

Vergaderjaar 2021–2022

33 529

Gaswinning

Nr. 1026

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2022

Op 1 april jl. is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomst van de arbitrage-procedure over de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg (Kamerstuk 33 529, nr. 997). Hierbij heb ik uw Kamer gemeld voornemens te zijn uw Kamer de nota's te sturen die hebben bijgedragen aan de besluitvorming over het Norg Akkoord. Deze stukken vindt u bijgevoegd bij deze brief¹. Een aantal passages in de stukken wordt niet openbaar gemaakt om het belang van de Staat, waaronder zijn proces- en/of onderhandelingspositie, niet te schaden. Dit zijn passages die zien op onderwerpen waarover nog geen overeenstemming is bereikt of waarin inzicht wordt gegeven in de onderhandelingspositie van de Staat. Het gaat daarbij vooral om de lopende disputen over de kosten van de schadevergoeding en de versterking, en over de discussie of de Staat een schadevergoeding verschuldigd is aan Shell en ExxonMobil voor het versneld afbouwen van de gaswinning ten opzichte van het in het Akkoord op Hoofdlijnen van 2018 geschetste basispad (de zogenoemde «balansdiscussie»).

In deze brief ga ik nader in op de totstandkoming van het Norg Akkoord. Ook bied ik hierbij nogmaals aan uw Kamer vertrouwelijk nader te informeren over de inhoud van deze stukken en het proces naar de totstandkoming van het Norg Akkoord toe.

2018 – Akkoord op Hoofdlijnen

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk volledig te beëindigen.² Dit was de beste manier om de veiligheid en veiligheidsbeleving voor de bewoners in het aardbevingsgebied te verbeteren. Om de gaswinning te kunnen afbouwen, heeft het kabinet daarom op 25 juni 2018 een Akkoord op Hoofdlijnen (hierna: AoH) gesloten met Shell en ExxonMobil. In dit

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 33 529, nr. 457.

akkoord zijn onder andere afspraken gemaakt over de afbouw van de gaswinning en het op afstand zetten van NAM van de afhandeling van de schade en de versterking. Ook stelt het kabinet sinds 2018 de hoogte van de gaswinning uit het Groningenveld vast. Uw Kamer is per brief en briefing (26 september 2018) over dit akkoord geïnformeerd. Hierbij is ook het akkoord zelf (behoudens vertrouwelijke informatie) gepubliceerd.³

2019 – Interim Akkoord

Op 31 januari 2019 leverde Gasunie Transport Services (hierna: GTS) haar raming op ten behoeve van het Vaststellingsbesluit 2019–2020 voor het benodigde volume uit het Groningenveld.⁴ Hieruit bleek dat dat jaar minder gas uit het Groningenveld nodig was dan eerder was verwacht, namelijk 15,9 miljard Nm³. Op 22 mei 2019 was er een aardbeving van 3,4 op de schaal van Richter waarvan het epicentrum bij Westerwijtwerd lag. Op 28 mei 2019 adviseerde Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) het kabinet om de gaswinning versneld af te bouwen naar 12 miljard Nm³ in het gasjaar 2019/2020.⁵ GTS heeft, op verzoek van het kabinet, aanvullend onderzoek gedaan om de gaswinning voor het gasjaar 2019–2020 af te kunnen bouwen naar 12 miljard Nm³. Dit voorlopig advies heeft GTS op 11 juni 2019 opgeleverd. Uw Kamer is hier op 17 juni 2019 over geïnformeerd.⁶ Uit dit advies bleek onder andere dat een gewijzigde inzet van de gasopslag Norg kon bijdragen aan het afbouwen van de gaswinning naar 11,8 miljard Nm³ per jaar.

Gasopslag Norg is eigendom van NAM en medewerking van Shell en ExxonMobil was daarom nodig om deze inzet mogelijk te maken. De toenmalig Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft op 12 juli 2019 een mandaat aan de ministerraad gevraagd en gekregen om te mogen starten met gesprekken met Shell en ExxonMobil over de door GTS geadviseerde maatregelen. De onderhandelingen met Shell en ExxonMobil over deze medewerking zijn op 15 juli 2019 begonnen. Hierbij was enige haast geboden, omdat het nieuwe gasjaar op 1 oktober 2019 van start zou gaan. Het kabinet wilde voor dat gasjaar komen tot een reductie van de winning tot het genoemde niveau van 11,8 miljard Nm³.

Deze onderhandelingen gingen in aanvang niet alleen over de gewijzigde inzet van gasopslag Norg maar ook over een eventuele herstel van de balans van de afspraken uit het AoH. De versnelde afbouw van de gaswinning betekende namelijk ook dat er werd afgeweken van de in het AoH verwachte afbouwsnelheid (het «basispad»). In het AoH is een bepaling opgenomen dat één partij bij het AoH de overige partijen kan verzoeken om – onder andere bij een afwijking van het basispad – te goeder trouw overleg te plegen om de balans van de gemaakte afspraken uit het AoH opnieuw te bezien. Op basis van deze bepaling zijn de Staat en Shell en ExxonMobil in overleg getreden.

Er is die zomer onderhandeld om tot een akkoord te kunnen komen. GTS heeft haar definitieve advies, dat op hoofdpunten identiek was aan haar voorlopige advies van 11 juni 2019, opgeleverd op 25 juli 2019. Het kabinet is op 16 augustus 2019 ingelicht over de voortgang van de onderhandelingen. De uitkomst van de gesprekken was dat medewerking tot een gaswinningsniveau van 11,8 miljard Nm³ voor het gasjaar 2019/20 haalbaar bleek, maar dat het in die korte tijd niet mogelijk leek om tot een

³ Kamerstuk 33 529, nr. 493.

⁴ Kamerstuk 33 529, nr. 580.

⁵ Het advies is te vinden op: <https://www.sodm.nl/documenten/brieven/2019/05/28/advies-aan-minister-nav-westerwijtwerd>.

⁶ Kamerstuk 33 529, nr. 660.

volledig akkoord te komen waarin zowel afspraken over de inzet van gasopslag Norg, de vergoeding daarvoor, als een afspraak over de «balans» konden worden gemaakt. Er was meer tijd nodig om tot een akkoord over het geheel te komen.

Er zijn in die weken meerdere overleggen geweest tussen de toenmalig Ministers van Economische Zaken en Klimaat en Financiën over de vergoeding voor de gewijzigde inzet van gasopslag Norg. Voor het kabinet was het destijds belangrijk dat er een afspraak gemaakt zou worden over de inzet van gasopslag Norg, omdat de winning uit het Groningenveld zonder de medewerking van NAM, de eigenaar van gasopslag Norg, minder kon worden verlaagd. Zonder akkoord kon deze verlaging niet worden gerealiseerd. De versnelde afbouw naar 11,8 miljard Nm³ was alleen mogelijk met het vullen van Norg met pseudo-Groningengas. Een versnelde afbouw zonder deze inzet zou blijven steken op circa 12,6 miljard Nm³. Ook zou het Groningenveld dan niet zo snel als mogelijk gesloten kunnen worden in de jaren daarna. Uiteindelijk is met Shell en ExxonMobil overeenstemming bereikt over een tijdelijke afspraak: het Interim Akkoord⁷. In dit akkoord werd, onder andere, afgesproken dat de gasopslag Norg in het gasjaar 2019/20 gevuld zou worden met pseudo-Groningen-gas. Zo kon de gaswinning al in dat gasjaar worden afgebouwd naar 11,8 miljard Nm³ met behoud van leveringszekerheid. Over de inzet van gasopslag Norg voor langere tijd en de daar tegenoverstaande vergoeding was op dat moment nog geen akkoord bereikt. Ook over de afwijking van het basispad lukte het niet om afspraken te maken. Daarom is afgesproken dat de Staat een voorlopig bedrag zou betalen van € 90 miljoen netto dat verrekend zou worden zodra definitieve afspraken werden gemaakt.⁸ Deze overeenkomst is bij het Vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019–2020 naar uw Kamer gestuurd. In het Vaststellingsbesluit 2019–2020 is het winningsniveau van 11,8 miljard Nm³ vastgelegd.

In het Interim Akkoord is ook afgesproken dat er tot het voorjaar van 2020 zou worden genomen om te komen tot definitieve afspraken over de inzet van Norg en het herstel van de balans van het AoH. Deze afspraken zouden moeten landen in een addendum op het AoH (het «Addendum»). Om hiertoe te komen heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in samenwerking met het Ministerie van Financiën in het najaar van 2019 voorbereidingen getroffen om een nieuw onderhandelingsmandaat aan de ministerraad te kunnen voorleggen. Uw Kamer is op 18 december 2019 vertrouwelijk geïnformeerd over de inhoud van het Interim Akkoord en dit vervolgproces.⁹ Dit gebeurde vertrouwelijk omdat de onderhandelingen nog liepen.

2020–2021 – Van addendum op het AoH naar Norg overeenkomsten

Uiteindelijk is op 14 februari 2020 een nieuw onderhandelingsmandaat voor het vervolg voorgelegd aan de ministerraad en vastgesteld. Dit mandaat zag op het komen tot «finale afspraken» met Shell en Exxon-Mobil. Dat waren de afspraken over gasopslag Norg maar ook de balans van de afspraken uit het AoH. Dit mandaat is op 20 februari 2020 vertrouwelijk aan uw Kamer toegelicht door de toenmalig Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Financiën. Hierna zijn de onderhandelingen weer gestart. Deze onderhandelingen hebben plaatsgevonden in februari en maart van 2020. Ook heeft er op 10 maart 2020 nog een vertrouwelijk algemeen overleg met de Kamer plaatsge-

⁷ Het Interim Akkoord is meegestuurd als bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 678. Zie overweging iv.

⁸ Kamerstuk 33 529, nr. 726.

⁹ Kamerstuk 33 529, nr. 703.

vonden. Omdat het mandaat niet alleen zag op de gewijzigde inzet van gasopslag Norg maar ook op de balans van de afspraken uit het AoH, kan geen openbaar inzicht worden gegeven in het mandaat. De discussie over de balans loopt nog steeds en het openbaar maken van het mandaat zou de onderhandelingspositie of de procespositie van de Staat in een eventuele arbitrage kunnen schaden. De passages in de bijgevoegde nota's die op het mandaat zien zijn daarom voor het grootste deel gelakt.

Het streven was om uiterlijk 31 maart 2020 tot een addendum op het AoH te komen waarin de inzet van de gasopslag Norg en de balansdiscussie werden geregeld. Er kon daarbij naar alle verschillende elementen van het AoH worden gekeken die voor de Staat en/of voor Shell en ExxonMobil waarde vertegenwoordigden. Door over het geheel van deze «waarde-elementen» afspraken te maken zouden, zo was de gedachte, mogelijk verschillende elementen tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Shell en ExxonMobil bleken echter te ver af te staan van de Staat in ideeën over de inhoud van het addendum.

Omdat er niet tot een addendum op het AoH gekomen kon worden, bleven twee kwesties zonder oplossing: wat zou de vergoeding voor de gewijzigde inzet van gasopslag Norg moeten worden en de vraag of er een onbalans was ontstaan in de afspraken uit het AoH door de versnelde afbouw van de gaswinning (en als die er zou zijn, of er dan een vergoeding tegenover moest staan). De onderhandelaren waren het eens over de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg, daar was dus een principe-afpraak over. Het kabinet was ook bereid hiervoor een marktconforme vergoeding te betalen aan NAM. Deze vergoeding bestaat uit vier elementen: de extra inkoopkosten van GasTerra voor het pseudo-Groningengas dat opgeslagen wordt in de gasopslag Norg, de extra transportkosten, de extra kosten door het wegvallen van flexibele inzet van Norg, en gedeelde inkomsten door het wegvallen van optimalisatiemogelijkheden bij de verkoop van gas door GasTerra.¹⁰ Er kon echter niet tot finale overeenstemming gekomen worden wat de hoogte van deze vergoeding zou moeten zijn. Daarom is besloten de hoogte van de vergoeding voor te leggen in arbitrage. Het onafhankelijk laten vaststellen van de vergoeding zou naar de mening van het kabinet ook bijdragen aan het draagvlak voor het betalen hiervan.

Wat betreft de balans in de afspraken van het AoH was en is het kabinet van mening dat – zoals verwoord in het Norg Akkoord – een afwijking van het basispad als zodanig geen wijziging in de balans van het AoH teweegbrengt. Zelfs als dat anders zou liggen bestaat er voor de Staat geen verplichting om een vergoeding te betalen voor afwijking van het basispad, en voor zover de balans niettemin al zou zijn gewijzigd, is deze in ieder geval met de vergoeding van de inzet van Norg hersteld. Shell en ExxonMobil waren het hier ten tijde van de onderhandelingen niet mee eens en waren van mening dat wel sprake is van een wijziging in de balans en dat er een verplichting was voor de Staat om een vergoeding te betalen voor het herstel van de balans. Ook dit geschil zou in arbitrage worden voorgelegd. Dit betekende dat er twee arbitrage-overeenkomsten zouden worden uitgewerkt: één voor de vergoeding van de gewijzigde inzet van gasopslag Norg, en één voor het herstel van de balans. De ministerraad is hier op 20 mei 2020 over geïnformeerd. Uw Kamer is per brief op 26 mei 2020 geïnformeerd.¹¹ Ook is er op 18 juni 2020 een vertrouwelijke toelichting gegeven op de voortgang van de onderhandelingen en het uitwerken van de arbitrageovereenkomsten.

