

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1375

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2024

In de brief over de ontwikkeling van de CCS-markt van 3 oktober 2023¹ is toegezegd een *expert opinion* te laten uitvoeren naar de marktordening van *Carbon Capture and Storage* (CCS) in Nederland. Hierbij sturen wij u de *expert opinion*. Deze is uitgevoerd door prof. dr. Mulder, hoogleraar Energie-economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Middels deze brief informeren wij u tevens over de beleids- en marktontwikkeling in CCS sinds oktober vorig jaar en geven wij aan welke stappen wij zetten naar aanleiding van het *expert opinion* rapport. Ook heb ik, de Minister voor Klimaat en Energie, in het commissiedebat Klimaat en Energie van 14 maart jl. aan het lid Teunissen (Partij voor de Dieren) toegezegd in te gaan op verdeling tussen publieke- en private deelname in de investeringen en de *governance* van CCS-projecten. Met deze brief wordt tevens deze toezegging voldaan.

Ontwikkelingen sinds begin oktober 2023

Er is sprake van een duidelijke ontwikkeling van CCS-projecten in Nederland en de (internationale) CCS-markt als geheel. Dit is in lijn met onze brief aan uw Kamer² waarin wij hebben geschetst hoe de ontwikkeling van de CCS-markt kan worden onderverdeeld in een opbouwfase (de komende vijf jaar) en een volwassen markt in de fase daarna. Met Porthos hebben drie staats- en beleidsdeelnemingen (EBN, Gasunie en Havenbedrijf Rotterdam) als *market maker* bijgedragen aan een succesvolle ontwikkeling van de CCS-markt in Nederland. In de huidige opbouwfase van de markt is er een beperkt aantal projecten. Over circa vijf jaar, wanneer er een meer volwassen markt is ontstaan in Noordwest-Europa, verwachten we een veelheid van projecten van private initiatiefnemers. Daarbij zullen emittenten kunnen kiezen tussen verschillende

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1298.

² Idem.

aanbieders binnen de CCS-keten en verschillende transportmodaliteiten. Na de opbouwfase van de markt kan de overheid overwegen haar inzet geleidelijk terug te brengen en zo meer ruimte aan de markt te laten.

In slechts enkele maanden tijd zijn er zeer belangrijke stappen genomen door partijen. De Porthos-partijen en de klanten van Porthos hebben in oktober 2023 hun finale investeringsbesluit genomen en Porthos is gestart met de grondwerkzaamheden en overige voorbereidingen van de bouw. Porthos blijft daarmee op schema om als eerste CCS-project binnen de Europese Unie in 2026 te starten. De partijen van het Aramis-project hebben het investeringsbesluit genomen om de *front-end engineering design* (FEED) fase van het project uit te voeren. Ik, de Minister voor Klimaat en Energie, heb op 5 februari 2024 het ruimtelijke voorkeursalternatief vastgesteld³. De Aramis-partijen hebben dezelfde maand nog de eerste vergunningsaanvragen ingediend. Daarmee ligt ook het Aramis-project nog steeds op schema om in 2028 van start te gaan. Yara Sluiskil heeft in november 2023 ook haar investeringsbesluit genomen op haar CCS-project en een definitief contract gesloten met *Northern Lights* om vanaf begin 2025 in Noorwegen haar CO₂ op te slaan. Wij zien dat met de ontwikkelingen sinds oktober 2023 de nodige voortgang is bereikt in de opbouwfase van de CCS-markt in Europa. Tegelijkertijd blijven er uitdagingen bestaan. Wij volgen daarom nauwlettend de ontwikkelingen en sturen bij waar nodig. Hierbij speelt naast het behalen van de klimaatdoelstelling, ook de ambitie om de industrie te verduurzamen en het vestigingsklimaat in Nederland aantrekkelijk te houden een rol.

In de afgelopen maanden zijn er voorts vanuit Europa belangrijke beleidsontwikkelingen gekomen die relevant zijn voor het CCS-beleid in Nederland. Op 6 februari 2024 heeft de Europese Commissie een mededeling genaamd de *Industrial Carbon Management Strategy* (ICMS) gepubliceerd⁴ en in februari hebben de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement een voorlopig akkoord op de *Net Zero Industry Act* (NZIA) bereikt. Uw Kamer is separaat geïnformeerd over het standpunt van het kabinet over de ICMS middels een BNC-fiche.⁵ We kunnen constateren dat er ambitieus en richtinggevend Europees CCS-beleid wordt geformuleerd. De NZIA introduceert een verplichting van 50 Megaton per jaar CO₂-injectiecapaciteit voor 2030 binnen de Europese Unie. In de ICMS stelt de Europese Commissie dat een nog grotere CO₂-opslagcapaciteit nodig is voor de jaren 2040 en 2050 om de klimaatdoelstellingen te halen. In deze strategie kondigt de Commissie ook aan dat zij voornemens is op het gebied van het transport van CO₂ met een regelgevingspakket te komen teneinde een meer geïntegreerde Europese CO₂-markt te creëren na 2030. Nederland zal doorgaan met de succesvolle uitrol van CCS als verduurzamingstrategie voor de moeilijk te vermijden emissies in de industrie, alsook voor de realisatie van negatieve emissies. Daarmee wordt tevens bijgedragen aan de ambities op Europees niveau.

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer (AR) het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar het Nederlandse CCS-beleid en de rol van Porthos. De AR heeft dit rapport op 28 maart 2024 gepubliceerd. In de daarbij gevoegde bestuurlijke reactie hebben wij aangegeven hoe wij ook

³ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. *Aramis. Stand van Zaken*. Beschikbaar via: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/aramis>

⁴ Europese Commissie. Beschikbaar via: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13848-Industrial-carbon-management-carbon-capture-utilisation-and-storage-deployment_en

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3917

opvolging geven aan de aanbevelingen uit het Algemene Rekenkamer-rapport.⁶

Stappen naar aanleiding van het advies van professor Mulder

Wij zijn professor Mulder zeer erkentelijk voor zijn opgeleverde advies. Het rapport biedt een gedegen analyse van de huidige markt en doet enkele waardevolle aanbevelingen voor de toekomstige koers van het CCS-beleid in Nederland.

Professor Mulder adviseert met het huidige beleid en marktordening door te gaan omdat de CCS-markt zich op termijn zal ontwikkelen tot een volwaardige en functionerende markt waarin er sprake is van concurrentie op transportmodaliteiten en opslagvelden. Dit betekent dat er voor de lange termijn beleidsinzet op CCS geen noodzaak is om fundamentele wijzigingen te overwegen met betrekking tot publiek eigenaarschap, onafhankelijk netbeheer of tariefregulering. Deze interventies zouden juist leiden tot verstoring van de markt, waardoor de totale welvaart lager uitkomt, aldus professor Mulder. Dit is in lijn met het tot nog toe gevoerde en beoogde vervolgbesluit ten aanzien van de marktordening. Wel adviseert professor Mulder voor de opbouwfase van de markt een aantal overheidsmaatregelen om de marktontwikkeling te bespoedigen. Deze maatregelen zullen hieronder puntsgewijs aan bod komen. Ten slotte zullen we anticiperend op mogelijke toekomstige Europese wetgeving – bijvoorbeeld op het gebied van de regulering van CO₂-transport – het beleid zo moeten vormgeven dat dit zo veel mogelijk aansluit bij de beoogde Europese regelgeving of hier in ieder geval niet mee conflicteert.

Professor Mulder adviseert enerzijds met het huidige beleid en marktordening door te gaan omdat de markt zich inderdaad op termijn zal ontwikkelen tot een volwaardige en functionerende *business-to-business* markt. Anderzijds doet professor Mulder een aantal aanbevelingen om de marktontwikkeling op de korte termijn, en de ontwikkeling van het project Aramis in het bijzonder, te bevorderen. Wij zullen hieronder aangeven welke adviezen in het rapport staan genoemd en welke stappen wij naar aanleiding hiervan gaan zetten;

1. *Professor Mulder adviseert periodieke monitoring van de CCS-markt uit te voeren omdat het op voorhand niet met zekerheid is te zeggen hoe snel en in welke mate de CCS-markt zich in de komende jaren tot een competitieve markt zal ontwikkelen.*

Wij nemen deze aanbeveling over. Wij monitoren de ontwikkelingen in de markt in het Nationaal Programma Verduurzaming van de Industrie (NPVI) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) en laten de voortgang van de CCS-projecten in Nederland ook aan bod komen in onder andere de stuurgroep van het NPVI.

2. *Professor Mulder adviseert maatregelen te nemen om (een aantal) kostenrisico's bij Aramis en emittenten weg te nemen. De onzekerheidsmarge bij de kosten van het Aramis-project is nu nog hoog. Dit vertaalt zich in voorlopige tarieven voor emittenten met een grote bandbreedte; dit terwijl het SDE++-subsidiebedrag al vaststaat. Dit risico kan ervoor zorgen dat vertraging kan optreden bij Aramis, omdat emittenten zich mogelijk niet in een vroeg stadium al willen committeren.*

⁶ Algemene Rekenkamer. *Opslag van CO₂ onder de Noordzee: Over winsten onder water*. 28 maart, 2024. En: Ministerie van Economische zaken en Klimaat. *De reactie Minister van EZK op het rapport Opslag van CO₂ onder de Noordzee*. 28 maart, 2024. Beschikbaar via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2024/03/28/opslag-van-co2-onder-de-noordzee>

ren aan Aramis. De overheid kan ervoor kiezen om dit risico deels weg te nemen bij marktpartijen zodat zij zich eerder zullen committeren aan Aramis, aldus professor Mulder.

We erkennen het belang om kostenrisico's te mitigeren om onzekerheid bij marktpartijen deels weg te nemen. Er zijn twee acties die wij naar aanleiding van dit advies nemen. Als eerste hebben wij een publiek-private *task force* opgezet. Deze *task force* heeft de taak om scherper te krijgen welke risico's de onzekerheid in de Aramis-tarieven veroorzaken, om scherper inzicht te krijgen in de opbouw van de tarieven van Aramis en de onzekerheden die de bandbreedte van die tarieven bepalen, en om inzichtelijk te maken in welke mate deze risico's niet goed beheersbaar zijn voor marktpartijen. Tevens zullen de kostenrisico's aan de kant van de emittenten scherper in kaart worden gebracht. Vervolgens zal de gezamenlijke *task force* de mogelijkheden voor een passende oplossing hierop formuleren zodat hier, indien nodig, besluiten op kunnen worden genomen. Voor september 2024 is deze risicoanalyse gereed, zijn passende oplossingen geformuleerd en zal gestreefd worden om hier ook een besluit over te nemen. Van belang hierbij is dat er tegenover het nemen van risico's ook een passend rendement staat en dat overwinsten niet worden gesubsidieerd. De bevindingen in het bovengenoemde rapport van de Algemene Rekenkamer houden wij daarom in het achterhoofd, waarbij wij ook zullen sturen op het behalen van het streefrendement voor staatsdeelnemingen. Als tweede is al eerder op advies van PBL een onafhankelijk adviesbureau gevraagd in de komende maanden een onderzoek uit te voeren met als doel de verwerkingstoeslagen voor CO₂-transport en opslag die binnen de SDE++ worden gebruikt te actualiseren. De onderzoeksresultaten worden voor de zomer verwacht. Indien het onderzoek hiertoe aanleiding geeft, zullen de resultaten worden verwerkt in de SDE-regeling voor 2024, zodat geactualiseerde subsidiebedragen gelden voor nieuwe aanvragen in de openstellingsronde van dit jaar.

- 3. Professor Mulder adviseert actiever toe te zien op redelijke tarieven en voorwaarden en non-discriminatoir toegang tot CCS-infrastructuur. Momenteel bestaan er ongelijke posities tussen enerzijds het transportdeel van het Aramis-project, wat vooralsnog de enige realistische optie is om CO₂ te laten transporteren en opslaan, en anderzijds emittenten en andere CO₂-opslagpartijen. Dit brengt het risico met zich mee dat sommige bedrijven de toegang tot deze markt kunnen bemoeilijken voor anderen. Actiever toezicht kan helpen om dergelijke situaties te voorkomen, aldus professor Mulder.*

We nemen deze aanbeveling over, waarbij we de precieze uitwerking nog nader dienen te bepalen. Redelijke tarieven en voorwaarden en niet-discriminerende toegang tot CCS-infrastructuur zijn een vereiste voor een goed functionerende markt en een wettelijk vereiste vanuit de Mijnbouwwet; een exploitant van een CO₂-opslaglocatie of een CO₂-transportnetwerk dient aan derden toegang te verlenen op voorwaarden die redelijk, transparant en niet-discriminatoir zijn voor de verzoeker.⁷ Daarnaast geldt de algemene (Nederlandse en Europese) mededingingswetgeving die misbruik van een economische machtspositie verbiedt. Ook de Aramis-partijen dienen zich aan deze voorwaarden te houden en zijn zich hiervan bewust. Ik, de Staatssecretaris van

⁷ Artikel 32 Mijnbouwwet.

Economische Zaken en Klimaat, ben in overleg met de ACM en SodM⁸ om te kijken of, en zo ja, welke mogelijkheden er onder het huidige wettelijke kader bestaan om actiever toezicht te houden op deze regels, en bij de huidige situatie rondom CCS-projecten in Nederland te kijken of deze voorwaarden voor derdentoegang zijn geborgd. Mochten er gereede twijfels bestaan dat er bij een CCS-project in Nederland mogelijk geen sprake is van derdentoegang op voorwaarden die redelijk, transparant en non-discriminatoir zijn dan kunnen partijen die toegang (willen) vragen daarover een klacht indienen bij het SodM of de ACM die hier vervolgens gericht onderzoek naar kunnen doen. Tot slot laat de Mijnbouwwet de mogelijkheid open om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen ten aanzien van de verplichting om open toegang aan derden te verlenen.⁹ Parallel aan de situatieanalyse met het SodM en de ACM, en eventueel toezicht en handhaving van deze toezichthouders onder het huidige wettelijke kader, zullen wij verkennen welke nadere regels ten aanzien van de verplichting om open toegang aan derden te verlenen mogelijk bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld. De situatieanalyse en het verder vormgeven van toezicht en handhaving binnen het huidige wettelijke kader zal uiterlijk in de zomer van dit jaar gereed zijn. Bij de vormgeving van nadere regels zijn wij ons ervan bewust dat de Europese Commissie in de *Industrial Carbon Management Strategy* heeft aangekondigd met nieuwe voorstellen voor Europese wetgeving te komen op het gebied van CO₂-transport. Het is zaak om eventuele nadere regels anticiperend te laten zijn op mogelijke toekomstige Europese wetgeving. We zullen uw Kamer voor het einde van dit jaar informeren over de voortgang van de uitwerking van nadere regels ten aanzien van de verplichting om open toegang aan derden te verlenen.

4. *Professor Mulder adviseert de uitbreiding van de SDE++: vergroten van keuzemogelijkheden voor emittenten door SDE++ uit te breiden met CO₂-opslag in het buitenland. De concurrentie tussen transport- en opslaginfrastructuur komt op gang wanneer emittenten kunnen kiezen voor opslag buiten Nederland. Daarvoor is in sommige gevallen nog wel een juridische basis voor CO₂-export nodig.*

Wij zijn voornemens CO₂-opslag in het buitenland op te nemen in de SDE++ omdat dit bijdraagt aan de maximale CO₂-reductie tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten. Om de uitbereiding van de SDE++ mogelijk te maken, zullen wij als eerste stap het Planbureau voor de Leefomgeving vragen om te onderzoeken of er interesse en subsidiebehoefte is voor CO₂-opslag in het buitenland. Dit zal plaatsvinden tijdens de jaarlijkse marktconsultatie, waar bedrijven de kans krijgen om uit eigen beweging hun interesse kenbaar te maken. Als uit de marktconsultatie blijkt dat er interesse is vanuit de markt voor CO₂-opslag in het buitenland, dan zullen de voorbereidingen worden gestart om dit in de SDE++-openstellingsronde van 2025 mogelijk te maken. De aankondiging van het besluit om dit wel of niet in de 2025-ronde mogelijk te maken zullen wij communiceren in de brief over de openstellingsronde die begin 2025 aan uw Kamer zal worden verstuurd. Dit biedt voldoende basis om de nodige vervolgstappen te initiëren, met als doel dit op termijn op te nemen in de SDE++. CO₂ die in Nederland bij een broeikasgasinstallatie onder het EU-ETS wordt afgevangen en naar het buitenland wordt getransporteerd om daar permanent geologisch te worden opgeslagen telt mee als emissiereductie in Nederland. Er is een EU juridisch kader

⁸ Het SodM is aangewezen als toezichthouder voor de toegang van derden tot de infrastructuur en het (systeem)toezicht op de gehele levenscyclus, startend bij de initiatie van het project tot in de nazorgfase. De nadruk ligt hierbij op de veiligheid en de bescherming van het milieu bij het benutten van de ondergrond nu en in de toekomst.

⁹ Artikel 32 Mijnbouwwet.

aanwezig voor het beoogde toekomstbeeld van grensoverschrijdend transport van CO₂ ten behoeve van geologische opslag binnen de Europese Economische Ruimte (EER). Zo zijn er bepalingen opgenomen in de EU ETS- en CCS-richtlijnen, die Nederland heeft geïmplementeerd, en in het Londen protocol¹⁰ en het 2009-amendement op artikel 6 van het Londen protocol, dat Nederland heeft geratificeerd. Dit biedt het kader waarbinnen CO₂-transport en -opslag kan plaatsvinden in en tussen alle EU- en EER-lidstaten die dit ook hebben gedaan.¹¹ Wij zetten ons in om dit, samen met de betreffende landen waar interesse bestaat voor transnationale CCS-projecten zoals België, Denemarken en Noorwegen, onderling te bevestigen en zodoende ook duidelijkheid te verschaffen aan dergelijke initiatieven. Voorts staan we open om, samen met andere EU-lidstaten, met omringende landen waar het EU ETS geen toepassing vindt, mogelijkheden te verkennen omtrent het vaststellen van het juridisch kader voor grensoverschrijdend CO₂-transport en -opslag zodat transnationale CCS-projecten waarbij CO₂-opslag in landen buiten de EER, zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, op termijn ook mogelijk worden.

5. *Professor Mulder adviseert te overwegen om EBN te dwingen alle transportmodaliteiten op dezelfde wijze te faciliteren, of om EBN geen toestemming te geven om ook mee te doen aan de FID-fase van Aramis, zodat het bedrijf zich wat betreft CCS volledig kan richten op het opslagdeel.*

Het belang van concurrentie en de ontwikkeling van verschillende opslaglocaties door meerdere opslagpartijen binnen Nederland die verbonden zijn aan verschillende CO₂-transportprojecten en CO₂-transportmodaliteiten, wordt door ons onderkend en vormt de kern van onze beoogde marktordening. Daarom willen wij EBN opdragen om alle transportmodaliteiten op dezelfde wijze te faciliteren, aangezien dit wenselijk is voor de ontwikkeling van de CCS-markt. Zoals ook aangegeven in de Kamerbrief van 3 oktober jl. wordt – op basis van advies van DN¹²V – het wenselijk geacht dat EBN betrokken is bij de ontwikkeling van CO₂-opslaglocaties, met het oog op de toekomst waar het voornemen is dat EBN verantwoordelijk wordt voor het organiseren van activiteiten met betrekking tot het langetermijnbeheer van afgesloten CO₂-locaties.¹³ Om er voor te zorgen dat EBN dit op non-discriminatoire wijze doet, hebben wij EBN opgedragen mee te werken aan de ontwikkeling van opslagen die niet aan Aramis verbonden zijn. Tevens hebben wij EBN opgedragen binnen Aramis samen te werken met verschillende opslagpartijen. In de praktijk zien we dat dit voldoende wordt geborgd; zo heeft EBN onlangs instemming gekregen om de opslaglocatie met Wintershall verder te ontwikkelen. Ook hebben wij recent van EBN een verzoek ontvangen om in de haalbaarheidsstudies van opslaglocaties die niet aan Aramis zijn gekoppeld deel te nemen.

¹⁰ Het protocol behorende bij: The 1972 Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Convention).

¹¹ Zie EU – London Protocol Analysis paper final 0930 van de Europese Commissie: https://climate.ec.europa.eu/document/dfbbc90c-071e-4088-ada2-7af467084b30_en.

¹² Bijlage bij: Kamerstuk 32 813, nr. 1298.

¹³ Dit voornemen staat beschreven in de brief aan uw Kamer, d.d. 3 oktober 2023: Kamerstuk 32 813, nr. 1298.

We zullen de Kamer blijven informeren over ontwikkelingen van CCS en de keuzes die wij daarin maken.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat
J.A. Vijlbrief