

Vergaderjaar 2023–2024

33 529

Gaswinning

Nr. 1237

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2024

Tijdens het debat over het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen van 6 en 7 juni 2023 en het Commissiedebat Mijnbouw/Groningen van 22 juni 2023 (Kamerstuk 33 529, nr. 1168) heb ik uw Kamer toegezegd om de opties voor een (belasting)heffing op Shell en ExxonMobil te onderzoeken.¹ In deze brief informeer ik uw Kamer over deze opties.

Huidige situatie

Shell en ExxonMobil zijn de twee aandeelhouders (beide 50 procent) van de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM). Op dit moment worden kosten in verband met de schadeafhandeling en de versterkingsopgave op basis van de huidige Tijdelijke wet Groningen op de NAM verhaald. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook de kosten van geestelijke bijstand, immateriële schade en overlastvergoedingen. Aangezien de NAM voor rekening en risico van de maatschap Groningen opereert, kan de NAM een groot deel van deze kosten doorberekenen aan Energie Beheer Nederland (EBN) en daarmee indirect aan de Staat. Per saldo betaalt de Staat circa 73% van alle kosten en de NAM circa 27%.² Dat is de kostenverdeelsleutel zoals afgesproken binnen het gasgebouw. Bij het verhaal van de kosten op de NAM wordt geen juridisch instrument onbenut gelaten.³ Zoals aan uw Kamer gemeld, bestrijdt de NAM de hoogte van de rekeningen⁴. Daarover lopen op dit moment meerdere arbitrages, informatieverzoeken en een bezwaarprocedure.

¹ Kamerstuk TZ202307–041.

² Door een combinatie van vennootschapsbelasting, mijnbouwheffingen (met name winstaandeel) en de staatsdeelneming EBN ontvangt de Nederlandse Staat reeds circa 70% van de winst behaald met binnenlandse olie- en gasproductie. Een uitgebreide toelichting op de afdrachtensystematiek is op 13 december 2021 aan uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 529, nr. 932).

³ Kamerstuk 33 529, nr. 916.

⁴ Kamerstukken 33 529, nr. 1039; Kamerstuk 33 529, nr. 947; en Kamerstuk 33 529, nr. 908.

Opties voor een extra heffing

Zoals toegezegd heb ik de opties voor een extra heffing, naast de bestaande heffing voor de kosten van de schadeafhandeling en de versterkingsopgave, onderzocht. De opties zijn niet onbeperkt: zij worden begrensd door voornamelijk artikel 104 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EP EVRM). Volgens artikel 104 van de Grondwet is een formeel-wettelijke grondslag nodig voor een heffing. Op grond van artikel 1 EP EVRM mag een belasting worden geheven als:

1. daarin is voorzien bij wet. Dit betekent dat een deugdelijke wettelijke grondslag moet bestaan voor een heffing op de NAM. Artikel 15 van de Tijdelijke wet Groningen vormt hiervoor op dit moment het kader.
2. deze in het algemeen belang is. Dit belang is bij de aanpak van de negatieve effecten van mijnbouwactiviteiten uit het Groningenveld evident.
3. deze proportioneel is: tussen het doel van de inmenging in het eigendom en het algemeen belang dat daarmee wordt gediend moet een «fair balance» bestaan. In de rechtspraak wordt als criterium aangehouden dat er geen «individual and excessive burdens» op een bepaalde partij mag worden gelegd. De overheid geniet hierbij een ruime beoordelingsruimte.

Zoals in een eerdere brief aan uw Kamer gemeld⁵ (in lijn met het bij die brief gevoegde advies van de Landsadvocaat), is een individuele heffing op de NAM mogelijk voor kosten ter bestrijding van de nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld, die in voldoende nauw verband staan met de verantwoordelijkheid of het handelen van NAM en niet aan een ander kunnen worden toegerekend.

Vrijwillige bijdrage aan de ereschuld

De verantwoordelijkheid van de Staat en de NAM en haar aandeelhouders voor de negatieve gevolgen van de gaswinning uit het Groningerveld gaat wat mij betreft verder dan alleen schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er structurele problemen zijn op sociaal en economisch vlak in de regio als gevolg van de decennia-lange gaswinning. Zo heeft de Rijksuniversiteit Groningen uitgebreid onderzoek gedaan naar de psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners.⁶ Deze structurele problematiek wordt volgens deze onderzoekers veroorzaakt of versterkt door de aardgaswinning. Deels wordt deze schade gecompenseerd door de individuele schadevergoedingen aan bewoners, zoals de schadevergoeding voor immateriële schade. Dit is echter niet het hele verhaal. Als gevolg van de aardbevingen en daarmee samenhangende effecten doen bewoners een groter beroep op bijvoorbeeld zorg, maatschappelijke voorzieningen en onderwijs.

Tegen deze achtergrond is in 2018 reeds het Nationaal Programma Groningen (NPG) vastgesteld. Het NPG kent een budget van 1,15 miljard euro waar de NAM 500 miljoen euro aan bijdraagt. Voor deze bijdrage van 500 miljoen euro geldt dezelfde kostenverdeelsleutel binnen het gasgebouw, zoals hierboven benoemd. Dit betekent dat de bijdrage

⁵ Kamerstuk 33 529, nr. 916

⁶ De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022, Rijksuniversiteit Groningen, 31 januari 2023 en Kamerbrief 23 november 2022, mentaal welzijn bewoners in het aardbevingsgebied. Een veilig huis, een veilig thuis?, Een kwalitatief onderzoek naar het welbevinden en de leefomgeving van kinderen en jongeren in het Gronings gaswinningsgebied, Literatuurstudie: maatschappelijke gevolgen bodemdaling Groningen, Sluiter e.a., 2018

resulteert in een lagere afdracht aan de Staat (een reductie van € 365 miljoen in dit geval), omdat de bijdrage leidt tot een lagere winst voor NAM, en omdat NAM middels de afdrachtensystematiek van het gasgebouw 73% van de winst aan de Staat afdraagt.⁷ De kabinetsreactie *Nij Begun* op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen bevat aanvullende maatregelen voor de aanpak van de maatschappelijke en economische problemen in Groningen. Een belangrijk onderdeel daarvan zijn extra middelen voor een sociale en een economische agenda alsmede voor verduurzaming. Met deze drie onderdelen van de aanvullende maatregelen is, naast incidenteel budget, een generatielange bijdrage van 250 miljoen euro per jaar voor 30 jaar gemoeid. Ik zou graag zien dat NAM bijdraagt aan bijvoorbeeld de kosten van deze drie onderdelen om problemen in Groningen die worden veroorzaakt door de gaswinning structureel aan te pakken.

De Staat heeft reeds meermaals de aandeelhouders van de NAM verzocht een vrijwillige bijdrage aan de ereschuld te leveren, aanvullend op de bijdrage aan het NPG, tot op heden zonder resultaat.

Aanpassing Tijdelijke wet Groningen

De Tijdelijke wet Groningen biedt een basis om alle kosten die samenhangen met de schadeafhandeling en de versterkingsopgave in rekening te brengen bij de NAM. Bij de toepassing van het betreffende artikel 15 wordt in de heffingsbesluiten gemotiveerd dat kosten daadwerkelijk zijn gemaakt in het kader van uitgaven die samenhangen met de schadeafhandeling of de versterkingsopgave.

Deze wet biedt op dit moment de mogelijkheden voor een heffing voor kosten die zijn gerelateerd aan schadeafhandeling en de maatregelen die nodig zijn om gebouwen aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Dat zou verruimd kunnen worden waardoor ook kosten voor overige maatregelen van overheden ter bestrijding van de nadelige gevolgen van de gaswinning of andere maatregelen die nodig zijn vanuit veiligheidsoptiek hieronder vallen. Zoals hierboven aangegeven kan het als opmerkelijk worden beschouwd dat bijvoorbeeld de kosten van de maatregelen om de sociale en economische problemen in Groningen aan te pakken alsook de opgave in het kader van verduurzaming, op dit moment niet in rekening kunnen worden gebracht bij de NAM.

Per maatregel zal bij de te nemen heffingsbesluiten beoordeeld moeten worden of het gaat om kosten ter bestrijding van de nadelige gevolgen van de gaswinning en of daarmee (een deel van) de kosten in beginsel aan de NAM kunnen worden doorbelast.

Gelet op het voorgaande zal binnenkort bij uw Kamer een wetsvoorstel worden ingediend waarin artikel 15 van deze wet wordt aangepast waardoor ook kosten voor overige maatregelen van overheden ter bestrijding van de nadelige gevolgen van de gaswinning of andere maatregelen die nodig zijn vanuit veiligheidsoptiek hieronder vallen. Bij de toepassing van de wet zal vervolgens per specifiek heffingsbesluit moeten worden beoordeeld of een specifieke post, binnen de grenzen van het EVRM, bij de NAM in rekening kan worden gebracht. Teneinde de procespositie van de Staat te beschermen, kan ik op specifieke kostensoorten enkel in een vertrouwelijke briefing ingaan. Het is mijn wens om dit wetsvoorstel zo snel mogelijk in de Kamer te laten behandelen.

⁷ Kamerstuk I 33 529, nr. Q

Sectorbrede belasting op olie- en gasproducerende bedrijven

In het Commissiedebat van 22 juni jl. heeft uw Kamer gevraagd om een vergelijking van een sectorbrede belasting voor bijvoorbeeld olie- en gasproducerende bedrijven met de bankenbelasting. De invoering van de bankenbelasting toont echter slechts in beperkte mate overeenkomsten met een te formuleren extra belasting op olie- en gasproducerende bedrijven. Zowel in Nederland opererende banken als in Nederland actieve olie- en gasoperators zijn, naast de vennootschapsbelasting, reeds onderworpen aan een extra heffingsgrondslag. Dit zijn respectievelijk de bankenbelasting en de mijnbouwheffingen. Mijnbouwheffingen zijn additionele heffingen voor de opsporing en winning van olie of gas in Nederland. De opbrengsten uit de winning van deze delfstoffen uit onze bodem worden op deze wijze zoveel mogelijk benut voor de samenleving, waardoor een relatief zwaarbelast regime is ontstaan met verschillende heffingen⁸. Als het doel is om (de aandeelhouders van) de NAM te bereiken met een heffing, dan is een extra heffing op alle olie- en gasproducerende bedrijven in Nederland niet doeltreffend. De belasting zou dan namelijk ook andere bedrijven raken. Bovendien zijn Shell en ExxonMobil nog slechts in beperkte mate in Nederland actief op het gebied van olie- en gaswinning. Een verzwarende fiscale last voor deze activiteiten zou hen alleen raken via activiteiten die de NAM ontplooit. Van extra opbrengsten uit olie- en gasproductie activiteiten is dus enkel sprake wanneer de NAM nog dergelijke winstgevendende activiteiten blijft en/of gaat ondernemen in de toekomst.

Daarnaast heeft een dergelijke sectorbrede belasting nadelige gevolgen voor het investeringsklimaat voor gaswinningsactiviteiten op de Noordzee, wat een negatieve impact kan hebben op de gasleveringszekerheid, het klimaat en de gasbaten op de langere termijn. Op 27 september jl. heb ik uw Kamer de stand van zaken gegeven over het versnellingsplan voor gaswinning op de Noordzee⁹ en het voornemen van het kabinet om de gaswinning op de Noordzee te faciliteren en te stimuleren, daar waar dit veilig en verantwoord is. Het verder verhogen van de mijnbouwheffingen zou de investeringsbereidheid van de in Nederland actieve olie- en gasoperators dusdanig kunnen beïnvloeden dat het beoogde beleid van het stimuleren van de gasproductie op de Noordzee hiermee in het geding komt. Ik kies er daarom nu voor om dit niet te doen.

Relevante recente moties

Naast een (belasting)heffing is ook gekeken naar de mogelijkheden van andere opties om Shell en ExxonMobil aan hun verplichtingen te laten voldoen zoals verzocht in de motie van de leden Beckerman en Bushoff ingediend bij het debat van 6 maart jl. over het wetsvoorstel «Wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld» (Kamerstuk 36 441, nr. 26). In deze motie wordt als voorbeeld de optie van het uitsluiten van subsidies en deelname aan aanbestedingen genoemd. Het uitsluiten van Shell en ExxonMobil voor subsidies en deelname aan aanbestedingen is niet altijd mogelijk en acht ik bovendien onwenselijk. Daar komt bij dat er tal van onderwerpen zijn waarop samengewerkt moet blijven worden in het kader van de energietransitie. Bedrijven zoals Shell spelen hier ook een actieve rol in. Dit laat onverlet dat ik wel voortdurend kijk naar middelen om Shell en ExxonMobil te dwingen om aan hun verplichtingen te voldoen.

⁸ Kamerstuk 32 140, nr. 134

⁹ Kamerstuk 33 529, nr. 1174

Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Beckerman en Bushoff.

Verder heeft de Kamer een motie van de leden Bushoff en Beckerman aangenomen die oproept tot het stoppen van integrale gesprekken met Shell en Exxon (Kamerstuk 36 441, nr. 29). Tijdens het debat van 6 maart jl. waarin deze motie is ingediend, heb ik in mijn appreciatie aangegeven dat de integrale gesprekken met Shell en ExxonMobil zijn opgeschort, waarmee ik deze motie nu als afgedaan beschouw. Zou een nieuw kabinet toch aanleiding zien om door te gaan met onderhandelen, dan zal uw Kamer daarover uiteraard worden geïnformeerd.

Conclusie

Gelijktijdig met deze brief zal een wetsvoorstel voor aanpassing van de Tijdelijke wet Groningen worden ingediend om kosten die nodig zijn om de nadelige gevolgen van de gaswinning in Groningen te vergoeden en om de veiligheid te waarborgen, in de heffing op de NAM te kunnen betrekken. Dit is een belangrijke stap in het bewerkstelligen van het doel dat de NAM bijdraagt aan een gerechtvaardigd aandeel in de kosten die samenhangen met de negatieve gevolgen van de gaswinning in Groningen.

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