¹⁰ Kamerstuk 33 529, nr. 997.

¹¹ Kamerstuk 33 529, nr. 768.

In de zomer van 2020 zijn de arbitrageovereenkomsten vervolgens uitgewerkt. Voor het Norg Akkoord lukte het om tot een concepttekst te komen. Het lukte echter niet om met Shell en ExxonMobil te komen tot een arbitrageovereenkomst over de balans van de afspraken uit het AoH. Hiertoe hebben in het najaar van 2020 meerdere overleggen plaatsgevonden, ook met de toenmalig Minister van Economische Zaken en Klimaat en Shell en ExxonMobil. Het openstaande discussiepunt was uiteindelijk de afbakening van het geschil. Uiteindelijk zijn het kabinet en Shell en ExxonMobil het op 16 december 2020 eens geworden dat er wél een Norg Akkoord en arbitrageovereenkomst inzake de vergoeding voor Norg zouden worden gesloten, maar dat er geen arbitrageovereenkomst gesloten werd over de balans van de afspraken uit het AoH. Ook is afgesproken dat het voorlopige bedrag van € 90 miljoen netto zou worden verrekend overeenkomstig de afspraken uit het Interim Akkoord.¹² Dit betekende dat het voorlopige bedrag wordt verrekend met de op dat moment nog in arbitrage vast te stellen vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg voor het gasjaar 2019/2020. De verrekening van het resterende deel vindt uiterlijk 31 december 2024 plaats of zoveel eerder op het moment dat er nadere afspraken tussen partijen worden gemaakt en/of een onherroepelijke uitspraak is gedaan in een arbitrageprocedure tussen Shell, Exxon en de Staat.

De ministerraad is direct na het kerstreces, op 15 januari 2021, geïnformeerd over het overeenkomen van het onderhandelaarsakkoord. Ook is uw Kamer per brief op de hoogte gebracht over het onderhandelaarsakkoord en heeft er op 11 februari 2021 een vertrouwelijke briefing plaatsgevonden. Op 8 maart 2021 hebben alle partijen de overeenkomsten inzake Norg getekend.¹³

2022 – Norg arbitrage

Op 22 maart jl. heeft de arbiter uitspraak gedaan in de arbitrage over de vergoeding voor de inzet van Norg.¹⁴ De arbiter heeft de berekeningswijze voor de vergoeding, die is opgesteld door GasTerra, gecontroleerd en vastgesteld. Aan de hand van de berekeningswijze wordt na afloop van elk betreffende gasjaar berekend wat de kosten van de gewijzigde inzet van de berging zijn. GasTerra zal na afloop van het gasjaar aan de hand van deze berekeningswijze voor NAM de kosten voor het betreffende gasjaar bepalen, waarna NAM een factuur aan de Staat zal sturen. Ik zal uw Kamer jaarlijks informeren over de vergoeding die betaald moet worden.

Ook is uw Kamer geïnformeerd over het voorstel van Shell en ExxonMobil om met het kabinet te spreken over de mogelijkheid om nogmaals te proberen te komen tot «finale afspraken» over het AoH. Zoals aan uw Kamer gemeld tijdens het debat op 30 maart jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 1005) en de brief van 1 april jl. ben ik bereid aan te horen wat het aanbod is van de oliemaatschappijen.¹⁵ Hierbij wil ik benadrukken dat ik de motie van de leden Boulakjar en Van Wijngaarden (Kamerstuk 33 529, nr. 972), waarbij het kabinet wordt opgeroepen geen onomkeerbare stappen te zetten, uit zal voeren.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vrijlbrief

¹² Kamerstuk 33 529, nr. 850.

¹³ Kamerstuk 33 529, nr. 850.

¹⁴ Kamerstuk 33 529, nr. 997.

¹⁵ Kamerstuk 33 529, nr. 99.