO_2.
De structurele integratie van CCS, Carbon Dioxide Removals (CDR), waaronder BioCCS/BECCS en DACCS, en Carbon Capture and Utilisation (CCU) in het Europese klimaat- en industriebeleid is een belangrijke stap. Tegelijkertijd staat of valt het succes van de herziening met de vraag of investeringen in carbon management daadwerkelijk rendabel en financierbaar worden.

PCM roept het kabinet daarom op zich in de Europese onderhandelingen in te zetten voor een EU ETS dat:

1. Een voorspelbare en voldoende sterke CO_2-prikkel in stand houdt;
2. Langjarige investeringszekerheid creëert voor CCS, CDR en CCU;
3. De financieringskloof voor de opschaling van permanente carbon removals overbrugt;
4. CDR baseert op transparante, actuele en representatieve kostendata;
5. CCU en CO_2-infrastructuur integraal onderdeel maakt van de Europese carbon-managementmarkt;
6. Maak CO_2-infrastructuur onderdeel van het investeringsvraagstuk;
7. ETS-inkomsten gericht terug laat vloeien naar industriële decarbonisatie en carbon management.

Voor Nederland ligt hier een bijzondere kans. Onze industriële clusters, havens, kennispositie, CO_2-infrastructuur en opslagmogelijkheden onder de Noordzee bieden een sterke uitgangspositie om een leidende rol te spelen in de Europese carbon-managementmarkt.

1. Bewaak de werking van de Europese CO_2-markt

PCM steunt de inzet van de Commissie om het EU ETS ook richting 2040 als centraal marktinstrument voor industriële decarbonisatie te behouden. Een geloofwaardige en voorspelbare CO_2-prijs is essentieel voor investeringen in carbon management. De voorgestelde aanpassing van de Linear Reduction Factor (LRF) naar 3,7% in 2031-2035 en 1,7% in 2036-2040 voorkomt een abrupte 'ETS-endgame' en creëert een geleidelijker pad richting klimaatneutraliteit. Tegelijkertijd worden verschillende onderdelen van het ETS gelijktijdig aangepast. Naast de LRF gaat het onder andere om de Market Stability Reserve, vrije allocatie, internationale credits en de introductie van additionele allowances in samenhang met CDR. Deze maatregelen kunnen afzonderlijk goed uitlegbaar zijn, maar moeten ook in samenhang worden beoordeeld. Wanneer het totale aanbod aan emissierechten structureel te ruim wordt, kan dit de CO_2-prijs drukken. Daarmee groeien juist de financiële kloof tussen de ETS-prijs en de kosten van CCS en CDR.

PCM roept daarom op om gedurende de vijfde handelsperiode nauwlettend te monitoren wat het gecombineerde effect van de verschillende aanpassingen is op de marktbalans en investeringsprikkel. Indien structurele overschotten ontstaan, moet het Europese kader voldoende mogelijkheden bieden om tijdig bij te sturen.

2. Maak de integratie van CDR tot opstap naar een volwassen markt

PCM steunt nadrukkelijk de keuze om permanente carbon removals onderdeel te maken van het EU ETS. Klimaatneutraliteit vereist naast vergaande emissiereductie ook het permanent verwijderen van CO_2 uit de atmosfeer.

Het voorgestelde mechanisme voor CRCF-gecertificeerde permanente removals uit BioCCS en DACCS tussen 2031 en 2040 kan een belangrijke eerste vraag naar Europese carbon removals creëren.

PCM ziet dit echter als startpunt van een markt en niet als eindmodel. Projecten in BioCCS en DACCS kennen lange ontwikkel- en investeringscycli. Marktpartijen moeten daarom ruim vóór 2031 weten onder welke voorwaarden removals kunnen worden verhandeld en welke rol zij op langere termijn binnen het ETS krijgen.

Ook moet de milieu-integriteit van het systeem worden geborgd. Wanneer extra emissierechten worden uitgegeven in samenhang met verwachte negatieve emissies, moet duidelijk zijn wat gebeurt wanneer deze removals uiteindelijk niet of onvoldoende worden gerealiseerd.

PCM pleit daarom voor een betrouwbaar correctiemechanisme bij onderlevering van gecontracteerde removals en een duidelijk Europees groeipad naar een liquide markt voor permanente CDR-certificaten.

