

Vergaderjaar 2025-2026

36 861

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (XXIII) voor het jaar 2025 (Incidentele suppletoire begroting inzake Ternaard)

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2025

De Waddenzee is een uniek natuurgebied. Niet alleen uniek in Nederland, maar ook uniek in de wereld. Om die reden is dit gebied bekrond tot Unesco Werelderfgoed. Al jaren is er discussie over mogelijke gaswinning onder de Waddenzee bij Ternaard. Aan deze onzekerheid komt nu een einde na overleg tussen het kabinet en de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM), die ook haar medevergunninghouder ExxonMobil Producing Netherlands B.V. (hierna: EMPN) vertegenwoordigde.¹ Het kabinet betaalt aan NAM en EMPN een bedrag van € 163 miljoen bruto inclusief btw (naar verwachting € 40,4 miljoen netto voor NAM en EMPN samen) en NAM trekt het verzoek tot instemming met het winningsplan voor Ternaard in, waardoor deze gaswinning onder de Waddenzee niet door gaat.

Met NAM en EMPN is een vaststellingsovereenkomst getekend, die als bijlage aan deze brief is toegevoegd. Deze bevat zowel een parlementair voorbehoud als een voorbehoud voor NAM en EMPN, zodat zij ook hun goedkeuringsprocessen kunnen doorlopen. Voor deze uitgave is gelijktijdig met deze brief een incidentele suppletoire begroting ingediend. Daarmee heeft de Staten-Generaal hier het laatste woord over. Het kabinet verzoekt de beide Kamers om de incidentele suppletoire begroting met spoed te behandelen, zodat de betaling in 2025 rechtmatig kan plaatsvinden.

In deze brief wordt de totstandkoming van de uitkomst uitgebreid toegelicht. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de juridische aspecten van de gaswinning in Ternaard, op de gesprekken met de NAM en de vaststellingsovereenkomst.

Gaswinning Ternaard

NAM en EMPN willen gas winnen uit het gasveld ten noorden van het dorp Ternaard. Dit gasveld ligt voor een groot deel onder de Waddenzee. NAM heeft hiervoor in 2019 een winningsplan ingediend en aanvragen voor andere daarvoor benodigde vergunningen en toestemmingen. Bij de beoordeling van het winningsplan wordt onder meer getoetst of de winning veilig en verantwoord kan voor mens en milieu en dat gewaarborgd is dat er geen schade ontstaat aan de natuur. Een besluit op het verzoek tot instemming met het winningsplan is nog altijd niet genomen. Op basis van de adviezen² van de wettelijke adviseurs en gelet op artikel 36 van de Mijnbouwwet kan de instemming met het winningsplan niet worden geweigerd. Ook de andere benodigde vergunningen en toestemmingen zouden moeten worden verleend op grond van de toepasselijke kaders.

¹ EMPN is medehouder van de winningsvergunning Noord-Friesland waaronder het Ternaard gasveld valt.

² Nu geen besluit genomen wordt, maakt het kabinet de adviezen op het winningsplan via de website van Bureau energieprojecten (www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten) openbaar op het moment dat het kabinet de intrekking van het verzoek tot instemming met het winningsplan heeft ontvangen.

Het maatschappelijke en politieke gevoel rondom gaswinning onder de Waddenzee is de afgelopen jaren veranderd. Zo is op 1 mei 2024 een wijziging van de Mijnbouwwet in werking getreden³ waardoor – kortgezegd – voor de Waddenzee de instemming met een nieuw winningsplan moet worden geweigerd. Het verzoek tot instemming met het winningsplan Ternaard is echter al in 2019 ingediend en daarom is deze wetswijziging niet op dit verzoek van toepassing. De Tweede Kamer heeft met de motie Kostić⁴ en de motie Postma⁵ het kabinet opgeroepen om niet in te stemmen met de gaswinning in Ternaard. De uitvoering van deze moties leidt tot een moeilijk vraagstuk, want het kabinet kan geen onrechtmatig besluit nemen. Tegelijkertijd is het niet nemen van een besluit ook geen optie: de Raad van State heeft al tweemaal geoordeeld dat op het verzoek moet worden besloten en daarvoor beide keren een termijn gesteld op last van een dwangsom.⁶ De laatste termijn is op 1 januari 2025 verstreken. Het kabinet heeft op 6 december 2024 in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven om in goed overleg te proberen met NAM en diens aandeelhouders Shell en ExxonMobil tot een oplossing te komen.⁷

Gesprekken met NAM

In eerste instantie was het gesprek over Ternaard onderdeel van bredere verkenningen die in het voorjaar van 2025 zijn gevoerd met de aandeelhouders van NAM. Daarin werd gezocht naar een integrale oplossing voor een aantal dossiers, waaronder ook de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie in Groningen. Deze brede gesprekken hebben destijds niet tot een overkoepelend akkoord geleid. Hier is de Tweede Kamer in september jl. over geïnformeerd.⁸ Vervolgens is vanaf de zomer afzonderlijk verder gepraat over onder meer de gaswinning bij Ternaard.

