

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Algemene Rekenkamer
t.a.v. de heer Duisenberg
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Directie Financieel
Economische Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum

Betreft Bestuurlijke reactie conceptrapport "Opslag CO₂ onder de Noordzee"

Ons kenmerk
FEZ / 45247000

Geachte heer Duisenberg,

Uw kenmerk

Op 25 januari 2024 ontving ik uw conceptrapport "Opslag CO₂ onder de Noordzee". Ik ben u zeer erkentelijk voor uw rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen. Met deze brief reageer ik mede namens de minister van Financiën, de minister voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris Mijnbouw op uw rapport.

Bijlage(n)

De realisatie van het eerste grootschalige CCS-project in de Europese Unie, Porthos, is een belangrijke stap voor het Nederlandse en Europese klimaatbeleid. Een grote mijlpaal waar ik trots op ben. Porthos is een eerste, noodzakelijke, stap in de doorontwikkeling van CCS. Het feit dat er in de afgelopen 6 jaar beleid en financieel instrumentarium is ontwikkeld, vergunningen zijn verleend, en initiatiefnemers de finale investeringsbeslissing hebben genomen, neemt risico's weg en geeft daarmee de markt de benodigde zekerheid om zelf activiteiten te ontplooiën. De uitgevoerde evaluatie leert ons belangrijke lessen en geeft ons de mogelijkheid om verbeteringen door te voeren. De hoofdconclusie van uw rapport, namelijk dat Porthos een doeltreffende oplossing is om het Nederlandse klimaatdoel van 2030 te behalen, zie ik daarom als een belangrijke steun voor het CCS-beleid. Uit uw onderzoek blijkt dat de steun die de overheid biedt middels de SDE++-regeling ruimschoots doelmatig is. Hiermee onderstreept de Algemene Rekenkamer dat het huidige CCS-beleid doelmatig en doeltreffend is. Graag reageer ik achtereenvolgens op uw aanbevelingen.

Aanbeveling 1

U constateert terecht dat het Porthos-project (nog) niet voldoet aan de rendementsindicatoren van staatsdeelnemingen voor dit soort projecten. De belangrijkste oorzaak hiervan benoemt u ook in uw rapport. Door vertraging van het project en de hoge inflatie zijn de kosten voor het project substantieel gestegen. De reden dat het kabinet deze investeringen heeft goedgekeurd, ligt enerzijds in het first-of-a-kind karakter van het project en de rol die Porthos speelt in het op gang brengen van de markt. Anderzijds is het een reëel scenario dat het rendement van het project verbetert, wanneer additionele CCS-projecten op de Porthos-infrastructuur aansluiten. De vooruitzichten hierop zijn gunstig. Uw aanbeveling om bij toekomstige CCS-projecten gebruik te maken van de

mogelijkheden die de Mijnbouwwet en de SDE++-regeling (kunnen) bieden om meer baten naar het Rijk te laten vloeien, zal ik onderzoeken. Ik wil hierbij benadrukken dat ik hoge vermeden ETS-kosten niet als een probleem zie. Dit is juist het effect dat werd beoogd met de introductie van het ETS, namelijk een CO₂-prijs die oploopt naarmate de rechten schaarser worden. Hiermee worden meer maatregelen kostenefficiënt en loont het om te investeren in CO₂-reductie. Bedrijven kunnen zelf bepalen wanneer zij deze maatregelen nemen. Het afkomen van de vermeden kosten nadat bedrijven CO₂-reductiemaatregelen hebben genomen, is niet in lijn met de geest van het instrument en haalt de prikkel weg voor bedrijven om te verduurzamen. Wel vind ik het van belang dat er geen overwinsten worden gesubsidieerd.

In de SDE++ zijn al diverse mogelijkheden opgenomen om een hogere dan destijds verwachte ETS-prijs te verrekenen. Dat gebeurt bij CCS jaarlijks door te corrigeren voor de ETS-prijs en ook door de Milieusteunkadertoets (MSK). Deze toets is bedoeld voor het tegengaan van overstimulering bij subsidie voor technieken waar in Nederland nog weinig ervaring mee is opgedaan en waar een relatief grote variatie in projecten zichtbaar is. Hiermee kan het subsidiebedrag naar beneden worden bijgesteld op basis van de daadwerkelijke kosten die een subsidieontvanger gemaakt heeft. Zoals recent aangekondigd door de minister voor Klimaat en Energie, wijzigt het Besluit SDE zodat ook op generieke wijze dit kan worden gecorrigeerd voor bepaalde categorieën technieken. Daarnaast worden de ramingen van de ETS-prijs elk jaar door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geactualiseerd en vervolgens verwerkt in de SDE++-basisbedragen voor nieuwe aanvragen. Hiermee wordt het risico op overwinsten verkleind. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat toekomstige ETS-prijzen afhankelijk zijn van macro-economische ontwikkelingen en van mogelijke toekomstige Europese politieke besluitvorming. Ik zie de berekeningen in uw onderzoek daarom met name als illustratief.

Bij het overwegen van verdere aanpassingen aan de SDE++-regeling nemen we zorgvuldig de balans tussen kosten en baten voor het Rijk in acht. Hoewel deze specifieke wijzigingen reeds zijn doorgevoerd, vergt het implementeren van mogelijk aanvullende aanpassingen tijd en een doordachte aanpak. Ons doel is om de impact en effectiviteit van elke wijziging in de SDE++ zorgvuldig af te wegen, terwijl we tegelijkertijd de bredere belangen van het Rijk waarborgen. Later dit jaar zal de minister voor Klimaat en Energie dieper ingaan op hoe de SDE++ regeling zich naar de toekomst toe zou moeten ontwikkelen gegeven de benodigde transitie in het energiesysteem.

Een andere mogelijkheid die u schetst is de mogelijkheid in de Mijnbouwwet om een afdracht op te nemen in de CO₂-opslagvergunning. In het geval van het Porthos-project heb ik van deze mogelijkheid bewust geen gebruik gemaakt, omdat de ontwikkeling van het project en het op gang brengen van de markt voor mij prioriteit kregen boven het innen van een afdracht wat een extra barrière voor de ontwikkeling van het project zou betekenen. Bovendien zou een afdracht kostenverhogend werken, wat zou leiden tot een hogere SDE++-beschikking indien deze afdracht zou zijn opgenomen in de SDE++-regeling. In de toekomst is

deze afdracht een mogelijkheid die ik zeker open houd en nader zal onderzoeken. Of dit dan ook het juiste instrument is om de baten verkregen door hoge vermeden ETS-kosten naar het Rijk te laten vloeien, indien dat al wenselijk is, zal ik daar in mee nemen. Op het moment dat de verplichting voor een afdracht in de vergunning wordt opgenomen, is de toekomstige CO₂-prijs nog niet bekend. En achteraf een afdracht introduceren creëert een risico in de markt dat ingeprijsd zal worden in het transport- en opslagtariet, met het risico dat de baten bij de opslagpartij komen te liggen. Ook kan het voorkomen dat er in een reservoir CO₂ wordt opgeslagen dat afkomstig is van verschillende emittenten met elk een ander kostenprofiel. In de CO₂-opslagvergunning kan ik geen onderscheid maken in de herkomst van de CO₂.

In uw rapport geeft u aan dat de informatievoorziening aan het parlement over Porthos geen onderdeel was van uw onderzoek, maar dat u op twee punten constateert dat de Tweede Kamer niet is geïnformeerd. Zo was het parlement niet op de hoogte dat er aardgas achterblijft in het opslagvoorkomen waar Porthos gebruik van zal maken. Dat is correct. De opslagvergunning waar Porthos gebruik van maakt is in 2011 afgegeven voor het CCS-project ROAD wat destijds werd ontwikkeld in de haven van Rotterdam. Ten tijde van deze verlening was de verwachting dat het veld veel eerder uit productie zou zijn. Indien bij toekomstige CO₂-opslagvergunningen er sprake is van niet-gewonnen aardgas zal ik hier transparanter in zijn en dit kenbaar maken. Verder geeft u aan dat het parlement niet op de hoogte was van de samenhang van de verstrekte garantieregeling aan Porthos en gascompensatieafspraken tussen Porthos en haar klanten. Die afspraken zie ik als privaatrechtelijke afspraken, die een projectrisico afdekken waar de staat geen rol in heeft. Bij het verstrekken van de garantie is uitgesproken naar Porthos dat alle nog openstaande risico's opgelost moesten zijn. Daarmee was er wat mij betreft geen inhoudelijke samenhang.

Aanbeveling 2

Ik begrijp uw aanbeveling om vooraf, bijvoorbeeld door middel van een MKBA-analyse, een compleet beeld te vormen voor verschillende scenario's van alle kosten en baten van CCS voor het Rijk. In het handboek Investerings Staatsdeelnemingen is de mogelijkheid van een MKBA en scenario-analyse eveneens opgenomen. Hoewel op voorhand niet alle risico's, zoals een explosieve stijging van CO₂- of gasprijzen te voorzien zijn, denk ik ook dat een meer integraal beeld met verschillende scenario's op voorhand waardevol is. Ik ga nader onderzoeken hoe de departementen hier in samenwerking tussen aandeelhouder en beleidsdepartement beter invulling aan kunnen geven. Daarbij betrekken we ook het belang van behoud van economische activiteiten in Nederland met het doel een passende verdeling van risico's en baten en lasten tussen het bedrijfsleven en het Rijk.

Aanbeveling 3

U geeft aan dat het onduidelijk is of de deelname van EBN in Porthos voldoet aan de eisen die de Mijnbouwwet daaraan stelt. Met u ben ik van mening dat het van

belang is om hier op te toetsen en om te bezien of dat in de toekomst zou moeten leiden tot aanpassing van de Mijnbouwwet.

Ik heb bij de beoordeling van dit dossier gekeken naar de wijze waarop EBN beoogde deze activiteit te financieren, en daarmee ook naar de interne lening binnen de EBN-groep. Ik heb geconcludeerd dat de financiering van activiteiten waarvoor op grond van artikel 82, vierde lid, van de Mijnbouwwet instemming is verleend niet plaatsvindt ten laste van de inkomsten uit hoofde van de activiteiten ter uitvoering van de wettelijke taken van EBN. Dit omdat de lening wordt opgebracht uit de liquiditeiten van EBN (de holding) die daarover beschikt vanwege omvangrijke voorzieningen voor toekomstige verplichtingen en het eigen vermogen. Het vermogen van EBN bestaat daarbij niet louter uit aardgasbaten, het betreft een vermenging van aardgasbaten, baten uit andere activiteiten en gestort kapitaal.

Voorts is van belang dat deze interne lening tegen marktconforme voorwaarden is verstrekt en dat EBN als onderneming verplicht is om haar liquiditeiten op een economisch verstandige manier te beheren. EBN heeft er voor gekozen een deel van haar liquiditeiten aan te wenden voor een interne lening (van holding aan dochter) voor het project Porthos. Dit is bedrijfseconomisch gezien een logisch besluit. Deze lening moet volledig worden terugbetaald en is tegen marktconforme voorwaarden verstrekt. Daar gaan dus redelijke en marktconforme opbrengsten mee gepaard.

De beoordeling van de marktconformiteit heeft plaatsgevonden op het moment dat werd ingestemd met de activiteit en hiervoor subsidie werd verleend. De beoordeling van de marktconformiteit heeft daarbij plaatsgevonden aan de hand van de eisen die de Europese Commissie stelt uit hoofde van het Market Economy Operator beginsel (zie mededeling staatssteun van de Europese Commissie). Voorcalculatorisch is daarbij gebruik gemaakt van een extern getoetste marktconforme WACC voor EBN.

Hoogachtend,

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