

Vergaderjaar 2021–2022

33 529

Gaswinning

Nr. 932

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2021

Bij de plenaire behandeling van de Voorjaarsnota 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 97, item 47) heeft de Minister van Financiën uw Kamer toegezegd een uitleg van de inkomsten uit de gaswinning uit het Groningenveld en van de budgettaire doorwerking ervan op de Rijksbegroting te verstrekken. Met deze brief kom ik die toezegging na.

Het is het beleid van het kabinet dat alle (financiële) afspraken rondom de gaswinning in Groningen openbaar zijn en dat alles hieromtrent zo duidelijk mogelijk wordt toegelicht. Zo zijn alle overeenkomsten van de Staat met NAM en die van de Staat met Shell en ExxonMobil (aandeelhouders van NAM) openbaar, evenals de Overeenkomst van Samenwerking uit 1963 (Kamerstuk 33 529, nr. 493) en de overeenkomsten ter uitwerking van het Akkoord op Hoofdlijnen (Kamerstuk 33 529, nr. 525). Per gaswinnend bedrijf worden sinds 2017 alle betalingen per jaar aan de overheid die betrekking hebben op de olie- en gaswinning in Nederland openbaar gemaakt in een rapport in het kader van het Extractive Industries Transparency Initiative dat aan uw Kamer wordt verzonden (Kamerstuk 32 852, nrs. 110 en 141).¹ Tevens blijkt de doelstelling van transparantie uit de toelichtingen specifiek over Groningen die op gezette tijden in budgettaire nota's van het kabinet hebben gestaan.² Op verzoek van uw Kamer zijn bovendien de Groningenmiddelen zo veel mogelijk op één plaats in de begroting te vinden.

Voorgaande neemt niet weg dat het niet altijd eenvoudig is om het geheel te overzien. In deze brief zet ik daarom de relevante aspecten om de financiële stromen binnen het gasgebouw te kunnen begrijpen, uiteen. Tot 2018 waren de heffingen op de inkomsten uit het Groningenveld privaatrechtelijk geregeld. Samen met de vennootschapsbelasting (hierna: Vpb) ontving de Staat op basis van deze heffingen ongeveer 85–90% van

¹ Zie ook www.eiti.nl.

² Zie bijvoorbeeld de Voorjaarsnota 2021 (Kamerstuk 35 850, nr. 1, p. 40 e.v.).

de winst uit het Groningenveld.³ Bij de gasbaten is nooit onderscheid gemaakt naar de opbrengsten uit het Groningenveld en de andere velden. Daarom kan alleen aangegeven worden hoeveel de Staat in het totaal aan gasbaten heeft binnengekregen. Vanaf 1965 is cumulatief door de Staat circa 290 miljard euro (inclusief Vpb) uit de winning van gas ontvangen (zie Jaarverslag Delfstoffen en Aardwarmte 2020, p. 102).⁴ Het CBS heeft becijferd dat dit tot en met 2018 en omgerekend naar het prijsniveau van 2018 circa € 417 miljard is geweest.⁵ Vanaf 2018 is het wettelijke heffingenregime van toepassing op de inkomsten uit het Groningenveld. Hierdoor ontvangt de Staat vanaf 2018 ongeveer 70% van de winst (Kamerstuk 33 529, nr. 499).

In het onderstaande ga ik uitgebreid in op de inkomsten uit het Groningenveld. Hiervoor behandel ik de twee categorieën inkomsten uit de gaswinning die er grofweg voor de Staat zijn: (1) inkomsten uit de deelneming Energiebeheer Nederland (hierna: EBN) en (2) ontvangsten uit heffingen voor vergunninghouders. Ik heb gekozen om alle heffingen uit te leggen, dit maakt dat deze brief omvangrijk is. Ik denk dat dit enige manier is om een helder beeld te schetsen van de inkomsten uit het Groningenveld.

1. Inkomsten uit EBN

Op grond van de Mijnbouwwet mag gas en olie in Nederland alleen worden gewonnen op basis van een winningsvergunning (artikel 6 Mijnbouwwet). Deze wordt verleend aan private bedrijven, bijvoorbeeld NAM, TotalEnergies, Vermilion, etc. De vergunninghouders dienen op grond van artikelen 88 en 94 van de Mijnbouwwet samen te werken met EBN. De vergunningshouders sluiten hiertoe een overeenkomst op basis waarvan de vergunninghouders samen een belang van 60% nemen en EBN van 40%. Op basis van een dergelijke overeenkomst worden opbrengsten en kosten verdeeld tussen de vergunninghouders en EBN. EBN ontvangt dus 40% van de opbrengsten en betaalt mee aan 40% van de kosten.

EBN is 100% eigendom van de Staat. EBN neemt deel in bijna alle Nederlandse vergunningen en EBN consolideert de resultaten hiervan tot één resultatenrekening.⁶ Dus een verliesgevende winningsvergunning kan worden verrekend met een winstgevende. Over het geconsolideerde resultaat is EBN Vpb verschuldigd. De netto winst na Vpb komt toe aan de aandeelhouder, zijnde de Staat voor 100%, die dit kan laten uitkeren als dividend. Met andere woorden: de inkomsten uit EBN bestaan uit Vpb en dividend. De Vpb wordt afgedragen aan de Belastingdienst en komt via die route als belastinginkomsten binnen bij het Ministerie van Financiën. Op de begroting van Financiën wordt geen onderscheid gemaakt in individuele inkomsten. Dividendafdrachten komen binnen als niet-belastingmiddelen op de EZK-begroting (op beleidsartikel 5).

³ Zie onder andere de Kamerbrieven van 17 januari en 5 februari 2014 (Kamerstuk 33 529, nrs. 28 en 31).

⁴ Het jaarverslag is te vinden via: www.nlog.nl/jaarverslagen.

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/22/aardgasbaten-uit-gaswinning-bijna-417-miljard-euro>.

⁶ Bij sommige vergunningen die vóór de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet zijn verleend is een ander percentage van deelneming afgesproken, of neemt EBN niet deel.

2. Ontvangsten uit heffingen

Op grond van de Mijnbouwwet dragen de vergunninghouders heffingen af, namelijk oppervlakterecht, cijns en winstaandeel (hoofdstuk 5 van de Mijnbouwwet). Deze ontvangsten komen binnen op de EZK-begroting (op beleidsartikel 5 onder de post «Mijnbouwwet»).

Oppervlakterecht

Oppervlakterecht is een heffing die gebaseerd is op de oppervlakte van het vergunningsgebied. Oppervlakterecht wordt jaarlijks berekend naar de totale oppervlakte van het vergunningsgebied. De tarieven per vierkante kilometer worden op grond van de Mijnbouwwet jaarlijks geïndexeerd. Met deze heffing wordt beoogd te voorkomen dat de vergunninghouder gebied in de vergunning onnodig lang aanhoudt.

Cijns

Cijns is een heffing die gebaseerd is op de omzet die in een vergunningsgebied wordt gerealiseerd. In een vergunningsgebied kunnen meerdere velden liggen en voor de cijns is de gezamenlijke productie en omzet van al deze velden bepalend. Door vergunninghouders dient een in artikel 63 van de Mijnbouwwet bepaald percentage van de omzet te worden afgedragen aan de Staat. Het percentage wordt bepaald door de productie in de vergunning, waarbij een schijvensysteem wordt gehanteerd. Voor de vergunningen op land zijn oplopende tarieven van toepassing afhankelijk van de hoeveelheid gewonnen gas, voor de vergunningen op zee zijn alle schijven nul en wordt dus geen cijns afgedragen.

Winstaandeel en Vpb

Over de met de winning behaalde winst zijn de vergunninghouders uiteraard Vpb verschuldigd. Daarnaast zijn ze op grond van artikel 65 van de Mijnbouwwet ook een heffing over de winst verschuldigd aan de Staat: het winstaandeel. Winstaandeel is als het ware een extra winstbelasting die uitsluitend van toepassing is op winsten die worden behaald met de winning van koolwaterstoffen (olie en gas). De vergunninghouders mogen voor de berekening van het winstaandeel de resultaten van al hun vergunningen consolideren tot één resultaat.

Vaststelling winstaandeel

Doordat de heffing van winstaandeel betrekking heeft op de winst van een vergunninghouder, is deze nauw gelieerd aan de Vpb. Veel regels voor de berekening van de belastbare winst voor de Vpb worden daarom op nagenoeg gelijke wijze toegepast op de berekening van het resultaat waarover winstaandeel betaald moet worden.

In hoofdlijnen wordt het af te dragen winstaandeel als volgt vastgesteld. Eerst wordt de hoogte van de geconsolideerde winst van alle vergunningen bepaald waarover het winstaandeel wordt geheven, het zogenoemde winstaandeelresultaat. Bij de bepaling hiervan wordt een extra kostenaf trek van 10% toegepast, de zogenaamde kostenuplift.⁷ In formulevorm ziet dat er als volgt uit:

Winstaandeelresultaat = opbrengst – (kosten + 10% van de kosten)

⁷ Deze kostenuplift komt er op neer dat het resultaat van een vergunninghouder 100% van inkomsten is verminderd met 110% van de kosten.

Op basis van het winstaandeelresultaat wordt het af te dragen winstaandeel vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschuldigde Vpb over de behaalde winst. Het winstaandeel bedraagt 50% van het winstaandeelresultaat, verminderd met de verschuldigde Vpb. In formulevorm:

$$\text{Winsttaandeel} = 50\% \text{ van Winsttaandeelresultaat} - \text{Vpb} = 50\% \text{ opbrengst} - 55\% \text{ kosten} - \text{Vpb}$$

Dit betekent dat een vergunninghouder 50% van het winstaandeelresultaat afdraagt: voor een deel bestaat deze afdracht uit het winstaandeel (dat door Belastingdienst wordt geïnd ten behoeve van EZK) en voor een deel uit Vpb (dat wordt geïnd door de Belastingdienst).

Voor de berekening van het winstaandeel is van belang dat het huidige Vpb-tarief 25% is en dat de extra kostenafrek van 10% niet van toepassing is bij Vpb. In formulevorm ziet dat er als volgt uit:

$$\text{Vpb} = 25\% \text{ van } [\text{opbrengst} - \text{kosten} - \text{winsttaandeel}]$$

Er zijn twee vergelijkingen met twee onbekenden (Winsttaandeel en Vpb) en door de formule voor de berekening van de Vpb in die van het winstaandeel in te vullen krijgen we de volgende vergelijking:

$$\text{Winsttaandeel} = 50\% \text{ opbrengst} - 55\% \text{ kosten} - [25\% \text{ van } [\text{opbrengst} - \text{kosten} - \text{winsttaandeel}]]$$

Het oplossen hiervan leidt tot:

$$\text{Winsttaandeel} = (1/3) * [\text{opbrengst} - (6/5) * \text{kosten}]$$

Hieruit volgt dat geen winstaandeel verschuldigd is als de opbrengst lager is dan 6/5 van de kosten. Anders gezegd: als de kosten hoger zijn dan 5/6 (dat wil zeggen 83%) van de opbrengst, is geen winstaandeel verschuldigd.

De winning kan in een jaar ook verliesgevend zijn voor de vergunninghouder. Voor het winstaandeel geldt dat een verlies op grond van artikel 66 van de Mijnbouwwet drie jaar mag worden teruggewenteld. Dit betekent dat een verlies in jaar t , mag worden verrekend met eventuele winsten in de jaren $t-1$, $t-2$, $t-3$. Hierdoor kan het voorkomen dat winstaandeel dat eerder aan de Staat is betaald geheel of gedeeltelijk door de vergunninghouder kan worden terugontvangen. Verliezen die niet kunnen worden teruggewenteld mogen onbeperkt naar voren worden gewenteld. Dat betekent dat bij toekomstige winsten eerst verliezen uit het verleden worden verrekend voordat er winstaandeel wordt afgedragen.

Vaststelling Vpb

Veel gaswinningsbedrijven hebben naast de winning ook andere activiteiten zoals opslag, of activiteiten die geheel los staan van de winning, bijvoorbeeld raffinage en chemie. Over alle activiteiten is het bedrijf Vpb verschuldigd op grond van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Een bedrijf kan hiertoe de resultaten van verschillende activiteiten consolideren tot één fiscaal resultaat. De door bedrijven te betalen Vpb kan op aanzienlijk meer activiteiten betrekking hebben dan de winning van olie en gas.

Het winstaandeel is enkel verschuldigd over de winning van olie en gas. Voor de vaststelling hiervan wordt op grond van de Mijnbouwwet een fictieve cirkel om het winningsbedrijf getrokken, de zogenaamde ringfence. Hierin vallen de resultaten van het winningsbedrijf en over de resultaten binnen de ringfence wordt het winstaandeel bepaald. Bij de berekening hiervan wordt rekening gehouden met Vpb over het resultaat binnen de ringfence, dit is de zogenaamde «verrekenbare Vpb» die alleen berekend wordt om het winstaandeel te kunnen vaststellen. De daadwerkelijk door de onderneming te betalen Vpb wordt bepaald door het resultaat over alle activiteiten en kan dus verschillen van de verrekenbare Vpb.

3. De totale ontvangsten uit de gaswinning

Uit bovenstaande blijkt dat 40% van de winsten die worden behaald via EBN toekomen aan de Staat. Aan de vergunninghouders komt 60% van de winsten toe. Gegeven de omvangrijke winsten die in het verleden zijn gemaakt met de winning van gas, zijn het winstaandeel en de Vpb de belangrijkste ontvangsten geweest. Ten opzichte van de inkomsten uit het winstaandeel en de Vpb zijn de inkomsten uit cijns en oppervlakterecht beperkt van omvang. Daarom nemen we bij onderstaande benadering aan dat de inkomsten uit cijns en oppervlakterecht nihil zijn. Voor het aandeel van de vergunninghouders volgt dat zij aan winstaandeel en Vpb samen afdragen aan de Staat: $\text{Winsttaandeel} + \text{Vpb} = 50\% \text{ opbrengst} - 55\% \text{ van de kosten}$.

Het verschil in het aandeel van de Staat in de opbrengsten en de kosten komt door de hierboven beschreven kostenuplift. Door deze kostenuplift kunnen de vergunninghouders voor de berekening van het winstaandeel 110% van de kosten aftrekken van de opbrengsten.

De Staat ontvangt via het aandeel van EBN 40% van de winst. Via het winstaandeel en Vpb ontvangt de Staat ook de helft van het aandeel van 60% van de vergunninghouder. Dit leidt er toe dat de Staat over de winningswinst uiteindelijk 70% van de opbrengst verminderd met 73%⁸ van de kosten ontvangt en dat komt overeen met ongeveer 70% van de winst.

4. Ontvangsten Groningenveld en winningsvergunning Groningen

Het Groningenveld is in 1959 ontdekt door NAM en voor de exploitatie van het Groningenveld is in 1963 de Overeenkomst van Samenwerking⁹ gesloten tussen NAM, EBN, Shell en ExxonMobil, die door de Minister van EZK is goedgekeurd. In de Overeenkomst van Samenwerking is de Maatschap Groningen opgericht, waarin NAM en EBN de kosten en inkomsten verdelen in de verhouding 60% voor NAM en 40% voor EBN. In 1963 is de winningsvergunning Groningen aan NAM verleend en deze omvat nagenoeg de hele provincie Groningen. De heffingen hierover waren geregeld in privaatrechtelijke overeenkomsten. Het Groningenveld is gelegen in de winningsvergunning Groningen, maar na 1963 zijn vele kleine velden die binnen de winningsvergunning Groningen vallen ontdekt en tot ontwikkeling gebracht. De Overeenkomst van Samenwerking en de Maatschap Groningen hebben betrekking op alle activiteiten in de winningsvergunning Groningen, waarvan het Groningenveld verreweg het belangrijkste is.

⁸ Het verschil tussen de 70% aan opbrengst en de 73% aan kosten komt weer voort uit de kostenuplift.

⁹ Deze overeenkomst is eerder als bijlage naar uw Kamer gestuurd als bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 493.

Als NAM kosten maakt voor de Maatschap, dan berekent zij 40% door aan EBN. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de aardbevingskosten die de Staat door belast aan NAM. De inkomsten die bij NAM binnenkomen uit de winningsvergunning Groningen gaan ook voor 40% naar EBN. Dit betekent dus dat EBN een aandeel van 40% heeft in het resultaat van de gaswinning uit de winningsvergunning Groningen en dus ook het Groningenveld. Dit aandeel van 40% was afgesproken voordat dit in de Mijnbouwwet is geregeld, maar is gelijk aan het percentage in de Mijnbouwwet en dus niet uniek voor de gaswinning uit het Groningenveld (zie artikel 94 van de Mijnbouwwet).

Tot en met 2017 waren de heffingen in de winningsvergunning Groningen geregeld in privaatrechtelijke overeenkomsten. Hierdoor verkreeg de Staat over de winst van het Groningenveld circa 85–90%.¹⁰ In 2018 zijn deze vervangen door het regime van de Mijnbouwwet¹¹ en is het wettelijke regime van de heffingen ook van toepassing op de winning uit het Groningenveld. Aangezien de verdeling tussen NAM (60%) en EBN (40%) ook gelijk is aan het in de Mijnbouwwet bepaalde aandeel van EBN, is de bovenstaande uitleg van de heffingen uit de Mijnbouwwet ook van toepassing voor de opbrengsten uit de winningsvergunning Groningen. NAM is hierover dus winstaandeel, cijns en oppervlakterecht verschuldigd, daarnaast betaalt NAM ook Vpb. Het door NAM te betalen winstaandeel wordt in samenhang bepaald met alle andere gaswinningsactiviteiten van NAM, dus ook de kleine velden. Zoals hierboven aangegeven geldt bij benadering dat ook over het Groningenveld de Staat circa 70% van de opbrengst minus 73% van de kosten ontvangt, hetgeen overeenkomt met circa 70% van de winst. Die 70% is opgebouwd uit het aandeel van EBN (40%) en de 50% van de opbrengst van NAM die binnenkomt via het winstaandeel en de Vpb. NAM ontvangt 60% van de opbrengsten van het Groningenveld, de helft daarvan (30%) komt toe aan de Staat. De Staat krijgt $40\% + 30\% = 70\%$ van de opbrengst verminderd met 73% van de kosten.

De winst van NAM kan toekomen aan de aandeelhouders Shell en ExxonMobil (beide 50% aandeelhouder). In het Akkoord op Hoofdpijnen zijn afspraken gemaakt over de uitkeringen van deze winsten (Kamerstuk 33 529, nr. 493).

5. Inkomsten Maatschap Groningen

Op basis van de winningsvergunning Groningen wordt door NAM gas gewonnen uit het Groningenveld en kleine velden. Op grond van de Overeenkomst van Samenwerking dient NAM al dit gas aan GasTerra te leveren, die het vervolgens verkoopt. GasTerra is het verkoopkantoor van al het gas dat in de winningsvergunning Groningen is geproduceerd. Voor het kleine veldengas ontvangt NAM dezelfde prijs als alle andere kleine velden in Nederland. Voor de prijs van het Groningengas is een specifieke afspraak gemaakt tussen de Staat, NAM, EBN, Shell en ExxonMobil. De prijs van het door NAM aan GasTerra geleverde Groningengas wordt zodanig bepaald dat GasTerra jaarlijks een winst maakt van € 36 miljoen na belastingen. Hiermee handelt GasTerra volledig voor rekening en risico van de Maatschap Groningen. Immers, onafhankelijk van haar inkomsten en uitgaven krijgt GasTerra € 36 miljoen. Hiermee werd destijds zeker gesteld dat de opbrengsten van het Groningengas toekomen aan de Maatschap. Dit is in 1972 overeengekomen als onderdeel van de Meeropbrengsten-overeenkomst (MOR). In 2018 is de MOR beëindigd en

¹⁰ Zie onder andere de Kamerbrieven van 17 januari en 5 februari 2014 (Kamerstuk 33 529, nrs. 28 en 31).

¹¹ Artikel 28 van de Tijdelijke wet Groningen.

is de prijs voor het Groningengas vastgelegd in de Transferprijsovereenkomst die op 1 oktober 2018 openbaar is gemaakt.¹² Omdat de winning van Groningengas dermate laag is geworden en naar verwachting op korte termijn beëindigd zal worden, is het steeds moeilijker om een prijs van Groningengas vast te stellen waarbij € 36 miljoen winst overblijft bij GasTerra. Echter, GasTerra heeft nog verplichtingen aan marktpartijen die nagekomen moeten worden en GasTerra heeft op grond van het Norg Akkoord ook verplichtingen voor het vullen van Norg met pseudo Groningengas. Om deze verplichtingen te kunnen blijven nakomen is het van belang dat GasTerra kan blijven handelen voor rekening en risico van de Maatschap. Om dit zeker te stellen is Transferprijsovereenkomst enigszins gewijzigd. Voor zowel GasTerra als de Maatschap is er materieel geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie, de winst van GasTerra blijft € 36 miljoen. De wijziging houdt kortgezegd in dat de € 36 miljoen vaste winst van GasTerra wordt bewerkstelligd door geen prijs per eenheid (m³ Groningengas) meer vast te stellen maar een bedrag. Jaarlijks ontvangt de Staat een dividend van € 3,6 miljoen van GasTerra. Dit komt binnen op de EZK-begroting (artikel 5). De tekst van de gewijzigde overeenkomst is als bijlage bij deze brief opgenomen¹³.

6. Verwerking ontvangsten op begroting

De gasbaten komen binnen op de EZK-begroting en zijn sinds de begroting van 2021 gesplitst in drie afzonderlijke posten: dividenduitkering EBN, dividenduitkering GasTerra en ontvangsten op basis van de Mijnbouwwet. Daarnaast wordt vennootschapsbelasting ontvangen, dit loopt via de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën. Bovenstaande heffingen worden bepaald over de resultaten die worden behaald in een kalenderjaar. Dit wil niet zeggen dat die heffingen ook in het desbetreffende kalenderjaar aan de Staat betaald worden. Deze worden grotendeels betaald na afloop van het kalenderjaar. Verder kunnen bedrijven, zoals in deze brief beschreven, verliezen terugwentelen op eerder gemaakte winsten. Hierdoor kan het zijn dat in het verleden betaald winstaandeel deels wordt terugbetaald aan de vergunninghouders. Daarnaast kunnen in voorgaande jaren geleden verliezen die niet via de terugwenteling zijn gecompenseerd, met resultaten behaald in een kalenderjaar worden gecompenseerd.

Tot slot kan controle door de Belastingdienst leiden tot aanpassing van de verschuldigde bedragen. Dit alles maakt dat de inkomsten voor de Staat uit de gaswinning niet één op één zijn te relateren aan de winning die in een kalenderjaar heeft plaatsgevonden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok

¹² Als bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 525.

¹³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.