

Vergaderjaar 2019–2020

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 482

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2020

Uw Kamer heeft mij verzocht om te reageren op een recent artikel in dagblad Trouw («CO₂-compensatie is misleidend en nattevingerwerk», 13 februari jl.), over onderzoek naar het vrijwillig compenseren van CO₂-uitstoot en de conclusie daaruit dat de klimaatwinst die CO₂-compensatie oplevert beperkt is (Handelingen II 2019/20, nr. 54, Regeling van werkzaamheden).

Daarbij heeft uw Kamer de vraag gesteld of deze praktijk zou moeten veranderen, zodat consumenten erop kunnen vertrouwen dat wanneer zij hun uitstoot compenseren dit daadwerkelijk leidt tot klimaatwinst. Ook hebben de leden Sienot en Paternotte (D66) vragen gesteld over het «het bericht «CO₂-compensatie is misleidend en «nattevingerwerk»», waaronder de vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat de consument kan vertrouwen op de waarde van investeringen in CO₂-compensatie¹.

Het artikel in Trouw betreft de vrijwillige CO₂-compensatiemarkt. Op deze markt zijn verschillende aanbieders actief. De grootste aanbieder van CO₂-certificaten van projecten is op dit moment het *Clean Development Mechanism* (CDM). Dit internationale instrument is opgezet door de landen die partij zijn bij het Kyoto Protocol onder de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Daarnaast kent de markt private aanbieders, sommigen met een eigen keurmerk zoals Gold Standard of Verra.

Ik zal hierna achtereenvolgens ingaan op de toegevoegde waarde van de vrijwillige CO₂-compensatiemarkt, de kwaliteit van CO₂-compensatieprojecten waarin geïnvesteerd wordt, en de vraag of de Nederlandse overheid zijn toezicht op deze markt moet aanscherpen. Deze brief gaat niet in op CORSIA, waarvoor in de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) internationale kwaliteitsstandaarden zijn afgesproken. Ik

¹ 2020Z03372.

verwijs u op dit onderwerp naar mijn collega de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Zij zal de bovengenoemde vragen van de leden Sienot en Paternotte beantwoorden.

Toegevoegde waarde van vrijwillige CO₂-compensatie

Op de markt voor vrijwillige CO₂-compensatie wordt gehandeld in CO₂-certificaten, waarbij een certificaat gelijk staat aan een ton CO₂-reductie. Certificaten zijn gekoppeld aan concrete activiteiten die een CO₂-reductie opleveren, zoals energiebesparingsprojecten, die daarvoor een certificeringsproces doorlopen. Er zijn verschillende aanbieders en keurmerken die certificeren actief in deze markt.

Partijen – bedrijven, individuele consumenten, overheden – kopen CO₂-certificaten niet uit een verplichting om CO₂-uitstoot te reduceren, die is vastgelegd in wet- en regelgeving. Zij kiezen hiervoor uit eigen initiatief. Bedrijven of overheden kunnen certificaten kopen omdat zij bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot die gemoeid is met hun energieverbruik willen compenseren, of de uitstoot die gepaard gaat met vliegreizen van werknemers. Ook komt het voor dat klanten in de gelegenheid worden gesteld om bij de aankoop van producten of diensten CO₂-compensatiecertificaten aan te schaffen.

De markt voor vrijwillige CO₂-compensatie levert met de aankoop van CO₂-certificaten een extra investering op in publieke goederen. Veel projecten, waar ook aan gerefereerd wordt in het artikel van dagblad Trouw, vinden plaats in ontwikkelingslanden. Verschillende aanbieders die op deze markt actief zijn, bieden certificaten aan van projecten die eveneens een bijdrage leveren aan de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs) van de Verenigde Naties. Voorbeelden hiervan zijn lokale werkgelegenheid, toegang tot duurzame energie of biodiversiteit.

De vrijwillige acties van bedrijven en consumenten zijn dan ook geen substituuft voor de inspanningen van overheden om onder de internationale klimaatafspraken CO₂-uitstoot op hun eigen grondgebied te reduceren.

