



Brussel, 25.5.2022
C(2022) 3369 final

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 25.5.2022

over de ontwerpvergunning voor de permanente opslag van kooldioxide in het opslagvoorkomen P18-2 van het Nederlands continentaal plat en de wijziging van de vergunning voor de permanente opslag van kooldioxide in het opslagvoorkomen P18-4

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 25.5.2022

over de ontwerpvergunning voor de permanente opslag van kooldioxide in het opslagvoorkomen P18-2 van het Nederlands continentaal plat en de wijziging van de vergunning voor de permanente opslag van kooldioxide in het opslagvoorkomen P18-4

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

1. RECHTSKADER

Bij Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad¹ (“de CCS-richtlijn”) is een rechtskader vastgesteld voor de milieuveilige geologische opslag van CO₂ om bij te dragen aan de strijd tegen klimaatverandering. De CCS-richtlijn heeft betrekking op de CO₂-opslag in geologische formaties in de Unie tijdens de volledige levensduur van opslaglocaties en harmoniseert de vereisten voor het selecteren en exploiteren van de CO₂-opslaglocaties. In het bijzonder worden de lidstaten er in hoofdstuk 3 van de CCS-richtlijn toe verplicht ervoor te zorgen dat er geen opslaglocatie wordt geëxploiteerd zonder opslagvergunning en worden in dit hoofdstuk de vereisten vastgesteld voor het nationale vergunningsproces en de inhoud van de vergunning.

Artikel 10 van de CCS-richtlijn voorziet in een aanvullende waarborg om er, aan de hand van de dialoog tussen de betrokken lidstaat en de Commissie, voor te zorgen dat nationale opslagvergunningen in overeenstemming zijn met de CCS-richtlijn. In dit verband verplicht artikel 10 van de CCS-richtlijn de lidstaten ertoe de Commissie in kennis te stellen van alle ontwerpopslagvergunningen en al het andere materiaal dat in aanmerking wordt genomen met het oog op de vaststelling van het ontwerpvergunningsbesluit te verstrekken. De Commissie heeft als taak de nationale ontwerpopslagvergunningen te evalueren en heeft de mogelijkheid om binnen vier maanden na ontvangst van de ontwerpopslagvergunning en de relevante documenten een niet-bindend advies uit te brengen. Wanneer de Commissie een niet-bindend advies uitbrengt, wordt van de bevoegde autoriteit verwacht dat zij hier bij het goedkeuren van de definitieve opslagvergunning zo veel mogelijk rekening mee houdt. Artikel 10, lid 2, van de CCS-richtlijn vereist dat de bevoegde autoriteit een eventuele afwijking van het advies van de Commissie met redenen omkleedt.

De CCS-richtlijn is correct in het Nederlands recht omgezet. De bevoegde autoriteit voor het verlenen van de opslagvergunning is het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het Nederlandse Staatstoezicht op de Mijnen (“SodM”) is verantwoordelijk voor inspecties.

2. PROJECT EN NATIONAAL VERGUNNINGSPROCES

2.1. AANVRAAG VOOR EEN OPSLAGVERGUNNING

¹ PB L 140 van 5.6.2009, blz. 114.

Op 12 februari 2021 dienden TAQA Offshore B.V.² en Energie Beheer Nederland CCS B.V.³ (“de aanvrager”) een gezamenlijke aanvraag in voor een vergunning voor de permanente opslag van CO₂ in het opslagvoorkomen P18-2 van het uitgeputte gasveld van het Nederlands continentaal plat overeenkomstig artikel 25, lid 1, van de Nederlandse Mijnbouwwet (“de aanvraag”). Op verzoek van de bevoegde autoriteit werkte de aanvrager de aanvraag op 18 juni 2021 bij.

De aanvraag betreft een project voor de afvang en opslag van koolstof, “Porthos”⁴, dat de aanvrager ontwikkelt in samenwerking met een consortium bestaande uit Havenbedrijf Rotterdam N.V., N.V. Nederlandse Gasunie en Energie Beheer Nederland N.V.

Daarnaast vraagt de aanvrager om de afstemming van de opslagvergunningen voor de CO₂-opslaglocaties P18-2 en P18-4 voor gebruik in het kader van het Porthos-project met het oog op de efficiënte integratie van de werkzaamheden op de CO₂-opslaglocaties.

De bevoegde autoriteit heeft reeds een openbare raadpleging over de ontwerpwijziging van de vergunning voor de permanente opslag van CO₂ in het opslagvoorkomen P18-4 van het Nederlands continentaal plat (“de wijziging van de P18-4-vergunning”) voorbereid en gestart. Gezien het verband tussen de ontwerpvergunning voor het opslagvoorkomen P18-2 en de wijziging van de P18-4-vergunning heeft de Commissie besloten laatstgenoemde ook te evalueren en hierover advies uit te brengen in punt 5 van dit advies.

Volgens de in de aanvraag opgenomen en de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte informatie overweegt de aanvrager het uitgeputte gasveld P18-6 te gebruiken als mogelijke opslaglocatie voor CO₂, in combinatie met de locaties P18-2 en P18-4. Er is geen aanvraag voor de permanente opslag van CO₂ in opslagvoorkomen P18-6 van het Nederlands continentaal plat ingediend, maar de financiële waarborgen van de ontwerpvergunning bevatten bedragen voor P18-6.

2.2. PROJECTOMSCHRIJVING

In het kader van het Porthos-project moet CO₂ worden afgevangen van diverse industriële bronnen in de Rotterdamse haven en moet dit worden getransporteerd en permanent worden opgeslagen in de opslagvoorkomens P18-2 en P18-4 (en eventueel P18-6) van de uitgeputte gasvelden van het Nederlands continentaal plat. Het project is met name gericht op de ontwikkeling van de infrastructuur in het havengebied van Rotterdam voor de verzameling en compressie van CO₂. De CO₂ die door Porthos zal worden getransporteerd en opgeslagen, wordt afgevangen door verschillende bedrijven die hun CO₂ leveren aan een verzamelleiding die door het Rotterdamse havengebied loopt. De CO₂ wordt vervolgens op druk gebracht in een compressorstation en via een offshorepijpleiding getransporteerd naar het bestaande P18-

² TAQA Offshore B.V. (TAQA) is een volledige dochteronderneming van TAQA Energy B.V., dat zich bezighoudt met de exploratie, de productie en het transport van olie en aardgas in Nederland. TAQA Energy B.V. is een volledige dochteronderneming van TAQA International B.V. (vroeger bekend onder de naam TAQA Europa B.V.), een bedrijf met zetel in Amsterdam, Nederland. Het uiteindelijke moederbedrijf is Abu Dhabi National Energy Company PJSC “TAQA”, een bedrijf met zetel in Abu Dhabi, Verenigde Arabische Emiraten. TAQA Energy B.V. is de huidige vergunninghouder voor de winning van aardgas uit het opslagvoorkomen P18a en is aangewezen voor de uitvoering van de operationele activiteiten die verband houden met de CO₂-opslag op de CO₂-opslaglocatie P18-2 in de zin van artikel 22, lid 5, van de Nederlandse Mijnbouwwet.

³ Energie Beheer Nederland CCS B.V. (EBN) is een volledige dochteronderneming van Energie Beheer Nederland B.V., een bedrijf dat actief is op het gebied van de exploratie, de productie, het transport en de verkoop van aardgas en dat direct of indirect in handen is van de Nederlandse staat.

⁴ Port of Rotterdam CO₂ Transport Hub and Offshore Storage.

A-platform, ongeveer 18 kilometer van de kust. Vanaf dit platform wordt de CO₂ in de bestaande putten⁵ van de uitgeputte gasvelden P18-2 en P18-4 (en eventueel P18-6) gepompt.

Porthos verwacht op de opslaglocatie P18-2 in totaal rond de 32 miljoen ton CO₂ permanent op te slaan, ongeveer 1,8 miljoen ton CO₂ per jaar, gedurende 18 jaar. De CO₂ zal met een maximale injectiesnelheid van 40 kg CO₂ per seconde per put worden geïnjecteerd, waarbij de maximale druk op de put en het reservoir zowel tijdens de injectie als na afloop daarvan nooit boven een overdruk van 351 bar uitkomt. De injectie begint ten vroegste op 1 januari 2024 en duurt tot uiterlijk 31 december 2041.

Porthos is door de Europese Unie erkend als onderdeel van het “CO2 TransPorts”-project van gemeenschappelijk belang uit hoofde van Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009⁶.

3. EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

Op 20 april 2021 diende de Nederlandse overheid bij de Commissie de aanvraag voor de permanente opslag van CO₂ in het opslagvoorkomen P18-2 van het Nederlands continentaal plat in. De Nederlandse overheid diende op 8 oktober 2021 een gewijzigde aanvraag in bij de Commissie. Op 16 november 2021 verzochten de diensten van de Commissie de Nederlandse overheid om verduidelijkingen met betrekking tot de aanvraag. De Nederlandse overheid verstrekke de uitleg op 1 december 2021.

Op 22 december 2021 diende de Nederlandse overheid de ontwerpvergunning en andere ondersteunende documenten, zoals technische verslagen en adviezen van de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (“TNO”), het SodM en andere organen, bij de Commissie in. De Nederlandse overheid verstrekke op 14 januari 2022 aanvullende informatie over de ontwerpvergunning.

De door de Nederlandse overheid overlegde ontwerpvergunning, aanvraag en ondersteunende documenten vormen de basis voor de evaluatie van de Commissie en voor dit niet-bindende advies.

Daarnaast verstrekke de Nederlandse overheid op 10 januari 2022 informatie aan de Commissie over de wijziging van opslagvergunning P18-4. Gezien het verband tussen de twee vergunningen heeft de Commissie besloten deze op te nemen in de evaluatie en in dit niet-bindende advies.

Op 22 maart 2022 kwamen de diensten van de Commissie en de Nederlandse autoriteiten bijeen om de ontwerpvergunning te bespreken. De Nederlandse autoriteiten verstuurden op 29 maart 2022 nadere verduidelijkingen en documenten aan de diensten van de Commissie.

De Nederlandse autoriteiten verduidelijkten met name dat in vergunningen slechts speciale vereisten voor de betrokken vergunninghouder of het desbetreffende project (in het onderhavige geval de opslaglocatie) worden vermeld, in lijn met de bepalingen inzake de verlening van vergunningen van het Nederlandse bestuursrecht. Algemene vereisten die bij wet zijn vastgesteld, worden daarentegen beschouwd als wettelijke verplichtingen en worden nooit opgenomen in vergunningen. Wat de ontwerpvergunning betreft, stelden de

⁵ De ontwerpvergunning heeft betrekking op de volgende putten: P18-2A1, P18-2A3, P18-2A5 en P18-2A6.

⁶ PB L 115 van 25.4.2013, blz. 39.

Nederlandse autoriteiten de diensten van de Commissie gerust dat de algemene vereisten die voortvloeien uit de CCS-richtlijn, zoals omgezet in Nederlands recht, die niet in de ontwerpvergunning zijn opgenomen, te allen tijde moeten worden nageleefd door de vergunninghouder. Deze vereisten voor de vergunninghouder omvatten, maar zijn niet beperkt tot:

- het bijhouden van een register van de hoeveelheden en kenmerken van de geleverde, opgeslagen en, indien van toepassing, weggelekte CO₂-stromen, met inbegrip van hun samenstelling (artikel 12, lid 3, punt b), van de CCS-richtlijn);
- het waarborgen van een regelmatige rapportering aan de bevoegde autoriteit van de resultaten van de monitoring en de hoeveelheden en kenmerken van de geleverde en geïnjecteerde CO₂-stromen (artikel 14, leden 1 en 2, van de CCS-richtlijn);
- het onmiddellijk melden aan de bevoegde autoriteit van lekkages en significante onregelmatigheden (artikel 16 van de CCS-richtlijn).

Daarnaast hebben de Nederlandse autoriteiten verduidelijkt dat overige vereisten, zoals de voorwaarden voor de overdracht van de verantwoordelijkheid op grond van artikel 18 van de CCS-richtlijn, ook zijn opgenomen in de toepasselijke Nederlandse wetgeving en niet in de vergunning hoeven te worden opgenomen.

De Commissie heeft nota genomen van de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte verklaringen en ziet derhalve af van aanbevelingen met betrekking tot de ontwerpvergunning in dit opzicht. Zij begrijpt immers dat de gevolgen voor de vergunninghouder in het geval van niet-naleving van dergelijke verplichtingen vergelijkbaar zullen zijn met de gevolgen waarin is voorzien in geval van niet-naleving van de verplichtingen die in de ontwerpvergunning uitdrukkelijk zijn genoemd.

Gezien het feit dat de CCS-richtlijn de lidstaten ertoe verplicht de doelstellingen ervan te verwezenlijken, terwijl de keuze voor de middelen hiervoor aan hen wordt overgelaten, is de Commissie van mening dat de Nederlandse juridische constructie voor de afgifte van opslagvergunningen de doeltreffendheid van de CCS-richtlijn niet belemmert, mits de bepalingen van het Nederlands recht op de juiste wijze worden uitgevoerd.

4. ADVIES

Op basis van de evaluatie van de aanvraag, de ontwerpvergunning en andere ondersteunende documenten heeft de Commissie besloten haar mening te geven over de technische, milieu- en financiële aspecten van de ontwerpvergunning, zoals uiteengezet in de volgende punten.

4.1. Technische vereisten (met name artikel 8, lid 1, punt c), artikel 4, leden 3 en 4, artikel 9, leden 2 tot en met 7; en de artikelen 12 tot en met 14, 16, 17 en 18 van de CCS-richtlijn)

De Commissie is van mening dat de opslaglocatie P18-2 vanuit technisch oogpunt geschikt is voor de permanente geologische opslag van CO₂ en dat de ontwerpvergunning de noodzakelijke vereisten bevat voor de veilige exploitatie van de opslaglocatie in overeenstemming met de CCS-richtlijn.

In dit verband merkt de Commissie op dat de geschiktheid van de opslaglocatie blijkt uit de gedetailleerde karakterisering en beoordeling van de opslaglocatie en het opslagcomplex die

zijn opgenomen in de aanvraag en die worden bevestigd door de technische verslagen⁷. In de technische beoordeling die bij de aanvraag is gevoegd, zijn modellen opgenomen van de statische, dynamische, barst-, geochemische en putprestaties waaruit blijkt dat de CO₂-opslaglocatie P18-2 hydraulisch geïsoleerd is en geschikt is voor de opslag van CO₂ gedurende een lange termijn.

Daarnaast zijn de maximaal toegestane injectievolumes (totale hoeveelheid CO₂ die geologisch mag worden opgeslagen)⁸, de maximale injectieperiode van 18 jaar⁹, de voorgestelde maximale injectiesnelheden¹⁰ en de druk in de putten en het reservoir tijdens en na de injectie¹¹ die in de ontwerpvergunning zijn vastgesteld redelijk. Deze grenzen zijn gebaseerd op de gedetailleerde modellering van de statische, dynamische en putprestaties met gebruik van een aanzienlijke databank van informatie en standaardtechnieken en -technologieën van de industrie.

Ook de eis van de ontwerpvergunning dat de CO₂-stroom voor het overgrote deel bestaat uit CO₂ is in overeenstemming met artikel 12, leden 1 en 2, en artikel 12, lid 3, punt a), van de CCS-richtlijn. De injectiestroom zal voor minimaal 95 % uit CO₂ bestaan. De ontwerpvergunning¹² staat slechts een duidelijk gespecificeerd en beperkt bereik voor onzuiverheden toe dat, volgens onafhankelijke wetenschappelijke standpunten, geen gevolgen zal hebben voor de integriteit van het opslagsysteem of -proces. De ontwerpvergunning¹³ bevat ook een vrijwaringsclausule om aanzienlijke onzuiverheden in de CO₂-injectiestroom aan te pakken.

De Commissie merkt op dat het door de aanvrager gepresenteerde monitoringplan en de vereisten in verband met de bijwerking ervan die in de ontwerpvergunning zijn opgenomen, in overeenstemming zijn met de CCS-richtlijn. De Commissie is echter verheugd over de keuze van de bevoegde autoriteit om de mogelijkheid te onderzoeken om het monitoringplan te verbeteren, zoals geadviseerd door de TNO, het SodM en de Mijnraad. Wanneer uit de onafhankelijke evaluatie die de Nederlandse autoriteiten met het oog hierop hebben toegezegd blijkt dat aanvullende monitoringtechnieken een duidelijk voordeel zouden kunnen opleveren wat betreft de beperking van het risico en wanneer de kosten van dergelijke technieken evenredig zouden zijn, zou de Commissie voorstander zijn van de opname van aanvullende technologieën en technieken in het monitoringplan die geschikt zijn voor het nieuwe proces van de injectie van CO₂ in een uitgeput gasreservoir. De Commissie is met name van mening dat de evaluatie van het gebruik van glasvezelsensoren voor het meten van mogelijke lekkages in micro-annuli, waar van toepassing, in combinatie met het gebruik van

⁷ TNO, geothermisch advies, oktober 2021; adviezen van het SodM inzake putten en reservoirinjecties van juli 2021, advies van het Nederlandse Staatstoezicht op de Mijnen van juli 2021.

⁸ Het maximale toegestane volume CO₂ dat mag worden opgeslagen is 32 miljoen ton (artikel 9 van de ontwerpvergunning).

⁹ De periode waarin CO₂ mag worden geïnjecteerd, is vastgesteld op maximaal 18 jaar. Ze begint uiterlijk op 1 januari 2024 en eindigt uiterlijk op 31 december 2041 (artikel 5 van de ontwerpvergunning).

¹⁰ De maximaal toegestane injectiesnelheid is 40 kg CO₂ per seconde per put, met uitzondering van de eerste zes uur van de opstartwerkzaamheden voor de put, tijdens welke 47 kg per seconde kan worden geïnjecteerd (artikel 8 van de ontwerpvergunning).

¹¹ De maximale druk in de putten en in het reservoir tijdens en na de injectie mag nooit hoger zijn dan een overdruk van 351 bar, wat 20 bar lager is dan de hydrostatische druk (artikel 10 van de ontwerpvergunning).

¹² Artikel 19, lid 1, van de ontwerpvergunning.

¹³ Artikel 19, lid 2, van de ontwerpvergunning vereist dat de vergunninghouder verslag uitbrengt aan de bevoegde autoriteit over significante veranderingen van de samenstelling van de CO₂-stroom en dat hij aantoonbaar dat de verandering geen gevolgen heeft voor de veiligheid en integriteit van de locatie, het systeem en het opslagproces.

microseismische sensoren voor het meten van mogelijke barsten in de deklaag, het monitoringplan ten goede zou kunnen komen. De Commissie is van mening dat het monitoringplan zou kunnen worden verbeterd als onderdeel van de bijwerking van het monitoringplan in de definitieve vergunning.

Wat betreft de mogelijke lekkage tijdens de werkzaamheden erkent de Commissie de onafhankelijke wetenschappelijke standpunten van de TNO, het SodM, SINTEF en NORCE dat de risico's op lekkage tijdens de werkzaamheden en na de afsluiting van de opslag zeer beperkt zijn. Op de locatie werd voor miljoenen jaren aardgas opgeslagen; de puttechnologieën en injectiepraktijken worden in de sector als de norm beschouwd en geschikt voor het doel geacht; en een passende risicobeoordeling, monitoring en corrigerende maatregelen zijn gepland.

De Commissie erkent bovendien de conclusie van dezelfde onafhankelijke organen dat de constructie, de exploitatie en de afsluiting van de opslaglocatie en de noodzakelijke faciliteiten geen significant gevaar zullen opleveren voor het milieu en de menselijke gezondheid.

De Commissie is van mening dat de bepalingen van de ontwerpvergunning met betrekking tot de afsluiting van de opslaglocatie in overeenstemming zijn met de vereisten van de CCS-richtlijn. In de afsluitingsvoorwaarden van de ontwerpvergunning is gespecificeerd dat de afsluiting plaatsvindt zodra er 32 miljoen ton CO₂ is geïnjecteerd en in ieder geval niet later dan 31 december 2041. Daarnaast bevat de ontwerpvergunning¹⁴ een "observatieperiode" na de stopzetting van de injectie van ten minste één jaar, gedurende welke de monitoring, de corrigerende maatregelen en het uitbrengen van verslag aan de bevoegde autoriteit over de omstandigheden op de locatie zullen worden gehandhaafd totdat de bevoegde autoriteit ervan overtuigd is dat er geen sprake is van significante onregelmatigheden. Wanneer dit het geval is kunnen de injectieputten en faciliteiten buiten gebruik worden gesteld. De observatieperiode kan worden verlengd zo lang als vereist door de bevoegde autoriteit totdat de bevoegde autoriteit ervan overtuigd is dat de locatie veilig is en dat de CO₂ op veilige wijze is gebonden.

De Commissie merkt echter op dat de exploitant na de afsluiting van een opslaglocatie verantwoordelijk moet blijven voor het onderhoud, de monitoring en controle, de rapportage en de corrigerende maatregelen overeenkomstig de vereisten van de CCS-richtlijn op basis van een voorlopig plan voor de periode na afsluiting dat moet worden ingediend bij en goedgekeurd door de bevoegde autoriteit en dat deel uitmaakt van de opslagvergunning (artikel 7, lid 8, artikel 9, lid 7, en artikel 17, lid 3). Het voorlopige plan voor de periode na afsluiting wordt behandeld in artikel 15, lid 1, van de ontwerpvergunning met betrekking tot de voorwaarden voor de afsluiting. De ontwerpvergunning moet echter niet alleen de voorwaarden voor de afsluiting bevatten, maar ook een goedgekeurd plan voor de periode na afsluiting. Het goedgekeurde plan voor de periode na afsluiting moet de elementen omvatten die worden genoemd in artikel 17 van de CCS-richtlijn.

4.2. Milieueisen (met name artikel 8, lid 1, punt a), en artikel 7, lid 9, van de CCS-richtlijn)

Zoals opgemerkt in punt 4.1 van dit advies, erkent de Commissie de standpunten van onafhankelijke wetenschappelijke organen dat de constructie, de exploitatie en de afsluiting van de opslaglocatie en de noodzakelijke faciliteiten geen significant gevaar zullen opleveren voor het milieu en de menselijke gezondheid.

¹⁴ Artikel 7 van de ontwerpvergunning.

De Commissie merkt op dat de milieueffectbeoordeling die in de aanvraag is opgenomen deze conclusie grotendeels bevestigt. In deze beoordeling wordt geconcludeerd dat de totale negatieve gevolgen voor het milieu niet significant zijn tegen de achtergrond van andere activiteiten en natuurlijke processen in het gebied.

De Commissie merkt echter op dat de beoordeling geen duidelijke projectomschrijving bevat en dat de permanente opslag van CO₂ na de afsluiting van de putten niet uitdrukkelijk is opgenomen onder de reikwijdte ervan. De Commissie is van mening dat in de milieueffectbeoordeling ten minste de reden moet worden vermeld om aan te nemen dat er geen sprake zal zijn van lekkages en gevolgen tijdens de periode na de afsluiting.

Daarnaast merkt de Commissie op dat de gevolgen voor het milieu na de buitengebruikstelling van een mogelijke lekkage van CO₂ nabij de oppervlakte en zeebodem of aan de oppervlakte niet worden behandeld in de beoordeling. Hoewel de Commissie begrijpt dat de risico's op een lekkage na de buitengebruikstelling minimaal zijn, aangezien de injectie wordt gestopt wanneer de druk 20 bar onder de hydrostatische druk ligt, moet dit punt aan bod komen in de milieueffectbeoordeling. In de beoordeling moet worden aangegeven dat potentiële milieueffecten nabij de oppervlakte en de zeebodem of aan de oppervlakte zeer onwaarschijnlijk zijn en in ieder geval te verwaarlozen zouden zijn.

Gezien de verplichting van de bevoegde autoriteit om te waarborgen dat de vergunning pas wordt verleend wanneer is voldaan aan de relevante eisen van de Uniewetgeving¹⁵ en rekening houdend met het feit dat milieuoverwegingen de kern van het debat over de publieke aanvaarding van CCS-technologieën vormen, betreurt de Commissie dat de ontwerpvergunning geen verwijzing bevat naar de milieueffectbeoordeling of milieukwesties in het algemeen, hoewel dergelijke informatie in de aanvraag is opgenomen.

De Commissie neemt er nota van dat de Nederlandse wetgeving niet uitdrukkelijk vereist dat de informatie over de milieueffecten wordt opgenomen in de opslagvergunning, aangezien dit een voorwaarde is voor het begin van het volledige project. Gezien de verplichtingen van de Nederlandse autoriteiten uit hoofde van de artikelen 8 bis en 9 van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten¹⁶ beveelt de Commissie met het oog op de verbetering van de robuustheid van de nationale procedure die voorafgaat het verlenen van de vergunning aan om ten minste één verwijzing naar de verrichte milieueffectbeoordeling op te nemen in de definitieve vergunning, evenals de standpunten van de bevoegde autoriteit met betrekking tot de milieuveiligheid en -effecten van de opslaglocatie en informatie over hoe het publiek, indien gewenst, inzage kan krijgen in de volledige milieueffectbeoordeling.

4.3. Financiële vereisten (met name artikel 7, lid 10, artikel 8, lid 1, punt b), artikel 9, lid 9, artikel 11, lid 4, en de artikelen 18 tot en met 20 van de CCS-richtlijn)

De Commissie is van mening dat de ontwerpvergunning en de hieraan gerelateerde documenten voldoende zekerheid bieden dat de exploitant financieel solide en technisch bekwaam en betrouwbaar is om de locatie te exploiteren en te beheren. Bovendien lijkt het er ook op dat de professionele en technische ontwikkeling en training van de toekomstige exploitant¹⁷ en van alle personeel gepland is. Daarnaast bevat de ontwerpvergunning een

¹⁵ Artikel 8, lid 1, punt a), van de CCS-richtlijn.

¹⁶ PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1.

¹⁷ Een Porthos-entiteit (of een door Porthos aangewezen technisch bekwame aannemer).

reeks bepalingen om te waarborgen dat er is voorzien in de noodzakelijke bevoegdheden voorafgaand aan de start van de injectie.

De ontwerpvergunning¹⁸ voorziet ook in een algemeen kader voor het financiële-zekerheidsplan en maakt de start van de injectie afhankelijk van de goedkeuring van het definitieve plan door de bevoegde autoriteit.

De Commissie begrijpt dat derhalve niet kan worden verwacht dat de ontwerpvergunning in deze omstandigheden dezelfde gedetailleerdheid biedt als het definitieve financiële-zekerheidsplan dat later door de bevoegde autoriteit zal worden goedgekeurd. De Commissie beveelt de bevoegde autoriteit echter aan om in de definitieve vergunning ten minste de minimumeisen voor het financiële-zekerheidsplan, dat wil zeggen dat dit plan toereikend en doeltreffend is, zoals vereist in de CCS-richtlijn, op te nemen. De Commissie is van mening dat de definitieve vergunning ten minste moet vereisen dat wordt gewaarborgd dat:

- de bedragen te allen tijde toereikend en adequaat zijn en de onderliggende aannames en berekeningen gerechtvaardigd en door de gekwalificeerde onafhankelijke derde deskundigen geverifieerd en bevestigd zijn;
- alle verplichtingen die voortvloeien uit de CCS-richtlijn door het financiële-zekerheidsplan worden gedekt;
- niet alleen de verzekering, maar ook de concerngarantie die de tekorten moet opvullen, doeltreffend en adequaat is.

De Commissie beveelt de bevoegde autoriteit derhalve aan om in de definitieve vergunning ten minste de vereisten op te nemen zoals nader uiteengezet in dit punt van het advies.

De Commissie is verheugd over het feit dat de ontwerpvergunning de vereiste bevat dat de verzekering moet worden geverifieerd door onafhankelijke derde deskundigen. De Commissie is echter van mening dat in de definitieve vergunning ook de eis moet worden opgenomen dat ten eerste wordt gewaarborgd dat de organen die de verificatie verrichten over de noodzakelijke deskundigheid beschikken; ten tweede dat de vereiste van verificatie en bevestiging wordt uitgebreid tot alle onderliggende kostenramingen, met inbegrip van belangrijke aannames, noodfactoren en berekeningsmethoden die door de aanvrager worden verstrekt; en ten derde dat de verificatievereiste wordt uitgebreid tot het volledige plan met betrekking tot de concerngarantie zoals is gedaan voor de verzekering.

Wat betreft de adequaatheid en toereikendheid van de desbetreffende bedragen merkt de Commissie ten eerste op dat de ontwerpvergunning de toepassing toestaat van verschillende bedragen (monitoring na afsluiting, financiële bijdrage aan de bevoegde autoriteit, corrigerende maatregelen, aankoop van rechten in het geval van lekkages) op meer dan één opslaglocatie. De Commissie is echter van mening dat de bedragen voor de financiële zekerheid, zoals vermeld in de ontwerpvergunning voor P18-2, hoogstens voor een enkele opslaglocatie toereikend kunnen zijn. Ten tweede vereist de ontwerpvergunning niet dat de bedragen worden bijgesteld om rekening te houden met wijzigingen in het beoordeelde lekkagerisico en de geraamde kosten nadat de injectie is begonnen, als bedoeld in artikel 19, lid 2, van de CCS-richtlijn.

De toepassing van hetzelfde bedrag voor verschillende opslaglocaties en het gebrek aan de noodzakelijke bijstellingen geven aanleiding tot zorgen wat betreft de doeltreffendheid van de financiële zekerheid in termen van de toereikendheid van de bedragen van financiële zekerheid ten opzichte van de geraamde kosten. De Commissie herinnert eraan dat, om

¹⁸ Artikel 20 van de ontwerpvergunning.

doeltreffend te zijn, de financiële zekerheid moet voorzien in een adequaat bedrag aan financiële zekerheden op basis van de geraamde kosten van de verplichtingen. De Commissie beveelt derhalve aan om de bedragen af te stemmen op de geraamde kosten voor elke opslaglocatie en om te waarborgen dat deze te allen tijde toereikend zijn.

Wat betreft de doeltreffendheid van de concerngarantie is de Commissie van mening dat de definitieve vergunning niet alleen moet vereisen dat er voorafgaande toestemming wordt verleend voor concerngaranties op basis van een evaluatie van een onafhankelijke derde deskundige, net zoals vereist is voor de verzekering, maar ook dat de concerngaranties de zekerheidsstellers ertoe verplichten bijstellingen van de kostenramingen en aanpassingen van hun dochterondernemingen te accepteren en de hoogte van hun garanties dienovereenkomstig bij te stellen.

Wat betreft de volledigheid van de dekking van het financiële-zekerheidsplan neemt de Commissie er nota van dat er in de ontwerpvergunning wordt ingestemd met het door de aanvrager voorgestelde gebruik van een verzekeringsregeling voor de financiële kosten die verband houden met twee opslagverplichtingen die niet zeker van toepassing zullen zijn. De vergunning vereist bovendien dat de verzekering wordt aangevuld met concerngaranties van beide aanvragende bedrijven, als vangnet voor eventuele tekorten in de verzekeringsdekking. In de vergunning moet echter uitdrukkelijk worden vermeld dat de verzekering en de concerngaranties die als vangnet dienen ook betrekking hebben op verplichtingen die kunnen voortvloeien uit artikel 11, lid 4, van de CCS-richtlijn in verband met de tijdelijke continuïteit van de werkzaamheden van de bevoegde autoriteit na de intrekking van een vergunning.

Mits de dekking van het financiële-zekerheidsplan volledig is, acht de Commissie het gebruik van een verzekering in combinatie met concerngaranties een verstandige beslissing van de bevoegde autoriteit gezien de nieuwigheid van de dekking van CO₂-opslagverplichtingen in het kader van de CCS-richtlijn met gebruik van olie- en gasverzekeringspolissen die oorspronkelijk niet voor dat doel zijn ontworpen.

De bovengenoemde wijzigingen zouden de transparantie en doeltreffendheid van het volledige financiële-zekerheidsplan aanzienlijk verbeteren ten voordele van de bevoegde autoriteit met het oog op de verdeling van de inherente, maar beheersbare risico's van de werkzaamheden die vallen onder de ontwerpvergunning tussen de aanvrager en de Nederlandse overheid.

Deze wijzigingen zouden bovendien ook ten goede komen aan de aanvrager doordat de kans wordt verhoogd dat het definitieve financiële-zekerheidsplan wordt goedgekeurd en hiermee onnodige vertragingen bij de uitvoering van het project worden voorkomen.

Tot slot zou de opname van de bovengenoemde vereisten in de ontwerpvergunning een garantie bieden dat het definitieve financiële-zekerheidsplan, zoals goedgekeurd door de Nederlandse autoriteiten, volledig in overeenstemming is met de CCS-richtlijn.

5. GERELATEERDE VERGUNNINGEN

Zoals opgemerkt in de punten 2.1 en 2.2 van het advies wil de aanvrager een geïntegreerd complex voor CO₂-opslag ontwikkelen op basis van de uitgeputte gasvelden waartoe toegang wordt verkregen via het P18-A-platform. Deze velden omvatten de opslagvoorkomens P18-2, P18-4 en P18-6. Voor elke opslaglocatie is een opslagvergunning vereist.

