

Vergaderjaar 2021–2022

33 529

Gaswinning

Nr. 916

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2021

In het regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) heeft het kabinet de ambitie uitgesproken NAM volledig op afstand te zetten bij het afhandelen van de gevolgen van de bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld. In de brief van 31 maart jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 866) is aangegeven dat deze ambitie is gerealiseerd: burgers en bedrijven kunnen zich nu rechtstreeks tot de overheid wenden voor de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. Zij hoeven niet meer bij NAM terecht. Dat neemt niet weg dat NAM wel blijft betalen. De rijksoverheid regelt de financiële afwikkeling van de schadeafhandeling en de versterking met NAM.

Uw Kamer heeft het kabinet in de motie van het lid Nijboer (Kamerstuk 35 603, nr. 76) verzocht om «de NAM voor alle schades, versterking en organisatorische kosten op te laten draaien en niet te schromen het tot een rechtszaak te laten komen» en een «heffing op de oliebedrijven te onderzoeken, zodat ook de kosten die zij niet willen vergoeden, op hen verhaald kunnen worden». In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op beide onderdelen van deze motie in. Daarbij geef ik eerst enige achtergrondinformatie. In het kader van de uitvoering van de motie, heb ik advies gevraagd aan de Landsadvocaat over het opleggen van een dergelijke heffing. Ik heb dit advies als bijlage aan deze brief gehecht.

Achtergrond

NAM staat volledig op afstand van de afhandeling van schadeherstel en versterking. Dat betekent dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de wijze waarop de vergoeding van schade en de versterking worden uitgevoerd. De rijksoverheid geeft hier invulling aan in overleg met de regionale partijen in Groningen. Het kabinet doet wat nodig is en wil de nadelige gevolgen van de gaswinning in Groningen ruimhartig afhandelen. Groningers hebben op allerlei fronten lange tijd de nadelige

gevolgen van de gaswinning ervaren en ervaren deze nog steeds. Dit vraagt om een aanpak waarin schrijnende situaties worden opgelost, schade goed wordt afgehandeld, de versterkingsoperatie resultaat laat zien en toekomstperspectief geboden wordt aan bewoners, bedrijven, de betrokken gemeenten en de provincie.

Voor het kabinet is leidend wat er nodig is vanuit het perspectief van de bewoners van Groningen, niet welke juridische grenzen er bestaan voor het verhalen op NAM. Dat betekent dat de verhaalbaarheid van kosten op NAM geen criterium is geweest voor het treffen van extra maatregelen en het beschikbaar stellen van extra middelen, naast de reguliere schadeafhandelings- en versterkingsoperatie. Voorbeelden hiervan zijn de Waardevermeerderingsregeling,¹ de bestuurlijke afspraken uit november 2020,² en het Nationaal Programma Groningen. Voor deze uitgaven zijn middelen op de Rijksbegroting opgenomen.

Voor de volledigheid merk ik nog het volgende op: voor de activiteiten in Groningen is in 1963 de Maatschap Groningen opgericht waar NAM en EBN deel van uitmaken. De kosten die op NAM worden verhaald komen ten laste van het resultaat van de Maatschap. Dit geldt ook voor de kosten die worden gemaakt door NAM om de facturen en heffingen te voldoen. In de praktijk komt daardoor circa 70% van de kosten die NAM maakt voor rekening van het Rijk.³