Kwaliteit van vrijwillige CO₂-compensatieprojecten

De aankoop van CO₂-certificaten mag geen wassen neus zijn. De kwaliteit van CO₂-compensatieprojecten is daarvoor van belang. De CO₂-reductie die vooraf wordt beloofd, moet met het betreffende project wel worden gerealiseerd. Een andere kwestie is additionaliteit: de vraag of de beoogde CO₂-reductie ook zonder de verkoop van CO₂-certificaten tot stand zou zijn gekomen.

Trouw schrijft over de beperkte CO₂-winst van projecten, onder andere op basis van het grootschalig onderzoek van het Öko Instituut uit 2016². Daarbij wordt door Trouw het beeld geschetst dat er bij veel compensatieprojecten sprake zou zijn van tekortkomingen in de CO₂-reductie die ze hebben opgeleverd. Bijvoorbeeld doordat projecten te optimistische aannames doen over de te verwachten CO₂-reductie of doordat onvolgende rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van koolstoflekkage. Hoewel dit bij individuele projecten kan voorkomen, blijkt uit het onderzoek van het Öko Instituut dat in veruit de meeste gevallen van de 5.500 onderzochte compensatieprojecten sprake is van de beloofde CO₂-reductie.

² https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf.

Om de additionaliteit van compensatieprojecten te toetsen moet onderzocht worden of een project door een andere interventie, financieel of beleidsmatig, ook tot stand was gekomen. Uit hetzelfde onderzoek van het Öko Instituut blijkt dat de additionaliteit van de onderzochte projecten in de meeste gevallen twijfelachtig is. De onderzoekers komen tot de conclusie dat veel projecten niet afhankelijk zijn van de verkoop van CO₂-certificaten omdat zij een andere inkomstenstroom hebben of ook tot stand waren gekomen door beleid om CO₂ te reduceren. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat het Öko Instituut alleen projecten van het Clean Development Mechanism heeft onderzocht. Het is daarom ook niet mogelijk aan het onderzoek de conclusie te verbinden dat een gebrek aan additionaliteit ook een rol speelt bij CO₂-compensatieprojecten aangeboden door andere aanbieders.

Ik acht het op dit moment niet opportuun om als overheid te bepalen wat de kwaliteit van vrijwillige compensatieprojecten moet zijn. Uit internationaal onderzoek volgt een genuanceerder beeld van deze kwaliteit dan Trouw schetst. Deze projecten leveren extra middelen voor duurzame projecten op. Ik constateer ook dat er sprake is van veel dynamiek in de markt en dat de markt zichzelf reguleert via bijvoorbeeld keurmerken.

Toezicht op de vrijwillige compensatiemarkt

Hoewel de markt voor CO₂-compensatie vrijwillig tot stand komt, valt deze niet buiten het toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM). In algemene zin geldt dat consumenten in Nederland beschermd zijn tegen misleiding door verkopers. Dit geldt ook op het gebied van misleidende duurzaamheidsclaims. Wanneer een consument het vermoeden heeft dat er bij aangeboden CO₂-compensatie sprake is van misleiding, kan hiervoor een melding worden gemaakt bij de ACM. De ACM kan vervolgens besluiten om op basis van meldingen een onderzoek te starten naar het bedrijf dat de CO₂-compensatie aan consumenten aanbiedt.

Het ACM heeft in haar prioriteiten voor dit jaar in de context van de energietransitie misleidende duurzaamheidsclaims opgenomen. De ACM gaat een verkenning starten hoe zij nader invulling wil geven aan het toezicht op consumentbescherming bij dergelijke claims, waaronder over CO₂-compensatie.

Deze verkenning zal ook meer duidelijkheid verschaffen over de vraag of het nodig is om consumenten meer te beschermen tegen eventuele misleidende duurzaamheidsclaims en welke maatregelen nodig zijn. Ik vind het belangrijk om, nadat de uitkomsten van de verkenning bekend zijn, hierover nader in gesprek te gaan met de ACM en relevante partijen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes