

33529 Gaswinning

Nr. 499 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2018

Tijdens het debat over het wetsvoorstel om de gaswinning te minimaliseren van 28 juni jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 100, Debat over het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld) heb ik uw Kamer een brief toegezegd over de financiële effecten van het Akkoord op Hoofdlijnen met Shell en ExxonMobil (bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 493). Ik heb toegezegd hierbij in te gaan op het effect van de aangepaste afdrachtensystematiek, de bijdrage van NAM aan het toekomstperspectief van de regio en de betekenis van de nieuwe afspraken voor de oude schadegevallen. Daarnaast reageer ik op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat op berichtgeving uit het Financieele Dagblad over de garanties van Shell en ExxonMobil die in het Akkoord op Hoofdlijnen zijn opgenomen.

1. Financiële effecten Akkoord op Hoofdlijnen

Nieuwe afspraken voor een verantwoorde afbouw

De afspraken over de financiële afdrachten kunnen niet los gezien worden van het totale Akkoord op Hoofdlijnen. Het is een gebalanceerd pakket, er zijn belangrijke winstpunten, maar er zijn ook minder gunstige punten. Er komt geen miljardenclaim voor het gas dat niet gewonnen wordt en er is verzekerd dat NAM gas moet blijven winnen voor de leveringszekerheid. Met het akkoord wordt eveneens zekerheid verkregen over de financiële middelen voor schade en versterken, en er komt een bijdrage beschikbaar voor de regio. Tegenover deze zaken staat dat de bestaande financiële afspraken (o.a. de MOR-overeenkomst) worden vervangen door het wettelijk regime uit de Mijnbouwwet, waarbij de Staat nog 73% van de winst uit het Groningenveld ontvangt.

De MOR-overeenkomst is in 1975 gesloten en bepaalt dat over het grootste deel van de opbrengst van het Groningengas de Staat 85% respectievelijk 95% ontvangt terwijl de Staat 64% van de kosten draagt. Hierdoor ontving de Staat jaarlijks ongeveer 85 tot 90% van de winst van het Groningengas. De resterende 10 tot 15% kwam toe aan NAM als nettowinst. Doordat de operationele kosten van de gaswinning in Groningen ten opzichte van de opbrengsten erg laag waren, leidde de asymmetrie tussen de verdeling van opbrengsten en kosten niet tot problemen.

Sinds de toenemende seismiciteit in Groningen en de ingrijpende gevolgen die dat voor de bewoners heeft, is er in de financiële verhoudingen veel

veranderd. Enerzijds zijn de volumes die uit het Groningenveld worden gewonnen de laatste jaren steeds verder teruggebracht. Anderzijds zijn de kosten voor NAM sterk toegenomen. Dit zou er toe leiden dat de Staat van NAM hogere afdrachten op het Groningengas ontvangt dan de winst die NAM op het Groningengas maakt, waardoor NAM hierop een nettoverlies leidt. De energievoorziening in Nederland en een ordentelijk afbouwpad van de Groningse gaswinning zouden daardoor in het gedrang kunnen komen. De Staat heeft daarom in het Akkoord op Hoofdpijnen afspraken gemaakt om de beëindiging van de gaswinning in Groningen en de gevolgen in de komende decennia op een gedegen wijze te regelen.

Begrotingsreeks gaat uit van voortzetting oude afspraken

De financiële effecten van het Akkoord op Hoofdpijnen zijn veel omvangrijker dan wat er uiteindelijk in de begrotingsreeks zichtbaar is. In de begrotingsreeks zat namelijk geen potentiële miljardenclaim verwerkt voor het gas met een totale marktwaarde van ca. € 70 miljard¹, dat in de grond blijft zitten. Ook de garanties van Shell en ExxonMobil zijn niet door te vertalen naar deze reeks. De begrotingsreeks van de aardgasbaten gaat tot op heden uit van de voortzetting van de MOR-overeenkomst, omdat de begroting altijd van staand beleid uitgaat. De onderstaande financiële reeks gaat kortom uit van een situatie waarin de Staat meer dan 100% van de winst zou kunnen ontvangen. Wanneer het Akkoord op Hoofdpijnen geïsoleerd wordt gelegd op de ramingen die in het kader van de Voorjaarsnota 2018 (Kamerstuk 34 960, nr. 1) zijn gebruikt, dan is het indicatieve effect op transactiebasis een daling van de aardgasbaten zoals weergegeven in onderstaande tabel:

	2018	2019	2020	2021	2022
Niet-belastingmiddelen	-850	-700	-550	-450	-300
Vennootschapsbelasting	400	300	200	200	100
Totaal	-450	-400	-350	-250	-200

(bedragen in miljoenen euro's)

Na 2022 worden de verschillen snel kleiner, doordat de winning van aardgas nog verder afneemt. Door de werking van de nieuwe afdrachtensystematiek komt een groter gedeelte van de aardgasbaten binnen via de vennootschapsbelasting in de schatkist in plaats van via de niet-belastingmiddelen.

In het kader van de Miljoenennota 2019 zal een nieuwe raming worden opgesteld. Deze raming sluit niet één-op-één aan op deze cijfers, omdat de begrotingsreeks op kasbasis is. Daarnaast heeft het besluit van het kabinet om de winning te reduceren gevolgen voor de kosten van de versterkingsopgave alsmede afschrijvingen en voorzieningen. Dat heeft een effect op de hoogte en timing van de baten die toekomen aan de Staat. In de raming voor de Miljoenennota zullen de meest recente ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van de versterkingsopgave, worden verwerkt. Zoals toegezegd aan

¹ Er blijft naar verwachting 450 miljard Nm³ gas in de grond zitten, afgezet tegen een prijs van 15 cent per m³.

het lid Van der Lee (GroenLinks) ontvangt u rond Prinsjesdag ook een integraal overzicht van de op dat moment meest recente inzichten van de opbrengsten en kosten van de gaswinning.

2. Opbrengsten en afdrachten NAM

Afdrachten NAM in lijn met Mijnbouwwet

In het debat van 28 juni jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 100, Debat over het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld) kwam ook aan de orde hoe de afdrachtensystematiek tussen NAM en de Staat precies werkt. Gas- en oliemaatschappijen dragen op basis van de Mijnbouwwet, in combinatie met de vennootschapsbelasting, een deel van de behaalde winst op hun activiteiten af aan de Staat. Dat betekent dat niet alleen de opbrengsten, maar ook de kosten van invloed zijn op de afdrachten. Kortom: als een olie- en gasmaatschappij kosten maakt gerelateerd aan hun activiteiten, zoals bijvoorbeeld het aanschaffen van een compressor, dan leidt dat tot een lagere afdracht aan de Staat, omdat de winst lager is geworden. Wanneer de Staat een groot deel van de winst ontvangt, dan is de consequentie dat hogere kosten leiden tot lagere afdrachten. Deze systematiek geldt voor alle kosten gerelateerd aan de winning van gas en olie, dus ook de kosten voor schadeafhandeling en versterken.

Met het Akkoord op Hoofdpijnen is de Staat met Shell en ExxonMobil overeengekomen dat de systematiek uit de Mijnbouwwet ook geldt voor de winning uit het Groningenveld. Het gevolg hiervan is dat nu 73% van de kosten van de winning van Groningengas leiden tot een lagere afdracht aan de Staat. Voor het Akkoord op Hoofdpijnen leidde 64% van de kosten tot lagere opbrengsten voor de Staat.

In aanloop naar en ook tijdens het debat van 28 juni jl. ben ik door verschillende leden van uw Kamer gevraagd naar de hoogte van de bijdrage van NAM aan het toekomstperspectief in de regio. Ik heb u hierover op 28 juni jl. ook een brief gestuurd (Kamerstuk 33 529, nr. 497). NAM draagt hier € 500 miljoen aan bij. Deze bijdrage leidt bij NAM wel, net zoals het bij andere vennootschappen is, tot een lagere winst en heeft dientengevolge een lagere afdracht aan de Staat tot gevolg (van € 365 miljoen in dit geval). Dit is het gevolg van het gegeven dat in de sector mijnbouw het merendeel van de winst aan de Staat wordt afgedragen. Wanneer je als Staat een groot deel van de winst ontvangt, is de consequentie dat hogere kosten leiden tot lagere afdrachten. Deze systematiek werkt al sinds de jaren '60 zo en is regelmatig aan uw Kamer toegelicht (zie bijvoorbeeld Kamerstuk 33 529, nr. 59).

Voorziening aardbevingskosten al voor 1 januari 2018 opgebouwd

In het debat heeft uw Kamer gevraagd wat dit betekent voor de betaling van oude schadegevallen, waarvoor NAM € 50 miljoen extra beschikbaar heeft gesteld bovenop het bestaande budget voor 'schone lei'. In het Akkoord op Hoofdpijnen is bepaald dat de MOR-overeenkomst met terugwerkende kracht

tot 1 januari 2018 zal komen te vervallen en dat de nieuwe afdrachtensystematiek per die datum zal gaan gelden. Zoals aangegeven betekent dit voor de Staat dat alle aan de Groningse gaswinning gerelateerde kosten vanaf dat moment niet voor 64%, maar voor 73% leiden tot lagere afdrachten. Voor de financiële verwerking van de kosten voor schade is het jaarrekeningenrecht leidend. Op grond hiervan dienen bedrijven voorzieningen te nemen voor verwachte kosten indien daartoe aanleiding is. Binnen het gasgebouw was eind 2017 een totale voorziening opgenomen van ruim € 1,4 miljard voor de kosten van aardbevingen. Dit geld is nog niet uitgegeven maar wel gereserveerd voor het betalen van aardbevingskosten na 1 januari 2018. Deze voorziening is tot stand gekomen op het moment dat de oude afspraken nog golden en niet onder het regime van de Mijnbouwwet. Er is dus reeds in voorgaande jaren in een schadebedrag van € 1,4 miljard voorzien, opgebouwd tegen het oude regime van 64% van de kosten voor de Staat. Deze voorziening is beschikbaar voor uitgaven na 1 januari 2018 en impliceert dat in beginsel € 1,4 miljard aan kosten voor schade en versterken die na die datum wordt betaald, onder de oude afdrachtensystematiek vallen.

3. Garanties bieden zekerheid voor schade en versterken

In een artikel in het Financieele Dagblad van 2 juli 2018 wordt aangegeven dat de garanties van Shell en ExxonMobil beperkte zekerheid bieden voor de kosten van schade en versterken. Aan mij is door de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat gevraagd om te reageren op dit artikel.

Ten eerste wil ik aangeven dat de garanties pas aan de orde komen op het moment dat NAM niet meer aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Om aan haar verplichtingen te voldoen maakt NAM gebruik van de omzet uit het verkoop van Groningengas. Conform het akkoord zullen Shell en ExxonMobil daarnaast erop toezien dat NAM financieel robuust blijft om aan haar verplichtingen te blijven voldoen. Hieronder valt het niet uitkeren van dividend in 2018 en 2019 en het treffen van voorzieningen.

In het onwaarschijnlijke geval dat NAM haar verplichtingen niet kan nakomen zorgen Shell en ExxonMobil door middel van garanties dat NAM alsnog aan deze verplichtingen kan voldoen. Hierbij is uiteraard wel van belang dat de maatschappijen die de garanties afgeven voldoende financiële draagkracht hebben om deze garanties te kunnen dragen. Ik heb me ervan verzekerd dat nu en in de toekomst de entiteiten de benodigde garanties kunnen dragen. Vanwege bedrijfsvertrouwelijke gegevens, waarvan het niet aan mij is om deze te openbaren, kan ik niet in detail ingaan op de financiële robuustheid van deze entiteiten. Mocht uw Kamer dat wensen ben ik wel bereid om dit in een vertrouwelijke technische briefing toe te lichten.

Tenslotte gelden deze garanties tot het einde van de gaswinning, echter, zoals opgenomen in het akkoord, moeten er voor het vervallen van de garanties alternatieve zekerheden zijn gesteld. De vorm van deze zekerheden zal op een later moment bezien worden, omdat nu nog onduidelijkheid bestaat over de

precieze omstandigheden op dat moment en welke vorm en omvang van zekerheden dan nodig zijn. De garanties worden tenslotte de komende maanden verder uitgewerkt in een nadere overeenkomst.

4. Het Akkoord op hoofdlijnen is een totaalpakket

Het Akkoord op Hoofdlijnen is een totaalpakket, waarbinnen de financiële afdrachten niet los kunnen worden gezien van de belangrijke elementen voor de Staat: met het akkoord wordt zekerheid gegeven over de financiële middelen voor schade en versterken en er komt een bedrag beschikbaar voor de regio; en voor de belastingbetaler geldt dat een eventuele miljardenclaim voor het resterende gas in de grond van de baan is. Ook is het Akkoord of Hoofdlijnen noodzakelijk om NAM ook gedurende de afbouwperiode van de gaswinning in Groningen het gaswinningsniveau te laten blijven winnen dat noodzakelijk is voor leveringszekerheid aan alle Nederlanders. Tegenover deze zaken staat dat de bestaande financiële afspraken worden vervangen door het wettelijk regime uit de Mijnbouwwet. Daarmee is het totaalpakket in het Akkoord op Hoofdlijnen goed en in balans.

De minister van Economische Zaken en Klimaat,

E.D. Wiebes