

Vergaderjaar 2020–2021

35 462

Wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek)

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2020

Hierbij informeer ik u over de uitvoering van de motie van de leden Van der Lee en Sjoerdsma over een afwegingskader voor het vragen van financiële zekerheden voor de ontmanteling van olie- en gasinstallaties, zowel op land als op zee (Kamerstuk 35 200 XIII, nr. 16). Dit afwegingskader maakt deel uit van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (Kamerstuk 35 462, nr. 2) over onder meer het verwijderen en hergebruiken van mijnbouwwerken en de in dat kader te stellen financiële zekerheden. Dit wetsvoorstel wordt op 15 december 2020 in een wetgevingsoverleg in uw Kamer behandeld. In deze brief beschrijf ik de inrichting en de uitvoering van een transparant en robuust systeem. Dat waarborgt dat mijnbouwondernemingen over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om te kunnen voldoen aan hun verplichtingen ten aanzien van het ontmantelen en verwijderen van mijnbouwwerken die niet meer in gebruik zijn. De desbetreffende mijnbouwondernemingen op het Nederlandse deel van het continentaal plat hebben reeds financiële zekerheden verstrekt. Met de mijnbouwondernemingen op land wordt de uitwerking en implementatie op korte termijn afgerond.

Huidig en toekomstig wettelijk kader

Op grond van de artikelen 47 en 48 van de Mijnbouwwet kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) van een houder van een vergunning voor de opsporing en winning van aardolie en aardgas op zee verlangen dat deze financiële zekerheid stelt voor de nakoming van zijn verplichting om mijnbouwinstallaties die niet meer in gebruik zijn te verwijderen. Dat geldt ook voor kabels en pijpleidingen, indien de Minister heeft bepaald dat deze moeten worden verwijderd. Van deze artikelen kan echter alleen in een individueel geval gebruik worden gemaakt als aan een vergunninghouder een last onder bestuursdwang wordt opgelegd ter handhaving van de verwijderingsverplichtingen. In het

verleden heeft die situatie zich niet voorgedaan en is van deze bevoegdheid dus geen gebruik gemaakt. Voor de toekomst wil ik zekerstellen dat alle mijnbouwondernemingen, zowel op zee als op land, voldoende financiële middelen beschikbaar hebben om de opruimkosten te betalen. Dus niet alleen in individuele gevallen, maar op voorhand en tijdig, voordat er met ontmanteling en/of verwijdering moet worden begonnen.

Daarom heb ik in overleg met mijnbouwondernemingen, verenigd in NOGEPa, en met EBN gewerkt aan een nieuw stelsel van financiële zekerheden voor de opruimverplichtingen. Mijnbouwondernemingen hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid onderkend en hebben samen met EBN het initiatief genomen en constructief samengewerkt aan de totstandkoming van het ontwerp en de implementatie van dit nieuwe systeem. Het bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel (Kamerstuk 35 462, nr. 2) tot wijziging van de Mijnbouwwet verankert dit systeem in de Mijnbouwwet.

Algemeen

Niet alleen de Nederlandse Staat, maar in eerste instantie mijnbouwondernemingen zelf hebben er belang bij dat tijdig gewaarborgd is dat zij op het moment dat er daadwerkelijk opgeruimd moet worden over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om aan hun opruimverplichtingen te kunnen voldoen. In de samenwerkingsovereenkomst tussen de partijen die een opsporings- of winningsvergunning houden (*Joint Operating Agreement*, afgekort JOA) ligt vast dat iedere medevergunninghouder, evenredig aan zijn belang in het samenwerkingsverband (de *Joint Venture*), bijdraagt aan de kosten van het ontmantelen en verwijderen van mijnbouwinstallaties, kabels en pijpleidingen in hun vergunningsgebied. Als een partner/medevergunninghouder niet aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen, zijn de andere medevergunninghouders gehouden om het dan ontbrekende deel van de bijdrage in de kosten onder elkaar pro rata te verdelen en te dragen. Dat leidt er mogelijk toe dat de financiële last van deze andere medevergunninghouders toeneemt, waarvoor ze geen financiële voorzieningen hebben getroffen, met een mogelijk sneeuwbaaleffect tot gevolg.

In samenwerking en met mijn instemming hebben NOGEPa en EBN een systeem ontwikkeld dat is gericht op het beperken van deze financiële risico's voor de medevergunninghouders onderling en uiteindelijk voor de Nederlandse Staat. Het systeem staat onder controle van de Minister en de uitvoering en werking ervan worden gemonitord door EBN. Houders van vergunningen voor de opsporing en winning van aardolie en aardgas op het Nederlands deel van het continentaal plat hebben dit systeem van financiële zekerheidsstelling reeds geïmplementeerd. Zij hebben onderling en met EBN overeenkomsten gesloten over het stellen van financiële zekerheden en de monitoring daarvan voor de nakoming van hun verplichtingen om mijnbouwinstallaties, kabels en pijpleidingen die niet meer in gebruik zijn, te verwijderen.

EBN is geen medevergunninghouder, maar sluit op grond van de Mijnbouwwet als staatsdeelneming met vergunninghouders een *Overeenkomst van Samenwerking* (OvS) over de opsporing en winning van aardgas en aardolie. Op grond van die OvS draagt EBN nooit voor meer dan haar deelnemingspercentage van 40% (in sommige gevallen 50%) bij in de kosten van ontmanteling en verwijdering. Dat betekent dat de vergunninghouder dus minimaal 50%, maar in de meeste gevallen 60% van de opruimkosten moet betalen. Hieronder wordt de inrichting en uitvoering van dit garantiesysteem uiteengezet.

Decommissioning Security Agreements (DSA)

Alle (mede)houders van een vergunning voor de opsporing of winning van aardolie of aardgas op het Nederlands deel van het continentaal plat zijn vrijwillig overeengekomen met elkaar een zogeheten *Decommissioning Security Agreement* (DSA) te sluiten. Ook de vergunninghouders op land, zullen op grond van de wettelijke verplichting dergelijke DSA's gaan sluiten. De situatie op land is echter gecompliceerder omdat daar specifieke aandacht moet worden besteed aan de positie van de landeigenaren, het geldende planologisch regime en specifieke wet- en regelgeving. Op grond van de DSA wordt jaarlijks volgens een vastgestelde methodiek de resterende waarde van een mijnbouwinstallatie (in financiële termen: een «actief») berekend. Ook wordt jaarlijks een schatting gemaakt van de verwachte kosten van ontmanteling en verwijdering. Deze schatting is gelijk aan de opruimkosten zoals gehanteerd voor de bepaling van de voorziening op de balans van de betrokken bedrijven en valt onder controle van zowel de eigen accountant als van de Belastingdienst. Als de resterende waarde van het actief lager is dan de kosten van verwijderen van dat actief moet iedere partij in de vergunning voor het verschil financiële zekerheid bieden voor zijn aandeel in de kosten van verwijdering. In dat geval is sprake van een positieve netto garantie voor de opruimverplichting (Net Security Amount).

De volgende (Engelse) definities worden gehanteerd in de DSA:

- *Remaining Asset Value* (resterende waarde actief) = netto contante waarde van de toekomstige kasstromen vóór belasting
- *Security Amount* (zekerheidsbedrag) = geschatte opruimkosten x risicofactor
- Net Security Amount (netto zekerheidsbedrag) = Security Amount – Remaining Asset Value

De risicofactor is minimaal 1, maar er kunnen redenen zijn om een hogere risicofactor te hanteren om onzekerheden met betrekking tot kosteninschattingen te adresseren. De risicofactor voorziet daarmee in een risico-opslag voor onder andere technische, milieugerelateerde en juridische onzekerheden en de onzekere timing van de uitvoering. Voor het DSA-jaar eindigend per februari 2021 is in de meeste gevallen gerekend met een risicofactor van 1,1. Daardoor valt de Net Security Amount 10% hoger uit. Ook voor het daarna volgende DSA-jaar is een risicofactor van 1,1 het uitgangspunt. Daarnaast worden uit voorzichtigheid kasstromen van het eerste jaar buiten beschouwing gelaten, wat de Net Security Amount verder doet stijgen.

Onderstaand voorbeeld licht dit toe. Daarin bedraagt het totaal van de geschatte opruimkosten voor de betreffende vergunning € 50 mln, waarvan € 30 mln (= 60%) voor rekening van de vergunninghouder komt. De resterende waarde van het actief komt in de voorbeeldberekening uit op € 13,4 mln, waarvan (afgerond) € 8,1 mln voor de vergunninghouder. Het netto zekerheidsbedrag voor de drie partijen die de vergunning houden, komt daarom uit op een totaal van € 24,9 mln ($30 \times 1,1 = 33 - 8,1$).

Voorbeeldberekening Netto zekerheidsbedrag

	Deelname percentage	Inschatting opruimkosten	Risico factor	Zekerheids- bedrag	Resterende waarde actief	Netto zekerheids- bedrag
	[a]	[b]	[c]	[d] = [a] x [b] x [c]	[e]	[f] = [d] - [e]
		in mln. eur		in mln. eur	in mln. eur	in mln. eur
Vergunninghouder 1	40,0%	20,0	1,1	22,0	5,4	16,6
Vergunninghouder 2	15,0%	7,5	1,1	8,3	2,0	6,2
Vergunninghouder 3	5,0%	2,5	1,1	2,8	0,7	2,1
EBN	40,0%	20,0	1,1	22,0	5,4	16,6
Totaal		50,0		55,0	13,4	41,6

De financiële zekerheid die gesteld moet worden, kan verschillende vormen aannemen: een garantstelling door de moedermaatschappij (onder voorwaarde van draagkracht), een bankgarantie (van een solide bank), een kasstorting of een alternatieve vorm van garantie waar alle DSA-partijen mee in moeten stemmen. De zekerheden worden ondergebracht bij stichtingen (*Security Foundations*) die speciaal voor dit doel zijn opgericht, ofwel per vergunning, ofwel per onderneming die houder is van een aantal vergunningen. Wanneer een DSA-partij niet aan zijn financiële verplichting kan voldoen, dan heeft de stichting de tot zekerheid gestelde middelen onder zich ter voldoening van dat deel van de opruimkosten.

In het geval dat er meerdere partijen zijn die een vergunning houden, rust het financiële risico van een in gebreke zijnde partij volledig bij de overige partijen in de vergunning. Zij zijn immers allen hoofdelijk aansprakelijk voor nakoming van de opruimverplichtingen. Ook hier wordt nadrukkelijk vermeld dat EBN geen medevergunninghouder is en de hoofdelijke aansprakelijkheid niet op EBN van toepassing is. Als de partijen/medevergunninghouders stuk voor stuk de opruimkosten niet meer kunnen dragen en er dus uiteindelijk geen enkele partij meer over zou zijn die aangesproken kan worden op betaling van de opruimkosten, dan is de Staat als laatste de rechthebbende begunstigde van alle financiële zekerheden die in een stichting zijn veilig gesteld.

Decommissioning Security Monitoring Agreements (DSMA)

EBN heeft in het DSA-proces een monitorings- en adviesrol, die in de Mijnbouwwet wordt vastgelegd door het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (Kamerstuk 35 462, nr. 2). De DSA-partijen (vergunninghouders) moeten per vergunning met EBN een *Decommissioning Security Monitoring Agreement* (DSMA) sluiten. Daarin zijn afspraken vastgelegd over de rol en rechten van EBN in het kader van de monitoring. EBN past een toetsingskader (*Monitoring and advising guidelines DSA/DSMA*) toe waarin nadere invulling is gegeven aan de monitoringsactiviteiten en haar adviesfunctie ten opzichte van de Minister. Het toetsingskader bepaalt onder andere dat EBN jaarlijks steekproefsgewijs op basis van een risico-gerichte aanpak de opgestelde berekeningen van de Net Security Amount controleert. Daarnaast controleert EBN of de benodigde zekerheden zijn gesteld en of de geboden vorm van financiële zekerheid voldoende zekerheid biedt. Indien er sprake is van onvolkomenheden dient EBN uit hoofde van haar adviesrol de Minister van EZK daarover te informeren.

Monitoringsrol EBN

EBN controleert voor alle vergunningen:

- of er een door alle vergunninghouders ondertekende DSA is, en of in geval van wijzigingen van partijen tijdig een wijziging van de DSA of een nieuwe DSA is ondertekend;

- of de DSA-formulering niet afwijkt van de modelformulering of dat er in het geval van afwijkingen van het model, deze het risico voor de Nederlandse Staat niet wezenlijk vergroten of de fundamenteën van het model niet aantasten;
- of de processtappen zoals voorgeschreven in de DSA correct en consequent worden gevolgd.

Om de berekeningen van het (Net) Security Amount te verifiëren, past EBN een risicogebaseerde benadering toe, gebaseerd op steekproeven. In ieder geval worden alle vergunningen waarvoor de schatting van de ontmantelingskosten of de Security Amount relatief hoog is, opgenomen in de steekproeven.

Bij de steekproeven wordt onder meer gecontroleerd of de (Net) Security Amounts voor de medevergunninghouders correct zijn berekend volgens de rekenmechanismen zoals beschreven in de DSA. Dit wordt onder meer geverifieerd door:

- controles op consistentie tussen berekeningen en aannames die worden gebruikt in andere vergunningen en samenwerkingsverbanden;
- controles op consistentie met de berekeningen van voorgaande jaren;
- na te gaan of de (Net) Security Amounts technisch correct zijn berekend in overeenstemming met het mechanisme in de DSA;
- na te gaan of de gehanteerde aannames in overeenstemming zijn met de DSA en gebaseerd zijn op de mechanismen zoals beschreven in de DSA;
- aannames te toetsen aan onderliggende documenten die EBN ter beschikking staan, zoals openbare documenten of ondersteunende documenten, overeenkomsten, adviesrapporten van derden, auditrapporten, rapporten over reserves;
- te beoordelen of de toegepaste risicofactor als acceptabel wordt beschouwd gezien de onzekerheden in de schatting van de ontmantelingskosten.

Voor alle vergunningen waarbij vergunninghouders zijn overeengekomen om een alternatieve vorm van zekerheid te accepteren, beoordeelt EBN of die andere vorm van zekerheid een adequate en acceptabele vorm van zekerheid is.

EBN verifieert voor alle van toepassing zijnde vergunningen of de stichting (*Security Foundation*) in overeenstemming is met de eisen in de DSA en naar behoren functioneert in overeenstemming met de DSA.

EBN controleert of er acceptabele en overeengekomen zekerheidsdocumenten aanwezig zijn die voldoen aan de eisen in de DSA. In situaties waarin de vergunninghouder nalaat op tijd:

1. te zorgen voor een aanvaardbare zekerheid; of
2. te zorgen voor voldoende vervangende zekerheid of aanvullende zekerheid daar waar nodig; of
3. voldoende bewijs over te leggen van een tijdige vernieuwing van een zekerheid;
zal EBN verifiëren of het verzuim wordt verholpen binnen de daarvoor in de DSA gestelde termijnen.

Adviesrol EBN

Als EBN oordeelt dat de DSA-partijen de DSA niet adequaat implementeren, of als EBN het niet eens is met een besluit of handeling van DSA-partijen die verband houdt met het aanhouden van voldoende zekerheid voor de ontmantelingskosten, informeert EBN alle DSA-partijen

daarover en maakt zij haar zienswijze kenbaar. Indien informatie over vaststelling, toepassing en uitvoering van de DSA en de DSMA, aard en omvang van de financiële zekerheden, informatie over zeggenschap dan wel andere informatie daartoe aanleiding geeft, is het de taak van EBN de Minister daarover te informeren. EBN zal voorafgaand aan het informeren van de Minister de DSA-partijen in ieder geval twee weken de tijd geven om adequaat op haar zorgen te reageren. In het geval een door EBN gesignaleerde en aan de Minister kenbaar gemaakte onvolkomenheid in de totstandkoming of de uitvoering van DSA/DSMA niet wordt gecorrigeerd en de omstandigheden daartoe aanleiding geven, dan kan de Minister zijn uit hoofde van de artikelen 47 en 48 van de Mijnbouwwet toekomende zelfstandige bevoegdheden toepassen om alsnog op grond van die artikelen zelf financiële zekerheid van de desbetreffende vergunninghouder te verlangen voor de nakoming van zijn opruimverplichtingen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes