

Vergaderjaar 2022–2023

**32 813**

## **Kabinetsaanpak Klimaatbeleid**

**Nr. 1175**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2023

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft mij op 6 juli 2022 verzocht een reactie te geven op het rapport «*A carbon takeback obligation for fossil fuels: Feasibility study phase 2*»<sup>1</sup>. Dit onderzoek is uitgevoerd mede in opdracht van het Ministerie van EZK. Met het onderzoek is beoogd de voor- en nadelen van een *Carbon Takeback Obligation* (CTBO) in kaart te brengen voor eventuele toepassing ervan als onderdeel van een transitieplan voor de Nederlandse olie- en gassector. Er zijn verschillende organisaties bezig met de ontwikkeling van een CTBO-concept, waaronder de universiteit van Oxford, waardoor er verschillende varianten van het concept CTBO kunnen bestaan. Deze reactie is specifiek gericht op het bovengenoemde rapport.

#### **Het Carbon Takeback Obligation concept**

Het concept Carbon Takeback Obligation beoogt bindende voorwaarden te stellen aan «op de markt te brengen hoeveelheden aardgas», en voor te schrijven dat voor elke kubieke meter aardgas die op de markt wordt gebracht een passend percentage koolstof permanent wordt opgeslagen. Dit zogenaamde «CTBO-percentage» zal geleidelijk toenemen van 15% in 2030 naar 100% in 2050. Bij invoering van een CTBO zullen producenten en importeurs van aardgas verplicht worden om opslagcertificaten te kopen (en in te leveren bij het bevoegd gezag) om zo aan hun Carbon Takeback-verplichting te voldoen. De bedrijven die CO<sub>2</sub> of koolstof permanent opslaan, genereren deze opslagcertificaten en kunnen deze verkopen. Hiermee ontstaat aanvullende marktvraag voor CCS-projecten en daarbij mogelijk een verminderde subsidie-afhankelijkheid. Het CTBO-concept zou ook toepasbaar kunnen zijn voor olie (producten), maar dit rapport van De Gemeynst et al. betreft enkel de gasmarkt.

<sup>1</sup> Opgesteld door consultancy bedrijven de Gemeynst, Margriet Kuijper Consultancy en Royal HaskoningDHV.

In het rapport wordt gesteld dat de implementatie van een CTBO een concreet pad biedt voor het behalen van de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs (Kamerstuk 32 813, nr. 342), onafhankelijk van de snelheid van de uitrol van hernieuwbare energiebronnen. Een CTBO kan bewerkstelligen dat alle CO<sub>2</sub>-emissies van fossiele brandstoffen binnen een gesloten systeem, zoals bijvoorbeeld binnen de grenzen van de EU, op een effectieve manier (gedeeltelijk) kunnen worden gecompenseerd. Volgens het onderzoek zullen de totale maatschappelijke kosten voor het bereiken van *net zero* in 2050 lager zijn als er een CTBO-beleid wordt ingevoerd. De kosten van de toepassing van CCS zijn lager in vergelijking met andere alternatieven, zoals duurzame warmte en alternatieve brandstoffen. Om die reden is de projectie dat er in een scenario met CTBO-beleid in 2050 meer fossiele brandstoffen zullen worden gebruikt in vergelijking met referentiescenario's zonder CTBO-beleid.

Producenten van fossiele brandstoffen (in dit geval gasproducenten) zullen de extra kosten van de CTBO, door het kopen van opslagcertificaten, gedeeltelijk doorberekenen aan zowel de industriële als de huishoudelijke gasverbruikers. Hoewel de auteurs aangeven dat de stijging van de energieprijzen tot 2030 klein zal zijn (enkele procenten), is het effect van een verder stijgend CTBO-percentage op de energieprijzen onduidelijk.

Het rapport stelt dat door toepassing van CTBO in Nederland, de extra financiële stimulans voor CCS-projecten om opslagcertificaten te genereren en te verkopen naar verwachting zal leiden tot een additionele ongesubsidieerde CO<sub>2</sub>-reductie tot 2 megaton in 2030 op nationaal niveau t.o.v. het gehanteerde referentiescenario<sup>2</sup>. Dit komt deels doordat er momenteel geen business case bestaat voor DACS of BECCS<sup>3</sup>. De Europese Commissie heeft recentelijk een wetsvoorstel voor certificering van koolstofverwijdering gepubliceerd<sup>4</sup>, inclusief verwijdering van biogene en atmosferische koolstof (d.m.v. DACS en BECCS). Het kabinet heeft de Europese Commissie in de hieraan voorafgaande Mededeling Duurzame Koolstofcycli al eerder verzocht om te onderzoeken of de koolstofverwijderingscertificaten kunnen worden erkend binnen het EU ETS<sup>5</sup>. Dit zou perspectief kunnen bieden op een stabiele markt voor en -financiering voor gecertificeerde koolstofverwijderingen.

Op dit moment is dus onzeker of een CTBO-beleid, gezien de huidige marktprijken en de uitbreidingsruimte in de huidige instrumenten, als aanvullend beleidsinstrument in de toekomst de beoogde meerwaarde biedt. Op Europees niveau is de implementatie van zulke wetgeving uitdagend; niet alle lidstaten erkennen het belang van CCS of hebben de geschikte geologie om CO<sub>2</sub>-opslagplaatsen te ontwikkelen, wat een belemmering kan vormen voor een bredere Europese uitrol van een CTBO-beleid.

### **Compatibiliteit met het kabinetsbeleid**

Op fundamenteel niveau zet ik mijn vraagtekens bij de verenigbaarheid van het CTBO-concept met het huidige kabinetsbeleid rondom energie en

<sup>2</sup> Het referentiescenario hanteert een ETS-prijs van 70 €/ton CO<sub>2</sub>, een prijs van 40€/ton CO<sub>2</sub> voor een CO<sub>2</sub>-opslagcertificaat en een CCS-plafond van 9.7 mton in de SDE++.

<sup>3</sup> Direct Air Capture and Storage (DACs) en bioEnergy with Carbon Capture and Storage (BECCS).

<sup>4</sup> COM(2022) 672 Proposal for a Regulation on an EU certification for carbon removals.

<sup>5</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 3318.

klimaat, ondanks de mogelijke voordelen die een CTBO biedt in de transitie naar netto nul uitstoot van broeikasgassen. Het CTBO-concept berust op *carbon balancing* en biedt de mogelijkheid om fossiele brandstoffen te blijven winnen en gebruiken mits daar elders voor wordt gecompenseerd door middel van technieken als CCS, BECCS of DACS. Uit de onderzoeksresultaten volgt dat bij een implementatie van CTBO-beleid het gebruik van fossiele brandstoffen tot 2050 hoger zal zijn dan in de referentiescenario's zonder CTBO. Het effect dat de invoering van een CTBO-beleid heeft op het gebruik van fossiele brandstoffen is daarmee niet in lijn met het kabinetsbeleid dat doelstellingen stelt met betrekking tot de reductie van broeikasgasemissies.

De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen (waaronder aardgas) zal, in lijn met de klimaatambities, structureel en zo snel als mogelijk moeten afnemen. Om de klimaatdoelstellingen op een duurzame wijze te bereiken, zal Nederland zich richting een fossielvrije toekomst moeten bewegen, met verminderde afhankelijkheid van eindige bronnen als fossiele brandstoffen of CO<sub>2</sub>-opslagcapaciteit in de Noordzee. Voor het kabinet is het realiseren van CCS nadrukkelijk geen doel an sich maar een transitietechniek om op korte termijn effectief CO<sub>2</sub>-emissies te reduceren in de industrie.

Dit zijn de voornaamste redenen waarom ik niet voornemens ben het CTBO-beleid te ontwikkelen of CTBO-pilots in Nederland uit te voeren.

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