

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

763

Vragen van het lid **Bontenbal** (CDA) aan de Minister voor Klimaat en Energie over de marktordening van Carbon Capture and storage (CCS) (ingezonden 15 september 2022).

Antwoord van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie) (ontvangen 17 november 2022).

Vraag 1

Kunt u beschrijven op welke wijze u de marktordening ten aanzien van CO₂-opslag onder de Noordzee wil gaan vormgeven?

Antwoord 1

Zie het antwoord bij vraag 2.

Vraag 2

Op basis van welke argumenten kiest u voor een publieke, private of publiek-private route ten aanzien van de CO₂-transportinfrastructuur en de gasvelden waarin de CO₂ wordt opgeslagen? Hoe weegt u daarin de publieke belangen die een rol spelen?

Antwoord 2

De wijze waarop de marktordening ten aanzien van CO₂-opslag onder de Noordzee wordt vormgegeven staat beschreven in de brief van de toenmalige Minister van Economische Zaken en Klimaat over de rol van staatsdeelnemingen in CCS van 5 juli 2021 (Kamerstuk 32 813, nr. 758).

In 2017 hebben de staatsdeelnemingen Gasunie, EBN en het Havenbedrijf Rotterdam het initiatief genomen om hun ervaring en expertise in te zetten om CO₂-transportinfrastructuur in het Rotterdamse havengebied en opslaglocaties onder de Noordzeebodem te ontwikkelen (Porthos). Deze deelnemingen hebben destijds het voortouw genomen, met name omdat er nog veel onzekerheid was t.a.v. de randvoorwaarden zoals de ETS-prijs, subsidies en marktinteresse. Na het opzetten van Porthos is er marktinteresse ontstaan om CO₂-transportinfrastructuur en opslagfaciliteiten te ontwikkelen, beheren en exploiteren. Zo is het project Aramis momenteel in ontwikkeling, een initiatief van het consortium Shell, TotalEnergies, Gasunie en EBN. Maar er zijn ook partijen die transport van CO₂ per schip ontwikkelen (Carbon Collectors), en heeft een consortium met o.a. Neptune deze zomer aangekondigd bestaande gasinfrastructuur te willen inzetten voor transport en grootschalige opslag van CO₂ onder de Noordzee.

Het is nu dan ook mijn inzet om vooral deze marktpartijen de ruimte te bieden om de markt voor CCS organisch te laten groeien en verder te ontwikkelen. Voor staatsdeelnemingen voorzie ik daarbij de volgende rollen:

- Voor de toekomstige markt van CCS blijft betrokkenheid van EBN in enige vorm wenselijk omdat de verantwoordelijkheid voor permanente opgeslagen CO₂ uiteindelijk, na einde exploitatie, veilige permanente afsluiting van de opslaglocatie en verloop van tijd daarna, bij de staat komt te liggen. De betrokkenheid van EBN tijdens de exploitatiefase is dus o.a. gericht op het borgen van dit publiek belang.
- Voor de verdere ontwikkeling van de CCS-markt ligt een taak voor Gasunie niet voor de hand. Gegeven het B2B-karakter en de wettelijke verplichting voor exploitanten van opslaglocaties en transportnetwerken om derden toegang te verlenen op voorwaarden die redelijk, transparant en niet-discriminerend zijn, is er geen rol voor een aangewezen publieke of gereguleerde netbeheerder voor CO₂. Gasunie mag wel als marktpartij tegen marktconforme voorwaarden participeren in activiteiten. Gasunie krijgt echter geen specifieke taak om publieke belangen te borgen.

Gegeven de interesse van marktpartijen om de markt van CCS verder te ontwikkelen zijn andere instrumenten doeltreffender en doelmatiger om relevante belangen te borgen dan de inzet van een staatsdeelneming, te weten:

- *Het tijdig ontwikkelen van CCS-infrastructuur* – Tijdige ontwikkeling van CCS-projecten is cruciaal voor het behalen van onze emissiereductiedoelen vóór 2030. In het opgerichte Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK), zal jaarlijks worden gemonitord en gerapporteerd over de voortgang en de onderlinge samenhang van CCS-projecten van nationaal belang. Tot nu toe betreft dit Porthos en Carbon Connect Delta (Zeeland), dit najaar wordt besloten over opname van Aramis in het MIEK. Eventuele knelpunten in de ontwikkeling van projecten, en de oplossingen hiervoor, komen binnen dit programma aan bod. Daarnaast zal via het Nationaal Programma Infrastructuur Duurzame Industrie (PIDI) samen met stakeholders besluitvorming versneld worden waardoor de voorbereidingstijd van infrastructuurprojecten korter wordt.
- *Ruimtelijke inpassing op de Noordzee* – De Noordzee kent vele gebruiksfuncties en het Rijk heeft een rol bij de ruimtelijke inpassing van CCS-infrastructuur op de Noordzee. Dit belang wordt op dit moment geborgd via verschillende instrumenten. Zo is de ruimtelijke inpassing in zijn algemeenheid geborgd met de Rijkscoördinatieregeling. Met de verplichte uitvoering van een milieueffectenrapportage wordt getoetst of de effecten van de aanleg van nieuwe infrastructuur passen binnen het natuurbeleid en de gestelde milieunormen. Daarnaast is er ook het programma Noordzee waarbinnen de samenhang tussen verschillende gebruiksfuncties van de Noordzee wordt beoordeeld.
- *Veiligheid*- Veiligheid is de belangrijkste randvoorwaarde van CCS en wordt op dit moment via verschillende manieren geborgd. Zo worden via de Mijnbouwwet eisen gesteld aan de opslagvergunning, waaronder het verstrekken van financiële zekerheid, wordt de vergunning periodiek geëvalueerd en kan deze zo nodig worden gewijzigd of ingetrokken. Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) houdt toezicht op de opslagactiviteiten en het daarmee verbonden transport. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op het transport van CO₂ op land. Daarnaast gelden ook regels op grond van de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet, de Wet natuurbescherming en de Wet bodembescherming. Verder voorzie ik voor EBN een rol vanwege het feit dat de verantwoordelijkheid voor monitoring en beheer van een afgesloten opslagvoorkomen uiteindelijk bij de staat komt te liggen.

De hierboven geschetste marktordening is wat mij betreft de juiste route. Inmiddels zijn de kaders helder: er is subsidie via de SDE++ voor emittenten, er is interesse vanuit de markt, en er zal naar verwachting op den duur meer grensoverschrijdende concurrentie ontstaan tussen CO₂ transport- en opslagprojecten die in andere Europese landen worden ontwikkeld. Door nu de marktordening anders in te steken, bijvoorbeeld door het geven van een verdergaande rol aan staatsdeelnemingen of het inzetten op aanvullende regulering, kan er weer onzekerheid ontstaan bij marktpartijen die nu juist het initiatief nemen. Dit kan de ontwikkeling van de CCS-markt verder vertragen

en doelen verder uit zicht plaatsen. Niet alleen is hier geen aanleiding voor, het is dus ook risicovol voor de verduurzaming van onze industrie.

Vraag 3 en 4

Klopt het dat in het CCS-project Aramis twee olie- en gasbedrijven (Shell en TotalEnergies) een belangrijke rol spelen en dat er daarmee een risico is op een te grote marktmacht voor deze partijen? Hoe gaat u ervoor zorgen dat er geen misbruik wordt gemaakt van deze positie?

Hoe gaat u ervoor zorgen dat de toegang tot het Aramis-project, de voorwaarden waaronder en de tarieven voor alle partijen goed geregeld zijn en ook worden gereguleerd en gemonitord?

Antwoord 3 en 4

Ja, het klopt dat Shell en TotalEnergies de initiatiefnemers zijn van het Aramis-project. In september 2021 hebben EBN en Gasunie zich bij het consortium gevoegd om het project verder te ontwikkelen. Het Aramis-project ontwikkelt CO₂-transportinfrastructuur naar een gebied in het noordwesten van de Noordzee waar zich een groot opslagpotentieel bevindt. Hier liggen ook (bijna) uitgeproduceerde gasvelden van Shell en Total die voor opslag gebruikt kunnen worden. Om van start te kunnen gaan, gaat Aramis uit van een minimaal volume van ca. 5 Mton. Dit wordt de «launching phase» genoemd. Op 27 juni 2022 jongstleden heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toestemming gegeven aan Shell en TotalEnergies om samen te werken bij de CO₂-opslag in lege gasvelden op de Noordzee voor deze «launching phase». De ACM stelt dat samenwerking in deze fase van het project noodzakelijk is om dit initiatief van de grond te krijgen en de klimaatvoordelen te realiseren. Gelet hierop stelt de ACM dat het niet erg is dat de concurrentie tussen Shell en TotalEnergies in de «launching phase» in geringe mate wordt beperkt.

Het risico op marktmacht is inderdaad aanwezig indien één of twee grote spelers cruciale delen van een keten in hun beheer hebben. Shell en TotalEnergies zullen bij het Aramis project voorzien in twee onderdelen van de keten: (1) CO₂-opslag, te weten lege opslagvelden die in eigendom zijn van Shell of TotalEnergies en (2) transport waarbij straks meerdere emittenten (bedrijven die CO₂ afvangen en aanbieden) en meerdere eigenaren van lege opslagvelden zich kunnen aansluiten.

Voor CO₂-opslag is het niet evident dat er een te groot risico op marktmacht kan ontstaan voor Shell en TotalEnergies. Op den duur zullen meerdere aanbieders zich kunnen aansluiten op de hoofdinfrastructuur van Aramis, waardoor verschillende eigenaren van CO₂-opslagvelden met elkaar concurreren op het opslagtariaf. Aramis is momenteel al in gesprek met andere operators om aansluiting op de infrastructuur voor opslag te realiseren. Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 1 en 2 is een exploitant van een transportnetwerk voor CO₂ op grond van de Mijnbouwwet ook verplicht om derden toegang te verlenen op redelijke, transparante en niet-discriminerende voorwaarden. Beroep op een gebrek aan capaciteit of verbindingsmogelijkheden kan niet worden gedaan indien dit met het uitvoeren van de nodige capaciteitsverhogende werkzaamheden kan worden opgeheven, voor zover dit economisch verantwoord is of de verzoeker bereid is de werkzaamheden te betalen.

Voor CO₂-transport kan een situatie ontstaan dat de infrastructuur in beheer van Aramis leidt tot een monopoliepositie, wat een risico met zich meebrengt op misbruik van marktmacht. De toegang van nieuwe CCS-aanbieders wordt echter geborgd via de Mijnbouwwet. Hierin is, conform de eisen van de Europese CCS-richtlijn, de verplichting opgenomen om non-discriminatoire toegang tot transportinfrastructuur en opslaglocaties te verlenen aan derde partijen die zich willen aansluiten op de infrastructuur van Aramis (open access). Over de verplichting om toegang te verlenen en de voorwaarden daarvoor kunnen eventueel nadere regels worden gesteld, indien dat nodig blijkt.

Marktmacht kan niet alleen gepaard gaan met een discriminatoire toegang van nieuwe CCS-aanbieders. Het kan ook tot hogere prijzen leiden voor de Nederlandse industrie die afhankelijk is van CCS voor haar verduurzaming op korte termijn. Naast het vereiste dat de prijs redelijk, transparant en niet-discriminerend moet zijn, wordt dit risico gemitigeerd door het beleid dat reeds is ingezet. Zo kunnen emittenten gebruik maken van een SDE++-

subsidie om hun CO₂-afvang te bekostigen. De subsidie is gebaseerd op een kostenplusbenadering voor het Aramis-consortium. In combinatie met het Europese ETS-systeem zorgt dit ervoor dat Shell en TotalEnergies niet te hoge prijzen in rekening kunnen brengen bij de gebruiker. Het zou dan immers goedkoper zijn voor emittenten om CO₂ uit te stoten dan af te vangen. Daarnaast zal er op den duur ook concurrentie ontstaan voor de transportleiding wat de potentiële marktmacht van Aramis inperkt. Zo zal het consortium op den duur moeten concurreren met aanbieders die CO₂ per schip vervoeren. Dit scenario wordt binnenkort werkelijkheid. Recent heeft Yara bekend gemaakt een overeenkomst te hebben afgesloten met het Noorse project Northern Lights om haar CO₂ via schip aan te leveren bij een Noors opslagveld. Ik ben ook in gesprek met de Noorse overheid om, voor zover nodig, afspraken hiervoor vast te leggen. Tot slot is CCS voor veel emittenten een tussenoplossing. Op den duur zal Aramis niet alleen concurrentie ondervinden van andere CCS-initiatieven. Het zal ook moeten concurreren met andere toepassingen voor verduurzaming (elektrificatie, waterstof). Gegeven deze ontwikkelingen acht ik het risico dat de marktmacht van Aramis publieke belangen schaadt gering. Middels het MIEK zullen de ontwikkelingen binnen CCS-infrastructuurprojecten gemonitord worden.

Vraag 5

Klopt het dat u een externe partij opdracht heeft gegeven een analyse te maken van de benodigde marktordening? Bent u bereid de bevindingen met de Kamer te delen?

Antwoord 5

Er is geen opdracht verschaft aan een externe partij om een analyse te maken van de benodigde marktordening voor de CCS-markt. De marktordening is immers al op grote lijnen vastgesteld en gecommuniceerd naar uw Kamer in de brief van 5 juli 2021 jl.

Wel heb ik in aanloop naar de openstelling van de SDE++ ronde van deze zomer een onafhankelijk adviseur gevraagd om de huidige knelpunten in de ontwikkeling van de CCS-markt in kaart te brengen. Deze bevindingen zullen gebruikt worden om vervolgstappen te formuleren om knelpunten weg te nemen.