

VERZOEK OM INPUT VOOR EEN EFFECTBEOORDELING

TITEL VAN HET INITIATIEF	CO ₂ -markt en -infrastructuur in de EU
LEIDEND (VERANTWOORDELIJKE EENHEID)	DG DG ENER C2
VERWACHT SOORT INITIATIEF	Wetgevingsvoorstel dat wordt ondersteund door een effectbeoordeling
INDICATIEVE PLANNING	Q3 2026 (afgestemd op de herziening van ETS 1 in 2026)
AANVULLENDE INFORMATIE	Beheer van industriële koolstof

Dit document dient slechts ter informatie. Het loopt niet vooruit op de eindbeslissing van de Commissie over de vraag of dit initiatief wordt voortgezet en welke invulling dat uiteindelijk krijgt. Alle elementen van het beschreven initiatief, waaronder de planning, kunnen veranderen.

A. Politieke context, probleemomschrijving en subsidiariteitscontrole

Politieke context

In de mededeling over de klimaatdoelstelling van de EU voor 2040¹ en de bijbehorende effectbeoordeling² wordt benadrukt dat de Commissie, om haar klimaatdoelstellingen voor 2050 te halen, niet alleen de uitstoot van broeikasgassen moet verminderen, maar ook gebruik moet maken van koolstofafvang, -gebruik en -opslag (CCUS, ook het “beheer van industriële koolstof” genoemd).

In de politieke richtsnoeren³ voor het mandaat van de Europese Commissie voor 2024-2029 staat dat de investeringen in infrastructuur en technologie voor schone energie, zoals vervoers- en opslaginfrastructuur voor afgevangen CO₂, moeten worden opgeschaald.

De richtlijn betreffende de geologische opslag van kooldioxide⁴ biedt een rechtskader voor de veilige geologische opslag van CO₂. Dat kader is tijdens de levensduur van de opslaglocaties van toepassing op alle geologische formaties in de hele EU en de Europese Economische Ruimte. De verordening voor een nettonulindustrie⁵ is bedoeld om een markt van de Unie voor CO₂-opslagdiensten tot stand te brengen en bevat een juridisch bindend streefdoel van 50 miljoen ton CO₂-injectiecapaciteit per jaar in de EU tegen 2030. De verordening betreffende trans-Europese energienetwerken⁶ vergemakkelijkt de ontwikkeling van grensoverschrijdende CO₂-infrastructuur die wordt erkend als project van gemeenschappelijk belang of project van wederzijds belang.

De waardeketen voor het beheer van industriële koolstof is echter nog niet volledig ontwikkeld. Momenteel wordt een beperkt aantal projecten voor CO₂-afvang ontwikkeld en zijn er slechts voor enkele opslaglocaties in de EU definitieve investeringsbeslissingen genomen. In de effectbeoordeling van de klimaatdoelstelling voor 2040 staat echter dat de EU al 50 miljoen ton CO₂ tegen 2023 moet afvangen, 280 miljoen ton per jaar tegen 2040 miljoen en tot 450 miljoen ton per jaar tegen 2050. Tot ten minste 2040 moet bijna al die afgevangen CO₂ permanent worden opgeslagen om pas na 2040 te worden hergebruikt. Tegen 2050 zal naar verwachting ongeveer de helft van de afgevangen CO₂ permanent worden opgeslagen.

Om de CO₂-waardeketen te kunnen ontwikkelen, heeft de Commissie, naast de mededeling over de klimaatdoelstelling voor 2040, een strategie voor het beheer van industriële koolstof⁷ vastgesteld. Die strategie bevat de tekortkomingen en de actiepunten die hiervoor nodig zijn. Er staat ook in dat er nood is aan een nieuw wetgevingsinitiatief om regels vast te stellen voor een CO₂-markt en CO₂-infrastructuur in de EU, met als doel een goed functionerende en marktgestuurde CO₂-waardeketen. In de Clean Industrial Deal⁸ wordt de noodzaak om de strategie voor het beheer van industriële koolstof in te voeren, erkend.

¹ [COM\(2024\) 63 final](#).

² [Document SWD\(2024\) 63 final](#).

³ [De keuze van Europa — Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2024-2029, Brussel, 2024](#)

⁴ [Richtlijn 2009/31/EG](#)

⁵ [Verordening 2024/1735](#)

⁶ [Verordening \(EU\) 2022/869](#)

⁷ [Document COM\(2024\) 62 final](#).

⁸ [COM\(2025\) 85 final](#).

Dit initiatief is nauw verbonden met de vergoeding voor permanente koolstofverwijderingen en koolstofafvang en -gebruik. Het heeft dan ook betrekking op het afzonderlijke initiatief tot herziening van het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS)⁹. Ook het pakket voor het Europese net is relevant voor dit initiatief.
Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt Momenteel worden het grensoverschrijdende CO₂-vervoer en de grensoverschrijdende markttoegang op verschillende manieren belemmerd, wat een volledig geïntegreerde EU-markt voor CO₂ moeilijk maakt. Dergelijke belemmeringen zijn onder meer het gevolg zijn van onvoldoende grensoverschrijdende operabiliteit, regelgevingsobstakels of rechtsonzekerheid. Het is niet duidelijk welke regels van toepassing zijn op de CO₂-infrastructuur voor het vervoer tussen verbonden niet-EU-landen, terwijl het opslagpotentieel voor Europese CO₂-uitstoters zich buiten de EU kan bevinden. De CO₂-pijpleidinginfrastructuur zal waarschijnlijk trekken van een natuurlijk monopolie hebben. Bovendien kent de markt voor CO₂-opslagcapaciteit en -injecties aanzienlijke toetredingsdrempels. Die mededingingsbelemmeringen verhinderen dat een concurrerende waardeketen kan ontstaan. Hoewel de markt en infrastructuur snel en kosteneffectief moeten worden ontwikkeld, wordt die ontwikkeling erg belemmerd. Dat heeft onder andere te maken met: i) het vergunnen van CO₂-installaties, ii) het hergebruik of de herbestemming van bestaande CO₂-installaties en iii) het ontbreken van een EU-breed planningsmechanisme, iv) een governancestructuur en onafhankelijk regelgevend toezicht, en v) de middelen om investeringsrisico's doeltreffend aan te pakken, met name in de beginfase van de marktontwikkeling. De beleggingsrisico's worden als hoog beschouwd. Er is een gebrek aan vertrouwen, rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor zowel nieuwe als bestaande infrastructuurprojecten en afvanginstallaties. Er is weinig voorspelbaarheid over wanneer en onder welke voorwaarden CO₂-uitstoters op CO₂-infrastructuur kunnen worden aangesloten. Ook moeten coördinatieproblemen in de waardeketen worden opgelost om onder meer tegenpartijrisico's te beperken.
Grondslag van het EU-optreden (rechtsgrondslag en subsidiariteitscontrole)
Rechtsgrondslag De rechtsgrondslag van dit initiatief is artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
Praktische noodzaak van EU-optreden De EU heeft een aanzienlijk potentieel voor de geologische opslag van CO₂, maar dat is alleen beschikbaar op bepaalde locaties, bv. door de fysieke kenmerken van de ondergrondse locaties of de beleidskeuzes van de lidstaten. Daardoor hebben sommige lidstaten een groot potentieel voor geologische opslag en kunnen zij ernaar streven CO₂ in te voeren om het niveau te bereiken dat nodig is voor een kosteneffectieve ontwikkeling. Andere lidstaten hebben geen of slechts beperkte opslagcapaciteit en zullen dus elders toegang tot opslagcapaciteit nodig hebben. Dat betekent dat een CO₂-vervoerinfrastructuur nodig is die CO₂-uitstoters verbindt met CO₂-opslaglocaties en CO₂-gebruikslocaties. In een recente studie van de Commissie wordt benadrukt dat een grootschalige CO₂-vervoersinfrastructuur¹⁰ moet worden ontwikkeld. Daarom zou een EU-initiatief om een interne markt voor CO₂ tot stand te brengen en CO₂-vervoersinfrastructuur te ontwikkelen een aanzienlijke toegevoegde waarde hebben. De initiatieven van de afzonderlijke lidstaten zouden minder efficiënt zijn. De ontwikkeling van een interne markt voor CO₂ vereist een geharmoniseerde en gecoördineerde aanpak in alle lidstaten, die alleen door optreden van de EU kan worden bereikt. Omdat de lidstaten zijn begonnen met de ontwikkeling van nationale benaderingen, zoals regelgevingskaders voor CO₂-vervoer, heeft het initiatief ook tot doel de versturende effecten van ongecoördineerde, versnipperde beleidsinitiatieven te voorkomen. Er is een minimumniveau van harmonisatie nodig om ervoor te zorgen dat een interne markt zich kan ontwikkelen zonder regelgevingsobstakels. Robuuste Europese CO₂-vervoersinfrastructuur is van essentieel belang om: i) de gelijke toegang tot permanente CO₂-opslag te waarborgen, ii) door schaalvoordelen bij te dragen tot lagere kosten en iii) het projectrisico te verminderen door een ruimer aantal putten en bronnen toegankelijk te maken voor CO₂-uitstoters en -kopers. Het optreden van de EU heeft dus een aanzienlijke toegevoegde waarde, omdat het zorgt voor een coherente aanpak die anders niet mogelijk zou zijn.

⁹ [Richtlijn 2003/87/EG](#) (de ETS-richtlijn) en [Besluit \(EU\) 2015/1814](#) (het MSR-besluit).

¹⁰ "Shaping the future CO₂ transport network for Europe, Publications Office of the European Union" <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136709>.

B. Doelstellingen en beleidsopties

Het initiatief is bedoeld om de snelle en kosteneffectieve opkomst van een goed functionerende, marktgerichte CO₂-waardeketen in de EU te waarborgen.

Wetgevingsmaatregelen zullen naar verwachting het meest geschikte instrument zijn om de doelstellingen van dit initiatief te verwezenlijken. De Commissie kan echter ook zachte maatregelen beoordelen, zoals risicobeperkende instrumenten om risico's in de waardeketen en qua volumes te overwinnen.

Voor een vlotter grensoverschrijdend CO₂-vervoer kan het voorstel:

- grensoverschrijdende interoperabiliteit bevorderen en CO₂-normen vaststellen om marktversnippering te voorkomen;
- overblijvende belemmeringen en rechtsonzekerheid voor grensoverschrijdend CO₂-vervoer, bv. door internationale verdragen, wegnemen;
- ervoor zorgen dat er gelijke regels gelden voor de infrastructuur in verbonden niet-EU-landen en voor de verbinding met die landen.

Om de opkomst van een concurrerende, kosteneffectieve CO₂-waardeketen te waarborgen, kunnen in het voorstel indien nodig regels worden vastgesteld voor:

- toegang van derden tot verschillende soorten installaties en de bijbehorende taken die aan exploitanten van installaties zijn toegewezen;
- financiering van de infrastructuur door middel van nettarieven, met inbegrip van financiering die is aangepast aan de vroege ontwikkelingsfasen van het netwerk;
- functies, activiteiten en eigendom van infrastructuur om belangenconflicten te voorkomen;
- het mogelijk maken van hergebruik/herbestemming van bestaande CO₂-infrastructuur en het wegnemen van daarmee verband houdende belemmeringen;
- een permanent en alomvattend kader voor de vergunning van CO₂-installaties;
- een adequate governancestructuur en onafhankelijk regelgevend toezicht op de markt voor CO₂-vervoer en -opslag.

Om het vertrouwen van investeerders en de rechtszekerheid voor nieuwe infrastructuur en afvanginstallaties te vergroten en coördinatieproblemen in de waardeketen op te lossen, kan het voorstel voorzien in:

- regelgeving voor de lange termijn, waarbij het initiatief toch ook zowel flexibiliteit blijft bieden om rekening te houden met het feit dat de CO₂-waardeketen nog in opkomst is tijdens de opschalingsfase als voorspelbaarheid voor bestaande projecten;
- een EU-breed mechanisme voor infrastructuurplanning, om ervoor te zorgen dat adequate infrastructuur op kosteneffectieve wijze wordt uitgerold, waarbij ook wordt voortgebouwd op bestaande infrastructuur;
- de ontwikkeling van een specifiek platform om coördinatieproblemen in de waardeketen aan te pakken en de onderhandelingspositie van kleinere CO₂-uitstoters te versterken, en tegelijkertijd te onderzoeken of een dergelijk platform kan worden gecombineerd met financiële instrumenten en instrumenten voor risicobeperking.

Bij dit initiatief wordt voldoende rekening gehouden met het feit dat CO₂ in de opschalingsfase bijna uitsluitend wordt afgevangen voor permanente opslag en dat er een gelijk speelveld moet zijn tussen pijpleidingen en alternatieve vormen van CO₂-vervoer.

C. Waarschijnlijke effecten

Door de vastgestelde problemen aan te pakken, dragen we naar verwachting bij tot de snelle opkomst van CO₂-infrastructuur en een goed functionerende markt voor CO₂ in de EU. Door belemmeringen voor grensoverschrijdend CO₂-vervoer weg te nemen, concurrerende marktresultaten te waarborgen en het vertrouwen van investeerders te vergroten, dragen we bij tot een goed geïntegreerde en efficiëntere CO₂-markt in de EU. Door de kosten te verlagen en de tijd die nodig is om CCUS-diensten te leveren, te beperken, dragen we bij tot het koolstofvrij maken van de EU-industrie, met name de sectoren met weinig decarbonisatietrajecten of geen andere trajecten dan CO₂-afvang (bv. sectoren met waar bepaalde processen CO₂ veroorzaken).

De beschikbaarheid van kosteneffectieve decarbonisatieopties draagt bij tot de instandhouding van een concurrerende industrie in de EU. Dit maakt het ook mogelijk om CO₂ af te vangen in lidstaten waar opslag anders niet mogelijk is, bv. om geologische of economische redenen, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat, wanneer dit wel mogelijk is, het op kosteneffectieve schaal gebeurt.

D. Instrumenten voor betere regelgeving

Effectbeoordeling

Om dit initiatief voor te bereiden, wordt een effectbeoordeling uitgevoerd. De Commissie zal ook via externe onderzoeken bewijsmateriaal verzamelen. De Commissie moet volgens haar planning het initiatief en de bijbehorende effectbeoordeling in het derde kwartaal van 2026 voltooien.

Raadplegingsstrategie
De Commissie zal dit verzoek om input publiceren en een openbare raadpleging houden op het portaal Geef uw mening. Dankzij deze raadplegingen krijgen het publiek en belanghebbenden, en dus ook rechtstreeks betrokkenen, de kans om hun mening en input te geven. In het derde kwartaal van 2025 wordt het verzoek om input met belanghebbenden gedeeld op het portaal Geef uw mening. Ze hebben zes weken de tijd om hierop te reageren. Op het portaal Geef uw mening wordt in het vierde kwartaal van 2025 een openbare raadpleging gehouden voor een periode van vier weken. Acht weken na de afsluiting van de openbare raadpleging wordt een samenvattend feitenverslag gepubliceerd en wordt het samenvattend verslag van alle raadplegingsactiviteiten bij de effectbeoordeling gevoegd. Het verzoek om input en de openbare raadpleging vormen een aanvulling op de externe studies van de Commissie over de ontwikkeling van de effectbeoordeling.
Waarom deze raadpleging?
Deze raadpleging heeft tot doel uitvoerig en hoogwaardig bewijsmateriaal, informatie, gegevens en feedback te verzamelen over het huidige regelgevingskader dat van invloed is op de CO₂-waardeketen. Deze raadpleging is ook bedoeld om na te gaan of er aanvullende EU-maatregelen nodig zijn om de vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken en mogelijke oplossingen te onderzoeken. Op basis hiervan neemt de Commissie een besluit over de te volgen koers.
Doelgroep
Alle personen en organisaties kunnen deelnemen aan de openbare raadpleging en reageren op dit verzoek om input. De volgende belanghebbenden zijn naar verwachting het meest geïnteresseerd in dit initiatief: i) overheden, met inbegrip van de bevoegde nationale regelgevende instanties en andere overheidsinstanties die belast zijn met CCUS; ii) lokale overheden en gemeenschappen; iii) CO₂-uitstoters; iv) ontwikkelaars van projecten voor koolstofafvang en -opslag; v) infrastructuurexploitanten; vi) brancheorganisaties die actief zijn op het gebied van koolstofafvang en -opslag; vii) fabrikanten van apparatuur; viii) niet-gouvernementele verenigingen; ix) internationale organisaties; x) onderzoeksinstellingen; xi) academici en denktanks; xii) financieringsinstellingen zoals de Europese Investeringsbank en nationale stimuleringsbanken.