3. Overbrug de financieringskloof voor BioCCS en DACCS

De introductie van vraag naar carbon removals betekent niet automatisch dat projecten financierbaar worden. Juist in de eerste fase kan een aanzienlijke kloof bestaan tussen de ETS-prijs en de werkelijke kosten van permanente removals. Die kloof is relevant omdat BioCCS- en DACCS-projecten vandaag investeringsbeslissingen moeten nemen om in de jaren dertig operationeel te kunnen zijn.

PCM pleit daarom voor voldoende Europese de-riskinginstrumenten om de periode naar een volwassen CDR-markt te overbruggen. Carbon Contracts for Difference (CCfDs) kunnen hierbij een belangrijke rol spelen doordat zij projectontwikkelaars meer zekerheid bieden over toekomstige inkomsten. Binnen Europese financieringsinstrumenten, waaronder de Industrial Decarbonisation Bank en het Innovation Fund, moet daarom voldoende ruimte bestaan voor CCS en CDR. Daarbij moet worden voorkomen dat kapitaalintensieve carbon-managementprojecten uitsluitend concurreren met technologieën met geheel andere kostenstructuren en ontwikkelpaden. Publieke ondersteuning moet uiteindelijk gericht zijn op het creëren van een markt die steeds zelfstandiger kan functioneren.

4. Baseer CDR-beleid op transparante en actuele kostendata

Een geloofwaardig marktmechanisme begint bij een realistisch beeld van de kosten van carbon removals. Juist op dit punt ziet PCM een belangrijk aandachtspunt in de onderbouwing van het Commissievoorstel.

Voor BioCCS werkt de Europese Commissie onder meer met kostenniveaus van €172 en €314 per ton, waarbij de scenario's uiteindelijk convergeren naar €153 per ton in 2050. Een belangrijk deel van deze aannames is gebaseerd op expertinschattingen, historische datasets en prijzen op de vrijwillige koolstofmarkt. Daarmee is onvoldoende duidelijk in hoeverre de gehanteerde waarden representatief zijn voor de daadwerkelijke kosten van industriële BioCCS-projecten. Ook voor DACCS is transparantie essentieel. De gehanteerde projecties zijn grotendeels gebaseerd op één mondiale studie uit 2023, terwijl onderliggende data en aannames beperkt openbaar zijn. Bovendien zijn de kosten van DACCS sterk afhankelijk van regionale omstandigheden, waaronder elektriciteitsprijzen, energie configuratie (gebruik restwarmte als energiebron), CO_2-transport en opslag.

PCM roept daarom op tot periodieke actualisering en onafhankelijke toetsing van de kostenaannames voor CDR, gebaseerd op transparante Europese project- en marktdata.

Nederland kan hieraan bijdragen door kennis en kostendata uit de Nederlandse carbon-managementsector actief in te brengen in het Europese beleidsproces.

5. Geef CCU een volwaardige positie in de circulaire koolstofeconomie

PCM verwelkomt dat de herziening meer ruimte creëert voor Carbon Capture and Utilisation. Voor een klimaatneutrale Europese economie is niet alleen permanente opslag en verwijdering nodig. Ook de koolstof die noodzakelijk blijft voor producten, materialen en brandstoffen moet steeds vaker afkomstig zijn uit duurzame en circulaire bronnen.

Positief is dat het voorstel de ETS-verantwoordelijkheid bij CCU beter langs de waardeketen organiseert. Het voorkomen van dubbele CO_2-beprijzing is essentieel voor een levensvatbare Europese CCU-markt.

Tegelijkertijd blijven duidelijke accountingregels noodzakelijk. Dit geldt met name voor **gemengde CO_2-stromen**, waarin fossiele en biogene CO_2 naast elkaar voorkomen. Dergelijke stromen zijn relevant voor onder meer afvalverbranding en verschillende industriële processen en raken zowel CCU als BioCCS.

Zonder eenduidige regels voor de toerekening van fossiele en biogene CO_2 ontstaat onzekerheid over de ETS-behandeling en de waarde van afgevangen koolstof.

PCM roept daarom op om Europese methodieken voor gemengde CO_2-stromen, biogene CO_2 en CCU-accounting tijdig en eenduidig vast te leggen. Nationaal vraagt de ontwikkeling van deze markt daarnaast om een **Routekaart CCU**, in aanvulling op de bestaande Routekaart Koolstofverwijdering.

6. Maak CO_2-infrastructuur onderdeel van het investeringsvraagstuk

Een Europese markt voor carbon management kan alleen functioneren wanneer CO_2 daadwerkelijk van bron naar gebruiker of opslaglocatie kan worden vervoerd.

PCM verwelkomt daarom verdere Europese harmonisatie van regels voor grensoverschrijdend CO_2-transport en opslag. Voor Nederland is dit van bijzonder belang: onze havens, industriële clusters en opslagcapaciteit onder de Noordzee kunnen een spilfunctie vervullen in een Noordwest-Europese CO_2-markt.

Voor investeerders moeten echter vroegtijdig duidelijke regels bestaan over onder meer CO_2-transport, massabalansen, gemengde CO_2-stromen en multimodaal vervoer per pijpleiding, schip, spoor en weg.

Deze onderwerpen zijn geen uitvoeringsdetails. **Onduidelijkheid over transport en accounting beïnvloedt rechtstreeks de bankability van projecten en daarmee Final Investment Decisions.**

PCM roept Nederland daarom op zich Europees in te zetten voor een open, grensoverschrijdende CO_2-infrastructuur met tijdige en geharmoniseerde regels.

7. Laat ETS-middelen terugvloeien naar industriële decarbonisatie

PCM steunt het uitgangspunt dat een groter deel van de opbrengsten uit het EU ETS wordt ingezet voor industriële verduurzaming. De voorgestelde verplichting voor lidstaten om 50% van hun nationale ETS-inkomsten hiervoor te benutten, biedt kansen om investeringen in carbon management te versnellen.

Daarbij moet carbon management expliciet als investeringscategorie worden erkend. Het gaat niet alleen om capture-installaties, maar om de gehele waardeketen: afvang, transport, opslag, permanente verwijdering, hergebruik en de infrastructuur die deze activiteiten met elkaar verbindt.

PCM pleit ervoor dat CCS, CDR en CCU expliciet in aanmerking komen voor ETS-gerelateerde financiering en dat Nederland ETS-inkomsten strategisch inzet voor de ontwikkeling van een geïntegreerde carbon-managementketen.

Nederland kan een Europese voortrekkersrol vervullen

De ETS-herziening bepaalt mede welke industriële waardeketens Europa richting 2040 en 2050 ontwikkelt. Nederland beschikt daarbij over een uitzonderlijk sterke uitgangspositie.

Onze industriële clusters, havens, kennisinstellingen, technologiebedrijven, bestaande en geplande CO_2-infrastructuur en opslagmogelijkheden onder de Noordzee maken Nederland bij uitstek geschikt om een Europese hub voor carbon management te worden.

Daarvoor moeten Europese marktprikkels, nationale ondersteuning, infrastructuurontwikkeling en regelgeving elkaar versterken. Nederland heeft er economisch én strategisch belang bij dat in Europa een liquide, grensoverschrijdende markt voor CO_2 ontstaat.

PCM roept het kabinet daarom op om in de Europese onderhandelingen actief te sturen op een **samenhangend en investeerbaar kader voor CCS, CDR en CCU**.

Onze inzet

Platform Carbon Management ziet de voorgestelde ETS-herziening als een belangrijke kans om carbon management structureel te verankeren in het Europese klimaat- en industriebeleid.

Voor PCM staan daarbij vijf voorwaarden centraal:

- **Bewaak de marktbalans:** voorkom dat een structureel overschot aan emissierechten de investeringsprikkel voor carbon management ondermijnt.
- **Maak CDR investeerbaar:** creëer een langjarig marktpad en overbrug de financieringskloof voor BioCCS en DACCS.
- **Zorg voor robuuste regels:** baseer beleid op actuele kostendata en zorg tijdig voor heldere accounting van onder meer gemengde CO_2-stromen.
- **Ontwikkel de volledige waardeketen:** behandel CCS, CDR, CCU, transport en opslag als onderdelen van één carbon-managementmarkt.
- **Benut de Nederlandse uitgangspositie:** zet Europees en nationaal beleid in om Nederland te ontwikkelen tot een centrale hub voor carbon management in Noordwest-Europa.

Een goed ontworpen EU ETS kan daarmee meer zijn dan een systeem dat een prijs zet op uitstoot. Het kan uitgroeien tot de markt waarop emissiereductie, permanente koolstofverwijdering en circulair koolstofgebruik samenkomen en waarin klimaatbeleid tegelijkertijd bijdraagt aan een concurrerende en strategisch autonome Europese industrie.