

## **Publicatietekst internetconsultatie algemeen belang besluit pilot stimulering vezelteelten**

Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV) geeft opdracht aan het Nationaal Groenfonds voor de uitvoering van een pilot, waarbij het fonds koopovereenkomsten met boeren aangaat. In deze overeenkomst ligt vast dat de boer een geldbedrag ontvangt, met als voorwaarde dat deze later (na het oogsten van de vezelgewassen en het laten verwerken tot bouw materiaal) koolstofcertificaten (Dutch construction stored carbon credits) levert aan het Groenfonds. Het Groenfonds zal, zodra de boeren koolstofcertificaten hebben geleverd, deze koolstofcertificaten op een later moment weer verkopen op de markt.

Met deze activiteit betreedt het fonds de private markt van koolstofcertificaten, en voert daarmee een economische activiteit uit.

Gezien het algemeen belang van stimulering teelt biobased gewassen, mede in kader van het klimaatbeleid en de Kaderrichtlijn Water, is het noodzakelijk en proportioneel dat het fonds koolstofcertificaten kan in- en verkopen. Zonder deze stimulans voor boeren zal de teelt van biobased gewassen waarschijnlijk nauwelijks toenemen, aangezien het verdienmodel van boeren dan tekort schiet. De verkoop van koolstofcertificaten is noodzakelijk om met het beperkte overheidsbudget te zorgen voor blijvende ondersteuning van boeren, en langjarig perspectief.

### Besluit

#### **Artikel 1**

De volgende economische activiteiten worden aangewezen als activiteiten, die plaatsvinden in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h, vijfde en zesde lid, van de Mededingingswet:

- a. het door middel van een aanbestedingsprocedure verhandelen van koolstofcertificaten door het Groenfonds om de markt voor Biobased bouwen te stimuleren.
- b. Het verhandelen van koolstofcertificaten door het Groenfonds op de markt voor koolstofcertificaten.

#### **Artikel 2**

Dit besluit treedt in werking zodra dit besluit is gepubliceerd.

#### **Artikel 3**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit Algemeen belang vaststelling Wet Markt & Overheid betreffende de pilot stimulering vezelteelten, via de koop en verkoop van koolstofcertificaten.

### **Toelichting**

Het doel van de Wet Markt & Overheid is concurrentievervalsing tegen te gaan en gelijke verhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren, rekening houdend met de publieke taken van de overheid. Deze wet bevat daarom vier gedragsregels, die overheden in acht moeten nemen bij het verrichten van economische activiteiten. Op deze gedragsregels geldt echter een uitzondering voor economische activiteiten die verricht worden in het algemeen belang. Na vaststelling van het algemeen belang besluit, hoeft er niet te worden voldaan aan de gedragsregels van de Wet Markt & Overheid.

#### Economische activiteiten: aankopen en verkopen (verhandelen) van koolstofcertificaten

De Stichting Nationaal Groenfonds (hierna: het Groenfonds) voert de hieronder beschreven activiteit uit in opdracht van het Ministerie van LNV, waarbij het fonds koopovereenkomsten met boeren aangaat. In deze overeenkomst ligt vast dat de boer een geldbedrag ontvangt, met als voorwaarde dat deze later (na het oogsten van de vezelgewassen en het laten verwerken tot bouw materiaal) *Dutch construction stored carbon credits* (koolstofcertificaten) levert aan het Groenfonds. Deze koolstofcertificaten zijn gecertificeerd volgens het generieke methodedocument opgesteld op 5 februari 2024 "Langdurige koolstofopslag via biobased bouwmaterialen" dat door de Stichting Nationale Koolstofmarkt ('SNK') in opdracht van het Ministerie van LNV is opgesteld. Een eis in dit document is dat de vezelgewassen zijn verbouwd op Nederlands grondgebied en deze

vezels worden verwerkt in biobased bouwmaterialen die gebruikt worden in Nederland. Een onafhankelijke derde verifieert het proces zodat het zeker is dat elk certificaat staat voor één ton netto opgeslagen CO<sub>2</sub>.

In het Verenigd Koninkrijk is een soortgelijk instrument door de overheid ingezet om grondeigenaren te stimuleren bos aan te planten. De grondeigenaren kunnen koolstofcertificaten verkopen aan de overheid bij de start van de aanplant en verkrijgen op die manier liquiditeit voor de aanplantkosten.

Het Groenfonds zal, zodra de boeren koolstofcertificaten hebben geleverd, deze koolstofcertificaten verkopen op de markt. Hierbij zal zij mogelijk samenwerken met in Nederland actieve handelsplatforms die koolstofcertificaten op de markt aanbieden. De verkoop van de koolstofcertificaten zal pas zijn na afloop van de pilot die tot en met 2025 duurt, aangezien boeren pas in 2025 zullen oogsten en hun teelt zullen laten verwerken tot bouw materiaal, en vervolgens de certificaten kunnen leveren.

Nadat één of meer landbouwers zich ingeschreven hebben bij het Nationaal Groenfonds op de aanbestedingsprocedure, krijgen de geselecteerde landbouwers na gunning een vooruitbetaling op de toekomstige levering van koolstofcertificaten. Onderdeel van de koopovereenkomst is dat de landbouwers de verplichting aangaan met de verwerker van de biomassa om afspraken te maken om de biomassa te benutten voor biobased bouwmaterialen.

De landbouwer kan de koolstofcertificaten enkel claimen (ook wel 'minen' genoemd) en leveren aan het Nationaal Groenfonds, als vaststaat dat zijn vezelgewas is verwerkt tot biobased bouwmaterialen volgens het bovengenoemde Generiek Methodedocument. Na de overeengekomen periode (afhankelijk van de teelt) dient de landbouwer de koolstofcertificaten te leveren aan het Nationaal Groenfonds. Hiervoor worden geen kosten in rekening gebracht. Het fonds verkoopt de koolstofcertificaten vervolgens zelf of via een intermediair tegen de marktprijs van de koolstofcertificaten op dat moment.

Met deze activiteit betreedt het fonds de private markt van koolstofcertificaten, en voert daarmee een economische activiteit uit. Momenteel zijn ook private partijen zoals banken en intermediairs actief op de markt van aan- en verkoop van koolstofcertificaten uit de agrarische sector. Deze partijen zijn betrokken bij ontwikkeling van de pilot en hebben daar positief op gereageerd.

Koolstofcertificaten van boeren die koolstof in de grond opslaan zijn reeds verkrijgbaar via het platform GroenNL. Dit platform kan een mogelijke partner zijn voor het Nationaal Groenfonds om de aangekochte te verhandelen. De aanbesteding van de koolstofcertificaten door het Groenfonds zal naar verwachting positief uitpakken voor handelsplatforms, omdat vrijwillige koolstofcertificaten nog een zeer prille markt is waar overheidsingrijpen het vertrouwen in de koolstofcertificaten zal verhogen. Uiteraard dient de keuze voor een samenwerkingspartner door het Groenfonds open en transparant plaats te vinden zonder bevoordeling van private partijen. Uit informele gesprekken met spelers in de private markt blijkt dat het vooraf kopen van koolstofcertificaten nog niet gebruikelijk op de private financieringsmarkt.

De door de verkoop van koolstofcertificaten genereerde inkomsten komen weer beschikbaar aan het fonds, en komen daarmee weer ten goede aan de verdere stimulering van vezelteelten.

Het Groenfonds heeft opdracht om de bovengenoemde (economische) activiteiten uit te voeren, ingaande zodra dit besluit is gepubliceerd, tot naar verwachting 31 december 2032 als de laatste koolstofcertificaten zijn geleverd door boeren en worden verkocht. De opdracht heeft de vorm van een pilot, om te bezien hoe de werking plaatsvindt en welke (neven-) effecten er zijn. Indien de ervaringen positief zijn kan de Minister van LNV eventueel besluiten tot verlenging van deze activiteit en ophoging van het fondsvermogen.

Op basis van onderzoek (Nieuw Groen juni 2024), lijkt een prijsrange van € 70 tot € 140 voor Nederlandse koolstofcertificaten realistisch. Op basis hiervan heeft het Ministerie van LNV besloten om voor deze pilot hierbinnen de prijsrange te begrenzen tot € 75 - € 90,-. Hiermee wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij de gangbare praktijk in Nederland, en zo veel mogelijk koolstofcertificaten genereerd binnen het beperkte budget van deze pilot. Het feit dat de koolstofcertificaten vooraf betaald worden, rechtvaardigt om onderin de prijsrange aan te willen

kopen. Bij lagere prijzen neemt de effectiviteit van het instrument voor de agrariërs sterk af. Bij de verkoop van de verkregen koolstofcertificaten zal de waarde op de koolstofmarkt leidend zijn.

Doelgroep van de pilot zijn primair telers van vezelgewassen. Daarnaast zijn betrokken verwerkers die vezelgewassen verwerken tot bouw materiaal, en mogelijk partijen die geen teler of verwerker zijn maar optreden als penvoerder van een samenwerkingsverband van teler(s) en verwerker(s).

De verwachting is gedurende deze pilot circa 13.000 – 17.000 koolstofcertificaten worden gegenereerd. Het aantal betrokken telers is naar verwachting enkele honderden. De pilot zal inzicht geven in de aantrekkelijkheid van de openbare tender.

### Algemeen belang

Met de teelt van vezelgewassen (vezelhennepe, vlas en miscanthus) is het mogelijk om CO<sub>2</sub> uit de lucht halen. Deze vezelgewassen kunnen worden verwerkt tot bouwmaterialen, waardoor de CO<sub>2</sub> langdurig wordt opgeslagen in gebouwen. Momenteel telen boeren op kleine schaal vezelgewassen, circa 6000 hectare jaarlijks (2023). In het Nationale opschalingsplan biobased bouwen (NABB), in november 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer, staan meerdere acties om te zorgen voor de verwerking van die vezels tot bouw materiaal en de uiteindelijke toepassing in gebouwen.

Via benutting van het marktinstrument koolstofcertificaten kan het saldo van biobased teelten bij boeren worden verhoogd, en daarmee naar verwachting ook het areaal van deze teelten. Omdat de benutting van vezelgewassen in bouwmaterialen, ook bijdraagt aan de langdurige opslag van CO<sub>2</sub>, wordt ook bijgedragen aan de klimaatopgave van Nederland om in 2030 55% minder broeikasgassen uit te stoten ten opzichte van 1990.

Onderzoeksbureau CE Delft heeft, in opdracht van het Ministerie van LNV (januari 2024), onderzocht dat ondanks de maatschappelijke voordelen van vezelgewassen, de toepassing van vezelgewassen in Nederland beperkt is en het teeltareaal niet toeneemt. Dit wordt belemmerd door het bescheiden financiële saldo en de onzekerheid over de afzet, doordat de teelt onbekend is en de teelttechniek gespecialiseerd, met specifieke financiële risico's. Als de financiële opbrengst echter hoger en constanter zou zijn, zouden meer akkerbouwers geneigd zijn om deze teelt- en milieuvriendelijke gewassen op te nemen in hun bouwplan. Voor meerjarige teelt van vezelgewassen geldt verder dat er aanlooprisico's zijn. CE Delft geeft aan dat stimulering van de teelt via de opkoop van koolstofcertificaten het meest geschikte instrument is om het doel van opschaling te bereiken.

Een belangrijke barrière voor telers is dat de omzet de eerste jaren ontbreekt, terwijl de boer wel aanplantkosten moet maken. Daarnaast hebben vezelgewassen een aantal voordelen voor het Nederlandse voedselproductiesysteem ten opzichte van gangbare gewassen. Zo hebben de gewassen het vermogen om de bodemkwaliteit te verhogen en langdurig CO<sub>2</sub> op te slaan in bodem en gewassen (mits deze gewassen langdurig in bouw materiaal worden vastgelegd), dragen zij bij aan vermindering van uitstoot van stikstof, vragen weinig beregening en bestrijdingsmiddelen, en kunnen bijdragen aan minder uitspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater.

Aangezien deze maatschappelijke voordelen nu niet tot uitdrukking komen in de prijs van hennep en vlas, kan het concept beprijzing van ecosysteemdiensten uitkomst bieden. Door koolstofcertificaten op de vrijwillige koolstofmarkt aan te bieden, krijgt de klimaatdienst van het vastleggen van koolstof een prijs. Hierdoor wordt het tevens economisch aantrekkelijker om deze gewassen te verbouwen t.o.v. gangbare gewassen. De verkoop van certificaten resulteert in klimaatwinst en verhoging van de kwaliteit van het oppervlaktewater door activiteiten te stimuleren waarvoor nog geen beleidsinstrumenten bestaat. Er is geen overheidsbeleid om via gewas-/productcombinaties in de bouwsector klimaatwinst te behalen. De koolstofcertificaten die zich hierop richten, zijn daarom additioneel ten opzichte van het staand overheidsbeleid.

Een positief neveneffect (dat niet in de certificaten wordt meegenomen) is dat bouwmaterialen op basis van vezelgewassen vaak een lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot tijdens productie hebben dan traditionele bouwmaterialen. De beloning voor langjarige vastlegging van CO<sub>2</sub> is onderdeel van beleid om de inkomsten van vezelgewassen voor de akkerbouwer op een concurrerend niveau te krijgen. Voor langetermijnperspectief om de beoogde areaaluitbreiding te realiseren, is voorspelbaarheid van inkomsten een belangrijke factor.

Daarnaast blijkt uit het marktonderzoek naar koolstofcertificaten door Nieuw Groen (2024) dat de markt nog beperkt, onbekend en volatiel is. Veel potentiële kopers kennen het concept van koolstofcertificaten nog maar zeer beperkt. De onzekerheid in de markt rechtvaardigt ingrijpen door de overheid om maatschappelijke doelstellingen te bereiken.

#### Gevolgen voor derden van de algemeen belangvaststelling

Het Groenfonds zal in opdracht van het Ministerie van LNV bij bovengenoemde activiteiten zoveel als mogelijk de in de markt gehanteerde verkoopprijzen van koolstofcertificaten hanteren, om te voorkomen dat er oneerlijke concurrentie plaatsvindt met private ondernemers. Het fonds koopt via een Europese aanbestedingsprocedure de koolstofcertificaten op en verkoopt ze enkele jaren later weer tegen dan geldende marktprijzen. Deze marktprijs zal door het Ministerie van LNV worden vastgesteld op basis van periodiek uit te voeren onderzoek. Indien de prijzen fors hoger liggen dan de aanschafprijs, heeft de aanbiedende partij het recht de leveringsplicht af te kopen. Indien de marktprijs lager ligt, ligt het in de verwachting dat de koolstofcertificaten worden verkocht aan het fonds. Het verschil tussen de eerdere aankoopprijs en de latere verkoopprijs is voor rekening van het fonds, dit is ook de reden waarom de overheid het van belang acht om deze pilot te ondersteunen. Zonder het nemen van dit risico zou er namelijk geen stimulerende werking uitgaan van deze pilot.

Niettemin zal de verkoopprijs marktconform dienen te zijn om de koolstofcertificaten om verstoring van de markt te voorkomen. De verwachting is dat de private partijen weinig effect hoeven te verwachten van de verkoop van deze certificaten vanwege de omvang van de pilot. Het vooraf, voor de teelt en het opzetten van de keten, kopen van koolstofcertificaten is niet gebruikelijk op de koolstofmarkt. Mogelijk dat deze constructie ook gebruikt zal gaan worden door de private markt wanneer het succes van de stimuleringsmaatregel blijkt. Het verhandelen van de koolstofcertificaten zelf gebeurt echter al wel door verschillende handelsplatforms/intermediairs. Gezien de omvang van de pilot zijn de gevolgen beperkt voor partijen die de koolstofcertificaten verhandelen. Handelsplatforms en intermediairs die koolstofcertificaten aanbieden op de markt zullen wel profiteren van toegenomen bekendheid die gecreëerd wordt middels deze pilot. Het is onduidelijk wat het toegenomen aanbod van koolstofcertificaten gaat betekenen voor de prijs van koolstofcertificaten. De gewaarborgde kwaliteit kan leiden tot een toename van de prijs, toch kan ook de waarde dalen door een toename van het aanbod koolstofcertificaten.

De aanmelding bij het fonds staat open voor elke boer. Wel is er gelimiteerd budget, zodat na gunning op basis van meeste punten op basis van de prijs-kwaliteitsverhouding het budget wordt toegekend. Indien twee of meer inschrijvers een gelijke definitieve totale eindscore hebben behaald, en dit tot gevolg heeft dat de Aanbestedende dienst aan meer dan het gewenste aantal Inschrijvers zou moeten gunnen, zal de Aanbestedende dienst gunnen aan de Inschrijver die zich als eerste heeft ingeschreven op basis van tijd van inschrijving ( 'first come – first serve') principe. Boeren die niet (kunnen) meedoen zullen daardoor via deze route geen extra opbrengsten ontvangen via koolstofcertificaten. Er zijn op dit punt echter juist ook private partijen actief die boeren kunnen belonen via koolstofcertificaten middels andere initiatieven, bijvoorbeeld voor opslag van CO<sub>2</sub> in de grond of in biobased materialen. De gevolgen voor derden zijn dus beperkt.

Hiernaast kunnen boeren die vezelgewassen telen, los van deze pilot, ook aanspraak maken op ondersteuning vanuit de ecoregeling van RVO. De ecoregeling is bedoeld om boeren te ondersteunen in hun bijdrage aan o.a. klimaat, landschap en biodiversiteit. Bovengenoemd onderzoek van CE geeft echter aan dat de impact van de ecoregeling onvoldoende is om te komen tot opschaling van biobased teelten. Bovendien vergoedt de ecoregeling niet de kosten die gemoeid zijn met het opbouwen van de afzetketen en de verwerking tot bouwmaterialen.

#### Noodzakelijkheid en proportionaliteit voor het gebruik van de uitzondering van algemeen belang

Gezien het bovenstaande genoemde algemeen belang van stimulering teelt biobased gewassen, mede in kader van het klimaatbeleid en de Kaderrichtlijn Water, is het noodzakelijk en proportioneel dat het fonds koolstofcertificaten kan in- en verkopen. Zonder deze stimulans voor boeren zal de teelt van biobased gewassen waarschijnlijk nauwelijks toenemen, aangezien het verdienmodel van boeren dan tekort schiet. De verkoop van koolstofcertificaten is noodzakelijk om met het beperkte budget te zorgen voor blijvende ondersteuning van boeren, en langjarig perspectief.

Uit het onderzoek van CE blijkt dat zonder deze stimulering de telers de vezelteelt niet zullen opschalen in Nederland, waardoor de hele keten een tekort krijgt aan materiaal voor biobased bouwen. De saldo's zijn te laag bij de meerjarige teelten en de meerjarige teelten hebben een liquiditeitsprobleem. In het CE rapport is dit uitgebreid onderbouwd.

Een alternatief zou zijn om vezels voor de biobased bouw van buiten Nederland te importeren, maar daar profiteren de Nederlandse boeren niet van. Het voordeel van teelt in Nederland is dat Nederlandse boeren kunnen meeprofiteren van de productie voor hun verdienmodel, en Nederland minder afhankelijk wordt van het buitenland. Vezelteelten bieden een alternatief verdienmodel op bijvoorbeeld uitspoelingsgevoelige gronden en nabij Natura2000 gebieden.

Het is zeer de vraag of er sprake is van een concurrentienadeel bij de handel platforms en intermediairs. Zeker als ze kunnen meedingen bij de verkoop van de koolstofcertificaten kunnen ze mee profiteren van een markt die zonder overheidsingrijpen aanzienlijk kleiner zou zijn.

Mogelijkerwijs zouden andere aanbieders van koolstofcertificaten nadeel kunnen ondervinden van de voorgestelde methodiek. Anderzijds kan het ook voor hen juist een voordeel zijn dat een overheid een stabiliserende rol speelt in de prijsvorming. Uit gesprekken met de huidige platforms (o.a. NLGroen, Rabobank) voor koolstofcertificaten blijkt dat zij positief zijn over deze stimulans vanuit de overheid voor de *construction stored carbon credits*. De stimulering van de markt door deze maatregel zal ook een positief effect hebben op hun marktactiviteiten, doordat de markt van koolstofcertificaten wordt verruimd en ondersteund. Deze ondernemingen kunnen hierdoor meeprofiteren van de verwachte effecten van deze pilot.

Het risico op verdringing van de markt van private ondernemingen wordt door deze houding van marktpartijen, en bovengenoemde geringe budgettaire omvang van de markt, klein geacht. De markt zou in 2030 bij 400.000 biograndstoffen ca. 600.000 ton CO2 opslaan. Bij een marktprijs van €100,- zou dat ca. €60 miljoen betreffen. De toegezegde omvang over drie jaar (2024, 2025 en 2026) is gemiddeld 7 miljoen per jaar, iets meer dan 10% van de toekomstige markt per jaar. De markt is nog pril en volatiel, de pilot draagt bij aan een stabielere markt zonder daar dominant in te zijn of bestaande spelers te benadelen.

Daar tegenover wordt het algemeen belang van de stimulering van de teelt van vezelgewassen voor de bouw hoog beschouwd, gezien het effect hiervan op het klimaat, bodem -en waterkwaliteit. Internationaal gezien zijn vrijwillige koolstofcertificaten één van de beleidsinstrumenten waarvan verwacht wordt dat de komende jaren substantieel zullen bijdragen aan het Klimaatbeleid.

In relatie tot de wereldwijde markt voor koolstofcertificaten (104 miljard in 2023, [State and Trends of Carbon Pricing 2024 \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/en/publications/state-and-trends-of-carbon-pricing-2024)) is de beoogde aanbesteding zeer klein.