Het Ternaard gasveld is één van de grootste projecten van NAM. Met NAM is gesproken over de voorwaarden waaronder NAM en EMPN bereid zijn af te zien van de gaswinning. Op grond van de winningsvergunning is het aardgas binnen het vergunningsgebied eigendom van NAM en EMPN. Zij hebben gezamenlijk het recht om dat gas te winnen en daartoe een winningsplan in te dienen. Omdat op grond van de Mijnbouwwet de instemming met het winningsplan Ternaard niet kan worden geweigerd en het vergunningsgebied in dit geval ook niet ambtshalve kan worden verkleind, is er geen mogelijkheid voor de staat om zelfstandig weer te beschikken over het Ternaard gasveld om de gaswinning door NAM en EMPN te kunnen voorkomen. Daarom is het nodig dat zij afstand doen van hun recht op winning in dat gebied. Hiertoe is het kabinet met NAM en EMPN een bedrag overeengekomen van bruto € 163 mln. inclusief btw, waarvoor NAM als tegenprestatie het verzoek tot instemming met het winningsplan direct intrekt en NAM en EMPN daarnaast een aanvraag tot wijziging van de winningsvergunning indienen, waardoor het Ternaard gasveld niet meer onder die vergunning valt. NAM en EMPN zien hiermee definitief af van gaswinning uit het Ternaard gasveld. Hieronder wordt de totstandkoming en opbouw van dit bedrag nader toegelicht.

Onderbouwing van het bedrag

Om tot een marktconforme waardering te komen is een nauwkeurig proces doorlopen. Hierbij zijn de potentiële baten van toekomstige gaswinning in Ternaard als basis genomen. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat een deel van de opbrengsten van gaswinning via EBN en via belastingafdrachten van NAM en EMPN terug zouden vloeien naar de staat. Hiertoe is een rekenmodel opgesteld.

Dit rekenmodel gaat uit van onderbouwde aannames voor het winningsprofiel, de gasprijs, discontovoet, de kapitaalinvesteringen en de operationele kosten in de periode 2026-2037. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er grote onzekerheden zijn, waardoor een aanpassing in aannames tot grote veranderingen in de uitkomst kan leiden. De kosten en baten worden met elkaar verrekend en de geldende afdrachtensystematiek wordt toegepast. Dit resulteert in een jaarlijkse vrije kasstroom. Deze toekomstige kasstroom is vervolgens tot één bedrag in het heden verdisconteerd. Het resultaat is de netto contante waarde van het Ternaard gasveld. Hierbij merkt het kabinet op dat deze netto contante waarde nadrukkelijk een schatting is van het kabinet van wat NAM en EMPN onderaan de streep aan de gaswinning zouden hebben overgehouden. Volgens NAM en EMPN ligt de

³ Kamerstukken II 2023/24, 36441, nr. 16 (amendement Tjeerd de Groot).

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32849, nr. 262.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32849, nr. 249.

⁶ ABRvS 10 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4045, en ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:365.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 33529, nr. 1264.

⁸ Kamerstukken II 2025/26, 33529 nr. 1340.

commerciële waarde die het aardgas in het Ternaard gasveld vertegenwoordigt veel hoger. Omdat de hoogte van het bedrag door deze partijen echter door meer overwegingen is ingegeven dan enkel de commerciële waarde, zijn zij akkoord gegaan met het door het kabinet bepaalde bedrag.

Door KPMG en TNO zijn validaties uitgevoerd op de berekening van de hierboven genoemde netto contante waarde. Hierbij heeft KPMG zich op de rekenmethodiek en bedrijfsmatige aspecten geconcentreerd en TNO op de geologische aspecten en winbare volumes. Dit heeft tot verdere aanscherping van het bovengenoemde rekenmodel geleid dat uiteindelijk resulteerde in een totaal brutobedrag van € 163 mln. inclusief btw. Dit is het bedrag dat op de begroting van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei wordt verwerkt door middel van een incidentele suppletoire begroting. Hiervan vloeit de btw (€ 28,3 mln.) rechtstreeks terug naar het Rijk. Vervolgens wordt, op basis van de afspraken in de Overeenkomst van Samenwerking, 40% van het resterende bedrag (€ 53,9 mln.) door NAM en EMPN afgedragen aan EBN (100% beleidsdeelneming). Het resterende bedrag is brutowinst voor NAM en EMPN (€ 80,8 mln.) waarover zij belastingplichtig zijn (winstaandeel en vennootschapsbelasting, die terugvloeien naar de Rijksbegroting). De theoretische bandbreedte van deze afdracht ligt tussen de € 0 en € 40,4 miljoen want hangt af van de daadwerkelijke winstgevendheid van de bedrijven. Naar verwachting wordt € 40,4 mln. afgedragen aan belastingen.

Vaststellingsovereenkomst

De afspraken voor de verplichtingen van de staat en NAM en EMPN met betrekking tot het afzien van de gaswinning in Ternaard zijn vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst die als bijlage bij deze brief is gevoegd.⁹ Hierin zijn onder meer het bedrag, de wijze van betaling en de voorwaarden daarvoor bepaald. In de overeenkomst is opgenomen dat NAM het verzoek om instemming met het winningsplan intrekt. Daarnaast is afgesproken dat NAM en EMPN een aanvraag indienen om de winningsvergunning Noord-Friesland te wijzigen zodat het Ternaard gasveld uit het vergunningsgebied Noord-Friesland zal worden losgeknipt. Op die manier geldt de winningsvergunning van NAM en EMPN niet meer voor het Ternaard gasveld. Zij kunnen daarvoor dan geen winningsplannen meer indienen en hebben geen recht meer om daar gas te winnen. De staat beschikt zo weer over de eigendom van het aardgas in het Ternaard gasveld. De overeenkomst is door mij als vertegenwoordiger van de staat getekend en door NAM en EMPN als vergunninghouders.

De kasuitgave moet in 2025 worden voldaan om het ten laste te laten komen van het begrotingsjaar 2025. Het bedrag wordt namelijk gedekt uit de onderuitputting van dit jaar. Om te voorkomen dat de staat dan wel NAM en EMPN ter uitvoering van de vaststellingsovereenkomst een verplichting zijn aangegaan die niet of lastig is terug te draaien, is in de vaststellingsovereenkomst opgenomen dat zowel de betaling door de staat als het intrekken van het verzoek tot instemming van het winningsplan en de aanvraag om wijziging van de winningsvergunning via een notaris verlopen. Dit houdt in dat de staat het bedrag overmaakt op de derdenrekening van de notaris, en NAM en EMPN het verzoek tot instemming met het winningsplan en de aanvraag om wijziging van de winningsvergunning bij de notaris deponeren.

Behandeling Eerste en Tweede Kamer incidentele suppletoire begroting

Het kabinet heeft, parallel aan deze brief, een incidentele suppletoire begroting ingediend om deze uitgave te kunnen doen. Het kabinet verzoekt de Kamers deze spoedig te behandelen. Zoals hierboven omschreven is instemming met het winningsplan weigeren geen optie en heeft de Raad van State al twee keer een dwangsom opgelegd vanwege het niet tijdig nemen van een besluit. Daarom is spoedige uitvoering van de overeenkomst met NAM en EMPN noodzakelijk.

Mocht behandeling van deze begroting niet in 2025 kunnen worden afgerond, maar de Staten-Generaal laat op andere wijze haar instemming blijken door een oordeel dat de Eerste en Tweede Kamer zich voldoende geïnformeerd achten, dan kan het kabinet voor de betaling aan de notaris een beroep doen op artikel 2.27 lid 2 van de Comptabiliteitswet (zie hiervoor de begeleidende brief bij het begrotingsstuk). De betaling door de notaris aan NAM en EMPN kan echter pas plaatsvinden als de begroting tot wet verheven is. Hiervoor is in de vaststellingsovereenkomst een parlementair voorbehoud opgenomen. Mocht deze begroting niet tot wet worden verheven, dan ontvangt de notaris daarover bericht. Vervolgens retourneert de notaris het bedrag aan de staat en zendt het

⁹ Het gaat om een vaststellingsovereenkomst in de zin van artikel 7:900 BW en verder.

intrekkingsverzoek terug aan NAM en de aanvraag om wijziging van de winningsvergunning terug aan NAM en EMPN. De vaststellingsovereenkomst wordt daardoor ontbonden.

Gebiedsfonds

Over dit project heeft een uitgebreid gebiedsproces plaatsgevonden met regionale belanghebbenden. Deze partijen zijn tegen gaswinning in Ternaard. Er zijn met hen afspraken gemaakt over een financiële bijdrage uit de exploitatie van het Ternaard-project aan een Gebiedsfonds, indien de gaswinning zou plaatsvinden. Nu de gaswinning niet doorgaat, vervalt ook deze afspraak. NAM heeft het kabinet laten weten dat zij, als blijk van waardering voor de constructieve dialoog die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, de door de rechter opgelegde dwangsom van €75.000 die het kabinet als bevoegd gezag wegens het niet tijdig beslissen aan NAM verschuldigd is, als de overeenkomst in werking treedt zal verdubbelen tot € 150.000 en via de ontzorgtafel omgevingsproces Ternaard ten goede laten komen aan projecten in de dorpen Ternaard en Wierum. Het kabinet waardeert dit gebaar.

Sinds de indiening van het winningsplan in 2019 heeft onzekerheid bestaan over gaswinning uit het Ternaard gasveld. Het kabinet hoopt op een spoedige behandeling, zodat definitief een einde komt aan de onzekerheid.

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei