09-12-2022

Bijlage 1: Toetsingskader Garantieregeling

Probleemstelling en rol van de overheid

1.Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

De afvang, transport en opslag van CO2 (Carbon Capture and Storage, CCS) is een belangrijke (overgangs)technologie voor de verduurzaming van de in Nederland gevestigde industrie en een essentieel onderdeel voor Nederland om haar CO2-reductiedoelstelling voor 2030 te halen. In het coalitieakkoord staat daarover: Om de doelstellingen bovenop het klimaatakkoord te realiseren vergroten we de ruimte voor carbon capture storage (CCS). Tijdige ontwikkeling van de infrastructuur is hierbij van groot belang. Het Porthos-project speelt hierin een belangrijke rol, zowel door de significante bijdrage aan CO2-reductie (2,5 Mton CO2 per jaar) als de impuls voor de verdere ontwikkeling van de techniek en de markt. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat CCS zal worden gesubsidieerd, waarvan 2,5 Mton aan Porthos is toegeschreven. Om de ontwikkeling van CCS te stimuleren wordt het Porthos-project gezamenlijk door Havenbedrijf Rotterdam en de staatdeelnemingen EBN en Gasunie uitgevoerd (hierna de Porthospartijen).

Het Porthos-project is een investering met een verwachte CAPEX van circa € 800 mln. met een relatief hoog risiconiveau. Nu dienen, als uitkomst van een aanbestedingsprocedure, de Porthospartijen contracten aan te gaan en daarnaast lopen ook de reguliere projectkosten door. De totale exposure die Porthospartijen t/m december 2023 daarmee aangaan is in totaal € 269 mln. Er is echter beroep aangetekend tegen een aantal vergunningen van het project, omdat Porthos gebruik heeft gemaakt van de bouwvrijstelling en voor de stikstofuitstoot tijdens de aanlegfase geen natuurvergunning heeft. De Raad van State heeft in een tussenuitspraak[1] geconcludeerd dat de bouwvrijstelling in strijd is met de EU-regelgeving en daarmee niet rechtsgeldig is. Porthos kan daarom niet langer gebruik maken van de bouwvrijstelling, maar moet voor het project een individuele beoordeling van de stikstofgevolgen maken. Vanwege deze uitspraak lopen de Porthospartijen grote financiële risico's wanneer de benodigde contracten worden aangegaan, maar uiteindelijke vergunningen niet worden verkregen. Het benodigde ecologische onderzoek is al uitgevoerd, maar te laat in de procedure bij de Raad van State ingediend. De Raad van State heeft daarom aan klimaatorganisatie Mobilisation for the Environment (MOB, de indiener van het beroep) zes weken gegeven om daarop te reageren (uiterlijk 14 december 2022). Daarna zullen de bevoegde gezagen ook 6 weken de tijd krijgen te reageren. Uiteindelijk doet de Raad van State, na eventuele procedurele tussenstappen, op basis daarvan uitspraak of de aangevochten vergunningen in stand kunnen blijven of niet en of Porthos al dan niet kan starten met de bouw. Andere mogelijkheid is dat de Raad van State beslist dat Porthos middels een 'bestuurlijke lus' de benodigde natuurvergunningen alsnog dient aan te vragen. Er zijn dus diverse scenario's mogelijk, waarbij er ook een kans bestaat dat Porthos niet met de aanleg kan aanvangen door het ontbreken van de benodigde vergunningen. Vanwege deze onzekerheid zullen de Porthospartijen op dit moment geen investeringsbeslissing (FID) nemen. Tegelijkertijd moeten er, vanwege de gevolgde aanbestedingsprocedures, de komende maanden contracten worden gesloten om de planning nog te kunnen halen. Het financiële risico is te groot om zonder vergunningen te starten met investeren door het afsluiten van contracten met aannemers en voor het leveren van materiaal, zoals pijpleidingen. De totale exposure voor Porthospartijen zou dan kunnen oplopen tot € 448 mln. Het uitblijven van het tekenen van de contracten zal het project met 2 jaar vertragen, wat consequenties zal hebben voor de klimaatdoelstellingen.

Een oplossing om vertraging te voorkomen is een garantie vanuit de overheid voor het aangaan van de verplichtingen tot er duidelijkheid is over de benodigde vergunningen. Er zijn verschillende scenario's met betrekking tot het onherroepelijk worden van de vereiste vergunningen, maar naar verwachting is in december 2023 duidelijk of Porthos de benodigde vergunningen verkrijgt. De totale waarde van de contracten die tussen nu en december 2023 aangegaan moeten worden, exclusief reguliere projectkosten en een onzekerheidsmarge voor contract- en marktonzekerheden, bedraagt € 219,5 mln. De Nederlandse staat zal voor 80% van de nu nog vereiste voorinvesteringen garant staan, wat neerkomt op een garantie van € 175,6 mln. Uitstel van het tekenen van de contracten is onwenselijk vanwege de beschikbaarheid van de benodigde

[1] Uitspraak 202107079/1/R4

aannemers. Dan zou de aanbesteding volledig opnieuw moeten starten. Vanaf de start van het project tot nu hebben Porthospartijen al €179 mln. geïnvesteerd. Mocht Porthos uiteindelijk de benodigde vergunningen niet verkrijgen, dan wordt het Porthos-project gestopt en zijn de uiteindelijke kosten maximaal € 448 mln.: € 16 mln. aan reguliere projectkosten, € 219,5 mln. aan contractkosten, € 33,5 mln. aan onzekerheidsmarge en € 179 mln. aan reeds gemaakte kosten. Dit zijn de maximale kosten t/m december 2023. Wanneer het project eerder moet stoppen (bij een eerdere uitspraak van de Raad van State), zijn de kosten lager.

De garantie wordt zo vormgegeven dat de Porthospartijen hierop alleen aanspraak kunnen maken als de benodigde vergunningen niet worden verkregen.

2.Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De ontwikkeling van CCS infrastructuur is noodzakelijk voor het behalen van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Om het project op basis van de huidige planning en budget te kunnen laten doorgaan, is het nodig dat er financiële verplichtingen worden aangegaan met aannemers en toeleveranciers, conform de voorwaarden in de lopende aanbestedingsprocedures. Indien deze verplichtingen niet worden aangegaan en contracten worden ontbonden, betekent dit dat alle aanbestedingsprocedures opnieuw moeten worden gestart, met vertraging (circa 2 jaar) en mogelijk hogere kosten als gevolg vanwege de toegekomen bouwkosten. Ook vergunningenprocedures en de rijksinpassingsprocedure zullen opnieuw moeten. Porthos gaat daarmee 'terug naar start'. Eveneens zullen de emitters dan opnieuw de SDE++ subsidie dienen aan te vragen; een proces wat onzekerheden kent en een nadelig effect heeft op de doeltreffendheid van de SDE++. De reeds toegekende middelen (€ 2,1 mld.) vallen dan namelijk weer vrij.

De vertraging van Porthos heeft ook effect op de realisatie van aanvullende CO2-infrastructuur. Het Aramis-project, dat een CO2-pijplijn van 22 Mton zal aanleggen, bouwt deels voort op de infrastructuur van Porthos en is dus afhankelijk van het slagen daarvan. Bij uitstel (en daardoor mogelijk afstel) van Porthos, kan dit project niet tijdig bijdragen aan de klimaatdoelen waar het kabinet zich aan heeft gecommitteerd.

De risico's van de voorinvesteringen komen nu voor rekening van Porthos. De voordelen of 'baten' van de voorinvesteringen zijn breder dan alleen het project en beslaan ook de toekomstige projecten en het bredere belang van CO2-reductie. Porthos is één van de grootste CCS-projecten wereldwijd en het slagen hiervan zou een belangrijk signaal geven aan marktpartijen dat CCS op deze schaal haalbaar is. Met 2,5 Mton opslag per jaar (37 Mton in totaal) levert Porthos een belangrijke bijdrage aan de klimaatdoelstellingen van het kabinet, maar na Porthos volgen grotere projecten: Aramis (5-22 Mton per jaar, 400+ Mton capaciteit in totaal) en CO2-connect (een CO2-terminal in Rotterdam, aan te sluiten op het systeem van Aramis). Aramis zal deels gebruikmaken van het Porthos-leidingensysteem.

3.Is het voorstel voor de risicoregeling:

a) **ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of**

b) **het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten**.

Conform de nota Deelnemingenbeleid is een efficiënte (financiële) bedrijfsvoering, voldoende rendement en een gezonde balans cruciaal voor de continuïteit van een deelneming. Concreet betekent dat een investering bijdraagt aan de financiële continuïteit van de deelneming en deze niet in gevaar brengt. Verder investeren in Porthos zonder dat er duidelijkheid is over de benodigde vergunningen staat haaks op deze uitgangspunten. Porthospartijen hebben dan ook aangegeven niet met het project door te gaan zonder een financiële garantie door de overheid. Voor projecten in de energietransitie kent de nota Deelnemingenbeleid de mogelijkheid om op het niveau van een individuele investering een positieve beslissing te laten samengaan met een wat minder gunstig risico-rendementsprofiel. In die gevallen kan het noodzakelijk zijn dat het beleidsdepartement, de deelneming en de aandeelhouder met elkaar in overleg treden om afspraken te maken over benodigde financiële ondersteuning door de overheid, om zo de

investering alsnog mogelijk te maken. Bij Porthos doet die situatie zich voor en daarom zijn de volgende mogelijkheden om het project toch door te laten gaan onderzocht:

1) Een kapitaalinjectie. De deelnemingen voeren Porthos uit als toegestane activiteit binnen de Gaswet (Gasunie) en de Mijnbouwwet (EBN). Dit betekent dat zij het project op marktconforme voorwaarden moeten uitvoeren, dat zij geen voordeel mogen hebben van hun rol als deelneming en dat zij een gescheiden boekhouding moeten hanteren voor de wettelijke taken enerzijds en voor projecten zoals Porthos anderzijds. Een kapitaalinjectie is om deze reden niet mogelijk.
2) Inhouding dividend. Het is mogelijk dat de Staat als aandeelhouder afziet van (een deel van) de dividendafdrachten indien er in een bepaald jaar grote verliezen optreden. Dit vereist goedkeuring van de aandeelhouders van de betreffende ondernemingen, waarbij Havenbedrijf Rotterdam tevens de gemeente als aandeelhouder heeft. Deze maatregel is met name voor tegenvallende resultaten op concernniveau, niet om project specifieke risico's op te vangen. Inhouding van dividend om projectrisico's op te vangen is daarom geen passende maatregel.
3) Een subsidie. Een subsidie van een dergelijk bedrag vereist staatssteungoedkeuring vanuit de EU. Dit is een tijdrovend traject, waarbij pas ver in 2023 zekerheid kan worden geboden of de subsidie mogelijk is. Dat betekent forse vertraging voor Porthos.
4) Een garantie. Voor risico's die de Porthospartijen niet in de markt gedekt kunnen krijgen, kan een garantie worden verstrekt, waarbij een premie betaald wordt aan de overheid. Dit is voor de situatie waar Porthos zich momenteel in bevindt, het meest passend. Hiermee wordt voorkomen dat de overheid dit project financiert indien Porthos om andere redenen niet aan de verplichtingen kan voldoen.

Bovenstaande maakt dat een garantie het meest passende instrument is waarbij Porthos aan de staat een marktconforme premie betaalt.

4.Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

N.v.t.

<u>Risico's en risicobeheersing</u>

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

Het totaalplafond van de garantie is € 175,6 mln. Dit is gelijk aan 80% van de totale exposure van de Porthos partijen waar de overheid sturing op heeft (in geval van een negatief oordeel van de Raad van State uiterlijk december 2023), exclusief reguliere projectkosten en uit een onzekerheidsmarge voor contract- en marktonzekerheden. Hieronder wordt toegelicht waar de exposure uit bestaat.

De totale uitgaven van Porthos van 12 december 2022 t/m 31 december 2023 bedragen naar verwachting € 269 mln. Dit bedrag bestaat uit kosten voor onshore en offshore pijpleiding materialen en onshore en offshore constructiecontracten, reguliere projectkosten en een onzekerheidsmarge voor contract- en marktonzekerheden.

Indien Porthos uiteindelijk geen vergunningen krijgt, zal een deel van deze uitgaven direct leiden tot een verlies. De contracten worden dan tegen een afkoopsom ontbonden. Dat betekent dat de exposure onder de garantie zich gedurende de looptijd van de garantie ontwikkelt.

Het totaalrisico van maximaal € 269 mln. heeft betrekking op een periode van ruim een jaar, tot en met december 2023. De garantie wordt echter zo vormgegeven dat er enkel aan het einde van de looptijd uitgekeerd kan worden. Dan wordt de balans opgemaakt van de daadwerkelijke verliezen. De daadwerkelijk uit te keren garantie kan daardoor lager uitvallen dan het plafond, maar niet vice-versa.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Het risico dat voortkomt uit de garantstelling is dat de staat tot maximaal 80% van eventuele schade dient te vergoeden aan Porthos. Het netto-risico voor de staat is maximaal € 175,6 mln. minus premieontvangsten. Vanwege de al eerder gedane uitgaven aan het project, draagt de staat met deze garantie voor maximaal 40% bij aan de totale kosten indien het project wordt beëindigd en de garantie wordt uitbetaald (namelijk € 175,6 mln. / € 448 mln.). Indien de garantie beperkt of niet gebruikt wordt, heeft de staat een rendement gelijk aan de betaalde premieontvangsten. Zie punt 8 voor een verdere onderbouwing van de premie.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

De kans dat Porthos de vergunningen niet verkrijgt, is moeilijk te kwantificeren en kan niet op basis van historische gegevens worden vastgesteld. Op basis van een juridische analyse wordt deze kans grofweg ingeschat op circa 15%. De garantie heeft een looptijd van 12 december 2022 t/m 31 december 2023. De garantie treedt in werking onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Porthospartijen dragen het risico wanneer beide Kamers niet instemmen met de garantieregeling en deze daarmee vervalt.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

Doordat de garantie 80% van de kosten dekt die onder de garantie vallen en eventuele aanvullende kosten boven € 175,6 mln. volledig voor rekening en risico van Porthos komen, en omdat de staat bij uitbetaling van de garantie maximaal 40% van de totale kosten van Porthos zal dekken, wordt Porthos maximaal gestimuleerd om de risico's te mitigeren. Porthos heeft immers al aanzienlijke kosten gemaakt die niet onder de garantie vallen. Mocht het project niet doorgaan, dan zijn deze kosten voor Porthos ook verloren. Dit is een extra prikkel voor Porthos om te voorkomen dat het project geen doorgang vindt.

Omdat Porthos een project van twee staatsdeelnemingen en een beleidsdeelneming is, kan de staat vanuit haar rol als aandeelhouder de uitvoering en verantwoording goed monitoren. Dit maakt het maken van aanvullende afspraken als de situatie plotseling radicaal verandert eenvoudiger. Dit doet echter niet af aan de noodzaak tot het correct en volledig vastleggen van de garantievoorwaarden en afspraken over een goede monitoring in een garantieovereenkomst.

Het Rijk heeft geen invloed op de finale uitspraak van de Raad van State. Daarmee heeft de budgettair verantwoordelijke minister geen mogelijkheden om de kans dat het risico zich voordoet te minimaliseren.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

Het is een onvoorspelbaar risico, doordat niet duidelijk is hoe de Raad van State op dit moment naar de situatie kijkt. Zoals reeds benoemd bij punt 5, is het op dit moment moeilijk in te schatten, ook door een onafhankelijk expert hoe waarschijnlijk het risico is dat de garantie wordt ingeroepen.

<u>Vormgeving</u>

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform? Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

Er wordt alleen schade geleden wanneer het Porthos niet lukt om op basis van de finale uitspraak van de Raad van State de benodigde vergunningen te verkrijgen en het project om die reden niet doorgaat. Het is de verwachting dat uiterlijk in december 2023 duidelijk zal zijn of Porthos de benodigde vergunningen verkrijgt. Daarom is ervoor gekozen om de garantie tot 31/12/2023 te laten lopen. Indien er eerder duidelijkheid is, komt de garantie over de resterende periode te vervallen.

De kans dat Porthos de benodigde vergunningen niet verkrijgt, laat zich naar zijn aard moeilijk kwantificeren. Daarom is de marktconforme premie bepaald op basis van een casus-specifieke juridische analyse. Deze analyse is getoetst door de landsadvocaat. De totale te betalen premie voor de Porthospartijen wordt hierdoor € 21,9 mln. op een garantie van € 175,6 mln. Gezien de korte looptijd (zie ook vraag 10) betreft dit een eenmalige provisie en geen jaarlijkse premie.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er wordt een nieuwe garantie van € 175,6 mln. op artikel 4 van de begroting van EZK opgenomen en een risicovoorziening ingesteld waar de marktconforme premie in gestort zal worden. Indien de schade hoger is dan de betaalde premie, dan zal deze gedekt worden door SDE++-middelen welke op de EZK-begroting zijn gereserveerd.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De looptijd van de garantie bedraagt ruim een jaar (12/12/2022 t/m 31/12/2023).

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De risicoregeling wordt uitgevoerd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De uitvoeringskosten van deze regeling zijn nihil. Indien deze er zijn, worden de uitvoeringskosten gedekt binnen de EZK-begroting.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

Na afloop van de garantie zal een eindevaluatie worden uitgevoerd. Deze evaluatie zal zien op de technische aspecten (zoals de eventueel geleden schade), maar zal zich vooral richten op de voorwaarden die zijn gesteld bij deze garantie en of de doelen die waren voorzien bij deze voorwaarden, het definitief doorgaan van het Porthos project, zijn behaald. Ook zal gekeken worden naar hoe om is gegaan met de onzekerheid rondom het definitief verkrijgen van de vergunningen en het risico van het nietig verklaren van de vergunningen door de Raad van State. De evaluatie zal meegenomen worden in de Strategische Evaluatie Agenda, onderdeel van de begroting van Economische Zaken en Klimaat.