

Vergaderjaar 2008–2009

**31 209**

**Schoon en zuinig**

**Nr. 75**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-  
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2009

Naar aanleiding van kritische vragen uit de samenleving zijn door leden van de Tweede Kamer in juni 2008 vragen gesteld over vrijwillige klimaatcompensatie. Op 16 juni 2008 heb ik in de Tweede Kamer commissie van VROM antwoord gegeven op deze vragen (Kamerstuk 31 209, nr. 32). Bij de beantwoording heb ik toegezegd dat ik in februari 2009 de Tweede Kamer zal informeren over minimale kwaliteitseisen voor toekomstige aanbestedingen van de rijksoverheid met betrekking tot vrijwillige klimaatcompensatie.

Op de markt van vrijwillige emissiereducties, de VER-markt, is een groot aantal aanbieders actief, ieder met eigen producten. Daarbij worden verschillende standaarden gehanteerd. De betrokken organisaties passen ieder hun eigen waarderings- en beoordelingssteeem toe. De aangeboden emissiereducties (credits) variëren van gerealiseerde en permanente credits tot nog te realiseren en tijdelijke credits. Teneinde zicht te krijgen op de verschillende standaarden, systemen en credits in de VER-markt heb ik een onderzoekbureau gevraagd inzicht te geven in de verschillende standaarden en te adviseren over het hanteren van minimum criteria. De uitkomsten van dit onderzoek treft u in de vorm van een rapport als bijlage bij deze brief aan.<sup>1</sup>

Belangrijke aandachtspunten voor beoordeling van de geloofwaardigheid van credits uit een project in de VER-markt zijn:

- Zijn de geclaimde credits echt additioneel, dat wil zeggen zouden ze zonder deelname in de VER-markt ook autonoom zijn gerealiseerd?
- Is bij het vaststellen van de hoeveelheid credits voldoende rekening gehouden met neveneffecten, zoals toename van CO<sub>2</sub>-emissies elders (leakage)?
- Zijn de credits blijvend (permanentie)?
- Hoe wordt voorkomen dat credits dubbel worden geteld?
- Wie ziet toe op de juistheid van de hoeveelheid gegenereerde credits en hoe is het correct functioneren van dat systeem geborgd?

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bij een besluit credits uit de VER-markt aan te kopen kunnen naast de geloofwaardigheid van deze credits ook andere zaken een rol spelen, zoals:

- de impact van een VER-project op lokale duurzaamheid, sociale ontwikkeling en milieu;
- de beschikbaarheid van de credits op de markt;
- de aard van de credit (reeds gerealiseerd of in de toekomst nog te realiseren);
- de prijs van de credit alsmede de overige administratieve lasten.

Tussen bovengenoemde elementen bestaat veelal een direct verband. Daarnaast is het een politieke keuze welk accent meer aandacht behoort te krijgen. Bij het uitgevoerde onderzoek heeft de geloofwaardigheid van de geclaimde CO<sub>2</sub>-reductie vooropgestaan.

Als referentie voor de beoordeling van de VER-markt is het Clean Development Mechanism (CDM) gehanteerd. Het CDM is een onder het Kyoto Protocol ontwikkeld systeem om credits te genereren en te verhandelen. Met het CDM is inmiddels veel ervaring opgedaan en los van het feit dat CDM door sommigen als bewerkelijk of zelfs bureaucratisch wordt bestempeld, levert het wel voldoende betrouwbare resultaten. Credits uit CDM-projecten worden door landen en bedrijven ingezet om te voldoen aan Kyoto-verplichtingen maar kunnen overigens ook gebruikt worden voor vrijwillige compensatie in de VER-markt.

Het blijkt dat veel projecten in de VER-markt (deels) gebruik maken van standaarden uit de CDM-markt. Daarmee is niet automatisch gezegd dat ook hetzelfde kwaliteitsniveau wordt bereikt, omdat dat afhankelijk is van de wijze waarop de standaarden worden geïnterpreteerd, gehanteerd en geborgd. En hier, zo wijst het onderzoek uit, blijken grote verschillen op te treden. Het is van belang te beseffen dat bij CDM-projecten de twijfel over de additionaliteit één van de belangrijkste oorzaken is om ingediende projecten «opnieuw tegen het licht te houden» en in circa 10% van de gevallen uiteindelijk af te wijzen. Dit ondanks het feit dat geaccrediteerde auditoren de projecten aanvankelijk hebben goedgekeurd. Dit roept dus ook vragen op over het functioneren van de auditoren, waarvoor onder CDM een systeem van extra toetsing wordt toegepast.

De minimumeisen waaraan een standaard voor de VER markt mijns inziens zou moeten voldoen om de geloofwaardigheid van de aangeboden credits voldoende te waarborgen zijn:

- a. controle op de auditors en
- b. goede additionaliteitstesten.

Zonder betrouwbare validatie kan ook niet gegarandeerd worden dat er correct gemeten wordt en dat er voldoende rekening gehouden wordt met valkuilen zoals een ongecontroleerde CO<sub>2</sub>-toename elders (leakage). Een controle op het functioneren van de auditors maakt dat de validatie in ieder geval niet geheel afhankelijk is van de expertise van de individuele auditor. Het eerdergenoemde onderzoek heeft uitgewezen dat deze waarborgen in voldoende mate geleverd worden door zowel CDM zelf als door de Gold Standard. Alle andere standaarden vertonen in meer of mindere mate tekortkomingen. Daarnaast leidt het naast elkaar bestaan van verschillende systemen tot het risico van dubbeltellingen.

Een bekende manier van klimaatcompensatie is het planten van bomen. Een belangrijk kritiekpunt op bos(bouw)projecten is dat er geen permanente reducties worden gerealiseerd omdat het bos uiteindelijk weer afsterft of gekapt wordt, waarmee de vastgelegde CO<sub>2</sub> weer vrijkomt en de beoogde reductie teniet wordt gedaan. CDM en de door het WNF ontwikkelde Gold Standard hanteren strenge normen voor bos(bouw)

projecten, waarbij de gegenereerde credits slechts tijdelijk worden erkend en uiteindelijk vervangen moeten worden. Overige standaarden hanteren wisselende en minder stringente criteria voor bos(bouw)projecten.

Verder kan voor VER projecten een onderverdeling in drie categorieën onderscheiden worden. Ten eerste is er de zogeheten «secundaire markt» waar reeds gegenereerde en geregistreerde credits worden verhandeld. Daarnaast bestaat de «primaire markt» die zich richt op het contracteren van credits die nog niet door het betreffende project zijn gegenereerd. Kenmerkend voor deze tweede categorie zijn de lange termijn contracten (forward contracts) waarbij door de koper pas betaald wordt na het genereren en afleveren van de credits. De derde categorie betreft de zogeheten «futures», waarbij een handelaar op de VER-markt de via een lange termijn contract (forward contract) gecontracteerde – maar nog niet gegenereerde – credits nu al te koop aanbiedt voor klimaatcompensatie. Ik ben geen voorstander van deze laatste categorie onder andere vanwege het financiële risico indien projecten geen of lagere emissiereducties leveren. Verder heeft deze laatste categorie als nadeel dat in de communicatie over deze vorm van compensatie moeilijk uit te leggen is dat aan klimaatcompensatie wordt gedaan terwijl deze compensatie nog niet gerealiseerd is.

De inkoop van klimaatcompensatie door de rijksoverheid wordt onder andere bij (buitenlandse) dienstreizen actueel. De Stuurgroep Duurzame Bedrijfsvoering Overheid heeft als functie de criteria voor duurzaam inkopen vast te stellen. In deze stuurgroep zijn diverse departementen vertegenwoordigd. Ambtelijk VROM zal contact opnemen met de Stuurgroep Duurzame Bedrijfsvoering Overheid om de eerdergenoemde minimumeisen op te laten nemen in de criteriadocumenten met betrekking tot klimaatcompensatie. Bij nieuwe contracten voor klimaatcompensatie dienen uitsluitend VER-credits te worden aangekocht die zijn gegenereerd onder voldoende betrouwbare standaarden, waarbij ik op dit moment CDM en Gold Standard als uitgangspunt hanteer, maar open sta voor andere standaarden, mits die zich aanpassen tot een vergelijkbaar niveau. Credits uit bos(bouw)projecten zijn voor mij alleen acceptabel mits harde waarborgen voor blijvende vervanging van alle credits zijn ingebouwd. De toets op bijdrage aan duurzame ontwikkeling en mogelijk negatieve gevolgen voor sociale omstandigheden en milieu zal daarbij speciale aandacht moeten krijgen, temeer omdat deze elementen onder CDM maar in beperkte mate zijn gewaarborgd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer