

Ex ante versus ex post uitgifte van certificaten

Regel

Voor bepaalde projecttypen binnen de Green Deal Nationale Koolstofmarkt (GDNK) kunnen certificaten worden uitgegeven op basis van het vooraf vaststellen van de CO₂-eq-emissiereductie als gevolg van een project (*ex ante*-uitgifte). Om in aanmerking te komen voor *ex ante*-uitgifte is het van belang dat per projecttype redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de omstandigheden en parameters voor het bepalen van emissiereductie vooraf bekend zijn en voorspelbaar blijven gedurende een bepaalde projectperiode. Verder moet aangetoond worden dat de inkomsten aan het begin van het project belangrijk zijn om de financiering rond te krijgen. Natuurbeheerorganisaties financiering niet door leningen af te sluiten (hetgeen soms wettelijk is vastgelegd, zoals bij Staatsbosbeheer), maar zijn afhankelijk van budgetten van de overheid.

Deze omstandigheden en parameters moeten in het methodedocument voor de projecttypen opgenomen worden en hun voorspelbaarheid beargumenteerd. Indien getwijfeld wordt aan de voorspelbaarheid en bestendigheid en regelmatige controle nodig is, kan beter gekozen worden voor *ex post* uitgifte van certificaten (in andere woorden, uitgifte voor jaar X nadat de werkelijke monitoringsresultaten voor jaar X zijn geverifieerd). Het uiteindelijke besluit *ex ante*-uitgifte van certificaten toe te staan voor een bepaalde projecttype wordt genomen door de Overleggroep GDNK.

De periode waarvoor certificaten op *ex ante*-basis worden uitgegeven is vijf jaar. Daarna volgt een evaluatie van de voorgaande periode van vijf jaar, op basis waarvan besloten kan worden tot een nieuwe periode van *ex ante*-uitgifte.

Voor het afdekken van het risico dat de vooraf geschatte emissiereductie in werkelijkheid toch hoger blijkt, wordt bij *ex ante*-uitgifte een buffer aangehouden. Deze bedraagt 15% van de vooraf vastgestelde emissies, dat wil zeggen: van het aantal toegekende certificaten kan 85% worden verhandeld; 15% blijft in een buffer en kan pas worden verhandeld als bij de evaluatie na vijf jaar blijkt dat de vooraf geschatte emissiereductie werkelijk heeft plaatsgevonden.

Indien een projectontwikkelaar onder bijzondere omstandigheden toch voor een langere periode dan vijf jaar emissiereductiecertificaten vooraf wil ontvangen, dan kan een beargumenteerd verzoek daartoe worden voorgelegd aan de Overleggroep van de GDNK.

Toelichting

Inleiding

Deze toelichting heeft als doel uitleg te geven over de mogelijkheid om emissiereductie van broeikasgassen bij de start van een project vast te stellen en CO₂-reductiecertificaten daarvoor uit te geven, in plaats van achteraf (d.w.z. aan het einde van ieder jaar of andere periode). Een belangrijke reden voor deze zgn. *ex ante* vaststelling van emissiereducties, is dat op die manier bij het begin van een project al kan worden beschikt over (een deel van) de inkomsten uit koolstofcertificaten. Dit is een belangrijk voordeel bij projecten waar voorfinanciering van de benodigde investering problematisch is. Aan *ex ante* certificaten kleeft echter ook aantal risico's. Deze worden in deze toelichting besproken, in combinatie met aanbevelingen hoe deze risico's kunnen worden afgedekt.

Uitgifte certificaten nadat de emissiereductie is gerealiseerd: *ex post* uitgifte

Voor de meeste projecten binnen de Green Deal Pilot Nationale Koolstofmarkt (GDNK) zal gelden dat de emissiereductie achteraf wordt geverifieerd en vastgesteld. Vooraf maakt een projectontwikkelaar, met behulp van een binnen GDNK vastgestelde methode, een inschatting van de te behalen emissiereductie. Deze schatting komt in het projectplan. Tijdens de uitvoering van het project wordt de voortgang van het project, inclusief de emissiereductie, intern gecontroleerd volgens het monitoringplan (deel van de methode). Na afloop van een bepaalde periode, bijvoorbeeld aan het einde van een jaar, wordt de behaalde emissiereductie door een externe partij geverifieerd. Een aantal certificaten overeenkomstig de geverifieerde emissiereductie wordt vervolgens uitgegeven. Deze vorm van uitgifte van certificaten heet *ex post* uitgifte.

Vooraf certificaten uitgeven voor verwachte emissiereductie: *ex ante* uitgifte

Bij sommige typen projecten kan het aantrekkelijk en verantwoord zijn om de certificaten voor de emissiereductie vooraf te laten plaatsvinden. Een voorbeeld van een type project waarvoor *ex ante*-certificering aantrekkelijk en verantwoord kan zijn, is een veenweidegebied dat onder water wordt gezet en daarmee veenoxidatie en CO₂-uitstoot vermijdt. Indien voor dit project redelijkerwijs een consistente en bestendige situatie in het gebied mag worden verwacht (bijvoorbeeld bij de omzetting in natuur met een beheerder die er geen belang bij heeft het waterpeil weer te verlagen, zie ook hieronder bij 'condities') en daarmee de CO₂-emissiereductie over een langere periode goed is in te schatten, dan kan dit project in aanmerking komen voor *ex ante* uitgifte van certificaten: x aantal certificaten voor een vastgestelde projectlevensduur. Het bosbouwprogramma van Gold Standard en het Plan Vivo bieden bijvoorbeeld deze *ex ante* mogelijkheid voor koolstofvastleggingsprojecten in bodems en bossen.

Conditie voor *ex ante* uitgifte

Om in aanmerking te komen voor *ex ante*-uitgifte van certificaten is het van belang dat per projecttype redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de omstandigheden en parameters voor het bepalen van emissiereductie vooraf bekend zijn en voorspelbaar blijven gedurende een bepaalde periode. Deze omstandigheden en parameters moeten in het methodedocument voor de projecttypen opgenomen worden en hun voorspelbaarheid beargumenteerd. Indien getwijfeld wordt aan de voorspelbaarheid en bestendigheid, waardoor regelmatige controle nodig is, kan beter gekozen worden voor *ex post*-uitgifte.

Een andere conditie voor *ex ante* uitgifte van certificaten heeft te maken met wie de beheerder is van het gebied waar het project plaatsvindt. Bijvoorbeeld, bij een natuurproject is de beheerder vaak een terreinbeherende natuurorganisatie, maar dit kan ook een andere (particuliere) organisatie zijn. Bij functieverandering naar natuur moet de bestendigheid van deze verandering in ieder geval gegarandeerd zijn voor de periode waarop de *ex ante* uitgifte betrekking heeft. Met het oog hierop is *ex ante* uitgifte alleen betrouwbaar toe te passen wanneer de verplichting om het projectgebied gedurende de betreffende periode natuur te laten zijn bij de notaris is vastgelegd in de vorm van een kwalitatieve verplichting/erfdienstbaarheid. Wanneer de nieuwe functie natuur wettelijk of planologisch is vastgelegd, is dat ook voldoende waarborg.

Binnen de Green Deal Pilot Nationale Koolstofmarkt is afgesproken *ex ante* uitgifte van certificaten toe te passen voor een periode van maximaal vijf jaar. Hierna volgt een evaluatie van deze periode. De Overleggroep is bereid

om, na advisering door de Commissie van Deskundigen, dit besluit te heroverwegen indien er een goed onderbouwde argumentatie door de projectontwikkelaar wordt gegeven waarom een periode van 5 jaar onoverkomelijk is.

Risico's in verband met *ex ante* uitgifte van certificaten

Ondanks een veronderstelde en gedetailleerd gemotiveerde voorspelbaarheid en bestendigheid van projectomstandigheden en parameters voor emissiereducties gedurende een bepaalde periode (voorlopig vastgesteld op 5 jaar), valt niet uit te sluiten dat er tijdens een vijfjaarlijks periode veranderingen in en om het project plaatsvinden die de CO₂-emissiereductie beïnvloeden. Wanneer de invloed hiervan positief is (extra emissiereductie), dan is dat, in ieder geval voor het klimaat, gunstig. Bij een negatieve invloed zal de emissiereductie lager zijn dan verwacht én vooraf aan certificaten is uitgegeven. Bijvoorbeeld, tijdens een project in een veenweidegebied staat, als gevolg van langdurige droogte, het grondwaterpeil gedurende lange tijd lager dan in het projectplan is voorzien. Hierdoor levert het project minder CO₂-emissiereductie op. Om dergelijke tegenvallers op te vangen is besloten een reserve van certificaten in een buffer te houden. Binnen de Green Deal is afgesproken dat deze buffer 15% van de *ex ante* certificaten bedraagt. Tegenvallers worden verrekend met certificaten in de buffer; het restant van de buffer kan achteraf alsnog op de markt worden verkocht.

Opgemerkt wordt dat de buffer uitdrukkelijk niet bedoeld is om verwachte veranderingen in de omgeving van het project op te vangen, bijvoorbeeld beleidsontwikkelingen die effect hebben op de baseline en additionaliteit. De buffer is derhalve uitsluitend bedoeld om schokken in de projectuitvoering en de gerealiseerde effecten op te vangen.

Onderstaand voorbeeld illustreert de werking van de buffer bij *ex ante* uitgifte van certificaten. Het gaat hier om een project volgens de methode "Valuta voor Veen" (GDNK-Groen-Veenweide-001), met een projectduur van 25 jaar.

	Jaar 0-5	Jaar 6-10	Jaar 11-15	Jaar 16-20	Jaar 21-25	Totaal
CO ₂ emissiereductie vooraf geschat en gevalideerd (volgens methode Valuta voor Veen)	20	20	20	14	14	88
Certificaten <i>ex ante</i> uitgegeven	17	17	17	12	12	75
Certificaten in buffer gehouden (15%)	3	3	3	2	2	13
Achteraf vastgestelde CO ₂ emissiereductie (verificatie)	19	21	18	14	11	81
Restant buffer beschikbaar voor verkoop	2	4	1	2	-1	

Voor iedere vijfjaarlijkse periode worden *ex ante* certificaten verstrekt; volgens de regel gaat hiervan 15% in een buffer. Na de eerste periode blijkt dat het project 19 t CO₂ emissiereductie heeft behaald; 1 ton minder dan vooraf geschat. Dit verschil wordt verrekend met de buffer; de overige 2 ton uit de buffer kan na deze periode worden verkocht. Na de derde projectperiode (na jaar 15), komt er een nieuw peilbesluit dat hogere waterstanden *voorschrijft*. Een deel van de via het project voorziene emissiereductie wordt vanaf nu voorgeschreven door beleid en is derhalve niet meer als additioneel te beschouwen. De bijdrage door het project aan emissiereductie wordt voortaan lager en dit wordt voor de volgende perioden meegenomen in de baseline en additionaliteitsanalyse voor het project: voor de laatste twee vijfjaarlijkse perioden wordt uitgegaan van 14 t CO₂ emissiereductie door het project (i.p.v. 20 t). Zoals het voorbeeld laat zien, wordt de buffer gebruikt om verschillen tussen geschatte en werkelijk emissiereducties als gevolg van de projectuitvoering op te vangen. Veranderingen in beleid worden niet met de buffer verrekend.

Het voorbeeld laat ook de mogelijkheid zien, zoals in de tweede projectperiode van 6 tot 10 jaar, dat er meer emissiereductie behaald wordt dan vooraf geschat (21 ton i.p.v. 20 ton). Deze extra reductie kan ook verkocht worden op de markt.

Uiteraard kunnen projectpartijen ook besluiten om een overgebleven buffer na een periode deels door te schuiven naar een volgende periode, in plaats van op de markt te verkopen. Zoals het voorbeeld laat zien, is het niet uit te sluiten dat tijdens een periode, door problemen in de projectuitvoering, de buffer voor die periode ontoereikend is (zie periode jaar 21-25 in de tabel). Door delen van de overgebleven buffer door te schuiven naar de toekomst, kunnen dit soort tegenvallers opgevangen worden.

Mocht in de loop van een project blijken dat gedurende een bepaalde periode de benodigde correcties groter zijn dan wat in de buffer zit, dan kan een compensatie ook plaatsvinden vanuit de buffer voor de volgende periode. Weliswaar wordt een probleem daarmee vooruit geschoven, maar misschien is een kleinere buffer voor de volgende periode voldoende. Met het vooruitschuiven kan alleen nog een probleem in de laatste periode ontstaan, omdat de 15%-buffer mogelijk niet volstaat om correcties uit eerdere perioden en mogelijke tegenvallers in de laatste periode af te dekken. Om dit te voorkomen bedraagt de buffer voor de laatste periode 15%, vermeerderd met een dekking van het tekort uit eerdere perioden.