De vergunning om permanent CO₂ op te slaan in opslagvoorkomen P18-4 van het Nederlands continentaal plat werd verleend aan TAQA¹⁹, maar er heeft nog geen injectie van CO₂ plaatsgevonden. Om het geïntegreerde systeem met de opslaglocatie P18-2 te waarborgen, diende TAQA op 28 juli 2021 een verzoek in tot wijziging van de huidige vergunning voor de permanente opslag van CO₂ in opslagvoorkomen P18-4. De wijziging van de vergunning werd bekendgemaakt voor een openbare raadpleging die plaatsvond van 17 december 2021 tot en met 27 januari 2022²⁰.

De belangrijkste wijzigingen van de CO₂-opslagvergunning voor P18-4 waarom is verzocht, omvatten het volgende:

- harmonisatie en integratie van de wettelijke CO₂-monitoringplannen met die van de CO₂-opslagvergunning voor P18-2. Deze plannen omvatten risicobeheer, monitoring, corrigerende maatregelen en afsluiting;
- de verandering van de samenstelling van het injectaat (CO₂-samenstelling) om deze af te stemmen op het injectaat van de ontwerpvergunning voor de opslaglocatie P18-2; en
- wijzigingen van de bepalingen inzake de financiële zekerheid.

De Commissie werd op 10 januari 2022 door de Nederlandse overheid geïnformeerd over de ontwerpwijziging.

Gezien het verband tussen de ontwerpopslagvergunning voor P18-2 en de ontwerpwijziging voor de P18-4-opslagvergunning heeft de Commissie laatstgenoemde en de hieraan gerelateerde documenten geëvalueerd. De evaluatie van de Commissie bestond in de vergelijking van de bepalingen van de ontwerpopslagvergunning voor P18-2 en de ontwerpwijziging van de opslagvergunning voor P18-4, met name met het oog op het waarborgen van de gewenste harmonisatie van de twee vergunningen.

De vergelijking van de ontwerpwijziging van de P18-4-opslagvergunning en de ontwerpopslagvergunning voor P18-2 en de hieraan gerelateerde documenten duidt erop dat de technische vereisten hiervan met elkaar in overeenstemming zijn. Met name de aangevraagde wijziging van het P18-4-injectaat (CO₂-samenstelling) is passend en leidt tot een CO₂-samenstelling die gelijk is aan die van de ontwerpvergunning voor P18-2²¹.

Bovendien lijkt de harmonisatie van de wettelijke monitoringplannen van de CO₂-opslagvergunning voor P18-4 (d.w.z. de opname van risicobeheer, monitoring, corrigerende maatregelen en afsluiting) met die van de ontwerpvergunning voor de CO₂-opslaglocatie P18-2²² passend te zijn.

Hoewel de Commissie niet de volledige bestaande opslagvergunning voor P18-4 heeft geëvalueerd, vraagt zij de bevoegde autoriteit deze te evalueren en, waar nodig, nader te wijzigen om de volledige harmonisatie met de ontwerpopslagvergunning voor P18-2 te waarborgen. De Commissie beveelt de bevoegde autoriteit met name aan om bijzondere aandacht te besteden aan de bepalingen van de opslagvergunning voor P18-4 die gelijk zijn aan of vergelijkbaar zijn met die van de ontwerpvergunning voor P18-2 en waarvan de

¹⁹ De Commissie heeft de ontwerpvergunning geëvalueerd en gaf op 28 februari 2012 advies C(2012) 1236 final af.

²⁰ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/overige-projecten/porthos#>

²¹ Artikel 19 van de ontwerpvergunning voor P18-2.

²² De artikelen 12, 13 en 16 van de ontwerpvergunning.

Commissie heeft vastgesteld dat zij niet in overeenstemming zijn met de CCS-richtlijn en/of waarover zij in dit advies aanbevelingen heeft gedaan.

Wat betreft de financiële zekerheid weerspiegelt artikel 16 (financiële zekerheid) van de ontwerpwijziging van de opslagvergunning voor P18-4 bijvoorbeeld grotendeels artikel 20 (financiële garanties) van de ontwerpvergunning voor P18-2 voor zover hier dezelfde bedragen voor de vereiste financiële zekerheid en dezelfde formulieren worden gebruikt als in artikel 20 van de ontwerpvergunning voor P18-2, met de uitzondering dat de vergunninghouder voor P18-4, TAQA, moet voorzien in een concerngarantie als vangnet voor de verzekering. De door de Commissie geuite standpunten over de financiële zekerheid voor de ontwerpvergunning voor P18-2 zijn dus op gelijke wijze van toepassing op de bepalingen inzake financiële zekerheid van de ontwerpwijziging van de opslagvergunning voor P18-4.

Dit advies is gericht tot de Nederlandse autoriteiten.

Gedaan te Brussel, 25.5.2022

Voor de Commissie
Frans TIMMERMANS
Uitvoerend vicevoorzitter

