Regel - Additionaliteit van emissiereducties

Een emissiereductie- of koolstofvastleggingsproject is additioneel als de projectmaatregel *geen* onderdeel is van *vigerend* beleid en de toegepaste technologie of techniek nog niet gangbaar is in de relevante markt (*common practice)*.

Vigerend beleid wordt als volgt gedefinieerd[1]:

- *Vastgesteld beleid*: door de Rijksoverheid, de Europese Unie of door regionale overheden geïntroduceerde beleidsinstrumenten, die voor een bepaalde datum zijn gepubliceerd of afspraken met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere overheden die op of voor die datum bindend zijn vastgelegd.
- *Voorgenomen beleid*: door de Rijksoverheid, de Europese Unie of door regionale overheden aangekondigde beleidsvoornemens, indien deze openbaar, officieel medegedeeld en concreet genoeg uitgewerkt zijn.

Als beoordelingsmoment geldt de datum waarop een projectplan bij de Stichting Nationale Koolstofmarkt (SNK) wordt ingediend en de toetsing hierop is onderdeel van de validatie van dat projectplan.

Additionaliteit aan gangbare maatregelen ('common practice') wordt getoetst aan de mate waarin de betreffende projecttechniek of -technologie al wordt toegepast in de relevante markt of sector. Met uitzondering van natuurbeheerprojecten geldt dat een projecttechniek of -technologie op het moment van indienen van het projectplan bij SNK niet als common practice wordt gezien als deze in minder dan 20% van de gevallen in een relevante markt wordt toegepast.

Van deze regel kan worden afgeweken, naar aanleiding van specifieke omstandigheden per projecttype en in overleg met deskundigen van het Planbureau voor de Leefomgeving en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Er is bij natuurbeheerprojecten ook sprake van een additioneel effect indien een project aantoonbaar en onderbouwd een substantiële versnelling inhoudt ten opzichte van vastgesteld of voorgenomen beleid.

Evaluatie van vastgestelde additionaliteit

Jaarlijks (in beginsel in januari, en afgestemd op de begrotingscyclus van de Rijksoverheid en de EU) wordt per methodedocument bekeken of er wijzigingen zijn in het vigerend beleid en wat deze betekenen voor de additionaliteit van een projectmaatregel. Nieuwe projectplannen worden gevalideerd tegen het aldus bijgewerkte methodedocument. Als generieke regel geldt dat lopende projecten na een wijziging waardoor een maatregelen niet meer additioneel is, nog gedurende vijf jaar koolstofcertificaten kunnen genereren. Per methodedocument kan van deze regel worden afgeweken, mits goed geargumenteerd, om recht te doen aan specifieke aspecten van een projecttype of beleidsmaatregel. Bijvoorbeeld, een subsidie die alleen voor nieuwe projecten beschikbaar is heeft geen invloed op de additionaliteit van lopende projecten. Ook kunnen projecten met een langere looptijd, zoals natuurprojecten, langer dan de genoemde periode van vijf jaar additioneel zijn.

De projectbaseline staat na projectvalidatie voor tien jaar vast. Deze periode kan voor projecten met een langere looptijd langer zijn, mits beargumenteerd in het methodedocument.

[1] Definitie vaststaand en voorgenomen beleid zoals gehanteerd in de nationale energieverkenning (NEV) (Schoots, Hekkenberg, & Hammingh, 2017). In de toekomst zal de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV) als bron worden gehanteerd.

Toelichting

Binnen de Stichting Nationale Koolstofmarkt (SNK) speelt het begrip additionaliteit een essentiële rol. Het doel van projecten is emissies van CO_2-equivalenten te reduceren en daarvoor certificaten te krijgen. Deze certificaten worden gekocht door partijen die ermee willen kunnen aantonen dat ze hebben geïnvesteerd in emissiereducties in Nederland. Voor die claim is het van belang dat de emissiereductie werkelijk heeft plaatsgevonden en dat deze additioneel is ten opzichte van de gangbare situatie. Het eerste wordt geborgd door projectvoortgang te monitoren en voor de tweede conditie wordt per projecttype gekeken of de emissiereductie al onderdeel is van vastgesteld of voorgenomen beleid (beleidsadditionaliteit), en in hoeverre de techniek die in een project wordt toegepast (bijv. CV-installaties, motoren en boilers) al zodanig gangbaar is dat deze meer dan 20% van alle toepassingen in een sector, markt of ander systeem uitmaakt (*common practice*).[2]

Kader: verschil tussen additionaliteit en baseline

In de praktijk van emissiereductieprojecten zijn additionaliteit en baseline belangrijke begrippen, die vaak in combinatie met elkaar gebruikt worden. Dit stamt al vanaf de jaren negentig toen de instrumenten Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM) werden opgenomen in het Kyoto-protocol (1997). Via deze instrumenten konden industrielanden hun klimaatverplichtingen (deels) via projecten realiseren op het grondgebied van andere landen. Voor het berekenen van de emissiereductie door deze projecten moest een *baseline* worden bepaald, d.w.z. emissies die er zouden zijn geweest zonder het project. Emissiereducties werden vervolgens bepaald als het verschil tussen baseline-emissies en de werkelijke emissies binnen het project.

Een discussie over *additionaliteit* ontstond omdat veel JI- en CDM-projecten investeringen waren in wind-, hydro- en zonne-energie. Deze projecten leverden stroom aan het elektriciteitsnet zonder dat precies kon worden vastgesteld hoe deze stroom anders zou zijn geproduceerd. Voor deze projecten werd de baseline bepaald door het berekenen van een gewogen gemiddelde van de CO_2-uitstoot voor het elektriciteitsnet (bijv. welke centrale gaat minder produceren wanneer er een nieuw project aan het net wordt aangesloten?). In beginsel kon ieder project dat emissies tot beneden deze baseline reduceerde hiervoor certificaten krijgen, zelfs al zou het project sowieso wel van start zijn gegaan. Om te voorkomen dat hierdoor niet-additionele projecten ook CO_2-*credits* zouden ontvangen werd een “Tool for the demonstration and assessment of additionality” opgezet (CDM Executive Board, n.d.). Dit was een toets om te bepalen of een project niet al deel van beleid werd of anderszins al voldoende gestimuleerd.

Tijdens haar overleg op 7 juli 2017 adviseerde de Commissie van Deskundigen van de SNK om projecten alleen te toetsen aan additionaliteit t.o.v. *beleid en common practice.* De commissie adviseerde negatief over het gebruik van een financiële additionaliteitstoets per project (bijv. hoe hoog is de projectrentabiliteit met en zonder de opbrengst van de koolstofcertificaten en is dat verschil doorslaggevend voor het wel of niet doorgaan van het project?). De reden voor dit advies was dat financiële additionaliteit niet helder als criterium is te definiëren en te veel ruimte geeft om via secundaire argumenten buiten het beleidscriterium toch voor certificering in aanmerking te komen. Zie hiervoor ook het evaluatierapport “How additional is the Clean Development Mechanism?” door Öko-Institut e.V. voor DG Clima van de Europese Commissie (Cames, et al., 2016).

[2] Het percentage van 20% is gebruikt binnen het Kyoto-protocol voor projecten binnen het Clean Development Mechanism en Joint Implementation (Track II) en wordt, voor consistentie, binnen de SNK ook aangehouden. De gedachte achter het percentage is dat bij een groeiend gebruik van een maatregel leereffecten optreden, die leiden tot lagere kosten en hogere opbrengsten, waardoor steeds meer partijen de maatregel zullen toepassen. De 20%-grens geldt hierbij als een verondersteld kantelpunt in de markt; wanneer meer dan in 20% van de gevallen de maatregel wordt toegepast, zijn koolstofcertificaten niet meer nodig om de maatregel economisch haalbaar te maken.

Toepassing van toets beleidsadditionaliteit in de SNK

Voor het vaststellen van additionaliteit aan beleid is een precieze definitie van beleid vereist. Bijvoorbeeld, geldt iets als beleid als een besluit over een beleidsinstrument is voorgenomen of pas als deze officieel is vastgesteld (in de Staatscourant) met een bijhorend beleidsinstrument? Met het oog hierop heeft de Commissie van Deskundigen geadviseerd (vergadering 10 mei 2019) dat een SNK-project niet additioneel is als de projecttechniek of -maatregel onderdeel is van vigerend beleid (d.w.z. beleid dat is vastgesteld dan wel voorgenomen), waarvan de effecten door de overheid, via het PBL, reeds worden meegenomen in de jaarlijkse nationale Klimaat en Energie Verkenning (KEV). Het PBL hanteert dit uitgangspunt wanneer voor deze projecttechniek of -maatregel adequate beleidsinstrumenten worden ingezet (wettelijke voorschriften, convenanten of subsidieregelingen).

Dit kan leiden tot de volgende praktijksituaties:

- Voor de projectmaatregel is nog geen beleidsambitie geformuleerd: *het project is additioneel aan beleid.*
- Voor de projectmaatregel geldt wel een beleidsambitie, maar deze is nog niet via wetten en bindende afspraken geïnstrumenteerd (via officiële publicatie noch via openbare en officiële mededeling). Als voorbeeld geldt een veenweideproject dat geen onderdeel is van de voorgenomen pilots in het Klimaatakkoord en dus geen beroep kan doen op de financiering van deze pilots. Ook is het mogelijk dat er wel een beleidsinstrument is, maar dat dit niet als doel heeft een project volledig rendabel te maken, maar dit deels ondersteunt. Bijvoorbeeld, de overheid geeft een subsidie op voorwaarde dat de projectpartijen een deel co-financieren. Bij natuurbeheerprojecten kan het voorkomen dat generieke beheersubsidies onvoldoende zijn om in bijzondere situaties met hoge kosten te voorzien in een kostendekkend project. *In deze gevallen is het project additioneel.*
- Voor de projectmaatregel bestaat een geïnstrumenteerde beleidsambitie en deze is officieel in de Staatscourant gepubliceerd (vastgesteld) of openbaar en officieel meegedeeld en concreet genoeg geformuleerd (voorgenomen). Een voorbeeld is een project dat subsidie ontvangt via de SDE+. *In dit geval is het project niet additioneel.*

In de eerste twee gevallen kan een project claimen dat het additioneel is. In het eerste geval is dat helder, maar ook in het tweede geval wordt er in de KEV geen emissiereductie ingeboekt, omdat er (nog) geen beleidsinstrument bestaat dat hier voor moet zorgen. Een projectmaatregel dat op dit terrein wel emissies reduceert komt dan in aanmerking voor certificaten omdat de emissiereductie geen onderdeel van beleid zijn. In het derde geval is dat wel het geval en zijn SNK-projecten in beginsel niet meer additioneel. Bijvoorbeeld, subsidieprogramma's (vaststaand of voorgenomen) zijn beleidsinstrumenten met als doel nieuwe maatregelen, middels het instrument van subsidies, algemeen geaccepteerd en toegepast te krijgen. De hoogte van de subsidie is meestal afgeleid van een gangbaar rentabiliteitscriterium. De consequentie is dan ook dat projecten waar een subsidieregeling voor geldt, binnen de SNK niet meer als additioneel worden beschouwd, omdat de emissiereductie als gevolg ervan al worden opgenomen in de KEV.

Een uitzonderingsituatie kan zijn wanneer een subsidieprogramma een dusdanig gelimiteerd budget heeft, dat een aantal projecttypen een zeer kleine kans heeft op toekenning van subsidie. Projecten van dit type dreigen dan 'tussen wal en schip' te raken wanneer ze vanwege het subsidieprogramma als niet-additioneel worden gezien binnen de SNK, noch binnen het subsidieprogramma gehonoreerd worden. Met name voor het Programma Rio- en Aquathermie bestaat dit risico. Relatief veel voorstellen van dit projecttype worden afgewezen voor de SDE+, omdat deze regeling ingediende projecten beoordeelt op kosteneffectiviteit en in een daarop afgestemde ranking plaatst. Hierdoor vallen minder effectieve projecten meestal af.

Om deze reden kunnen projecten die in aanmerking komen voor SDE+, maar uiteindelijk geen subsidie krijgen, wel SNK-certificaten verkrijgen. Deze projecten worden dan wel als additioneel beschouwd. Projecthouders kunnen daarbij ook een afweging maken tussen aanvragen van SDE+ (maar dan worden geen SNK-certificaten verstrekt) of daarvan afzien en in plaats ervan certificaten verkrijgen via de SNK. Stapelen van SDE+ en verkrijgen van SNK-certificaten is niet mogelijk.

Uiteraard kunnen projecten die verder gaan dan vigerend beleid en op die manier extra emissiereducties of koolstofvastlegging genereren, SNK-certificaten verkrijgen voor die extra geleverde prestatie. Bijvoorbeeld, de

overheid heeft als beleidsambitie om veenoxidatie in veenweidegebieden te verminderen met als concreet instrument dat het grondwaterpeil in een regio niet lager mag zijn dan 60 cm beneden het maaiveld. In de huidige situatie is het grondwaterpeil 90 cm. Een project dat het grondwaterpeil verhoogt van 90 naar 60 cm krijgt hiervoor geen koolstofcertificaten omdat dit al verplicht is op grond van beleid (deze verhoging is dus niet additioneel). Wanneer het project het grondwaterpeil echter verhoogt tot, zeg, 30 cm beneden het maaiveld, dan krijgt men koolstofcertificaten voor de additionele emissiereductie tussen 60 en 30 cm grondwaterpeil. Een andere situatie bij natuurbeheerprojecten is dat een project voorziet in een sterk versnelde uitvoering ten opzichte van vigerend beleid zoals door en met de beleidsbepalende instanties is bepaald. Het reductie-effect dat gerealiseerd wordt door de versnelling, wordt dan als additioneel aangemerkt.

Voor de toets *common practice* kan de penetratie van een techniek of een maatregel in een sector worden afgeleid op basis van statistieken, bijvoorbeeld van het CBS. Hierbij kan gedacht worden aan de CBS-statistieken en -meetmethoden die door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) worden gebruikt bij het in kaart brengen van de Nederlandse emissies per sector. Deze vaststelling wordt per projecttype in het methodedocument uitgewerkt.

Natuurbeheerprojecten vormen ook hier een aparte categorie omdat de *common practice*-toets met het 20% criterium hier moeilijk toepasbaar is. Waar bij marktconforme technieken na verloop van tijd de rentabiliteit toeneemt en daarmee marktpenetratie, staan natuurbeheerprojecten in het algemeen voor de uitdaging kostendekkend te zijn en dat verandert niet wanneer het aantal projecten in de sector toeneemt.

Projectduur waarvoor additionaliteit wordt vastgesteld

Omdat de beleidscontext voor emissiereductie en koolstofvastlegging niet statisch maar sterk dynamisch is, is voor elk projecttype een regelmatige evaluatie van de additionaliteit belangrijk. Binnen de SNK zal ieder jaar (in beginsel per 1 januari) en afgestemd op de begrotingscyclus van de Rijksoverheid en de EU, worden vastgesteld of een update van de additionaliteit noodzakelijk is met het oog op nieuwe projectaanvragen. Dit is nodig om bij nieuwe projectaanvragen het projectplan te kunnen valideren. Deze herziene additionaliteitstoets heeft betrekking op nieuwe projectaanvragen. Lopende projecten kunnen gedurende vijf jaar na de wijziging omtrent additionaliteit nog koolstofcertificaten genereren. Bijvoorbeeld: een project start in 2021 na validatie van het projectplan. In 2024 wordt de projectmaatregel echter onderdeel van vigerend beleid. Het project kan dan tot en met 2029 koolstofcertificaten krijgen van SNK. Voor aanleg van nieuw bos geldt deze regel niet.

Bibliografie

Cames, M., Harthan, R., Füssler, J., Lazarus, M., Lee, C., Erickson, P., & Spalding-Fecher, R. (2016). *How additional is the Clean Development Mechanism? Analysis of the application of current tools and proposed alternatives.* Frieburg, Germany: Study prepared for DG CLIMA; Reference: CLIMA.B.3/SERI2013/0026r.

CDM Executive Board. (n.d.). *Methodologica Tool "Tool for the demonstration and assessment of additionality" .* (version 05.2), EB39, Report Annex 10.

Clean development Mechanism. (n.d.). *Tool 24, Methodologica tool – Common practice.* version 03.1, UNFCCC.

Schoots, K., Hekkenberg, M., & Hammingh, P. (2017). *Nationale Energieverkenning 2017.* ECN-O--17-018. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.

Versiebeheer

Versie	**Fase**	**Datum**
1.0	Inspraak	8 oktober 2019
2.0	Vaststelling	1 januari 2020