Verhalen van kosten op NAM via heffingen

De betaling door NAM van de kosten voor schade en versterken is vanaf 2018 – in afwachting van de invoering van de Tijdelijke wet Groningen – geregeld door middel van beleidsregels en overeenkomsten met NAM. Per 1 juli 2020 is in de Tijdelijke wet Groningen de bevoegdheid gecreëerd om NAM een heffing op te leggen voor de kosten die voortvloeien uit de afhandeling van schades door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). De versterkingskosten worden op dit moment op grond van betalingsafspraken in privaatrechtelijke overeenkomsten op NAM verhaald.⁴ De overeenkomsten bieden dezelfde ruimte voor het verhaal als een heffing. Het voordeel van de wettelijke heffing is echter dat de Staat niet steeds afzonderlijk met NAM in overleg hoeft te gaan over betalingsafspraken of verlenging van betalingsovereenkomsten. Immers, de betalingsverplichting vloeit bij de heffing rechtstreeks voort uit de wet. Met de door uw Kamer reeds aangenomen wijziging van de Tijdelijke wet Groningen wordt het mogelijk om de NAM ook deze kosten via een heffing te laten betalen. Dit wetsvoorstel is momenteel aanhangig bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Na inwerkingtreding van de wijziging van de Tijdelijke wet Groningen worden vrijwel⁵ alle kosten voor het afhandelen van de versterking en schadeafhandeling via een heffing verhaald. Zoals aangegeven in de brief

¹ Kamerstuk 33 529, nr. 907.

² Kamerstuk 33 529, nr. 830.

³ Inkomsten en uitgaven worden tussen NAM en EBN verdeeld in de verhouding 60/40. 40% van de winst uit het Groningenveld komt dus via EBN (100% staatsdeelneming) bij de staat terecht. Over haar 60% betaalt NAM vennootschapsbelasting en heffingen op grond van de Mijnbouwwet. Het grootste deel van de heffingen komt uit het winstaandeel (art. 65 e.v. Mijnbouwwet). Samen met de vennootschapsbelasting is het winstaandeel 50% van de winst van NAM. Hierdoor ontvangt de Staat op dit moment ongeveer 70% van de totale winst uit het Groningenveld (40% via EBN, 30% via NAM).

⁴ Kamerstuk 33 529, nr. 866.

⁵ Zie de Kamerbrief van 3 maart 2021 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 35 603, nr. 72) over de verhaalbaarheid van de kosten van «duurzaam herstel».

van 31 maart jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 866) wordt er streng op toegezien dat alle kosten die bij NAM in rekening kunnen worden gebracht, ook in rekening zullen worden gebracht. De mogelijkheid dat de huidige discussies met NAM over facturen en heffingen uitmonden in juridische procedures is reëel. Dit betreft zowel bezwaar- en beroepsprocedures betreffende de te nemen heffingsbesluiten als arbitrage over facturen die verzonden zijn vóór inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Groningen en de thans in behandeling zijnde toevoeging daarop voor de versterkingsoperatie. Het kabinet bereidt zich daarop voor en zal daarbij geen juridisch middel onbenut laten. Het standpunt van het kabinet daarin is dat NAM alle in rekening gebrachte kosten dient te betalen omdat al deze kosten zijn gemaakt in verband met de versterking en schadeafhandeling.

Voor de kosten van een aantal regelingen rondom de versterking geldt de wettelijke heffing overigens niet. Het gaat om de kosten die voortvloeien uit de beleidsregels voor infrastructuur, industrie en nieuwbouw. Hier is gekozen voor beleidsregels in plaats van een wettelijke regeling, omdat op deze manier NAM zo snel mogelijk definitief op afstand kon worden gezet (Kamerstuk 33 529, nr. 866). Voor deze regelingen geldt dat de kosten ervan ook op grond van een betalingsafpraak door middel van facturen in rekening worden gebracht bij NAM. Indien NAM vindt dat een deel van deze kosten op grond van de overeenkomsten niet aan NAM doorbelast kan worden, kan NAM een arbitrageprocedure starten.

Het opleggen van een aanvullende heffing

De motie van uw Kamer vraagt om een heffing op oliebedrijven te onderzoeken voor de kosten die NAM niet wil vergoeden. Uit het voorgaande volgt dat vrijwel⁶ alle kosten van het IMG voor de schadeafhandeling en van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) voor de versterkingsoperatie en de kosten van hun voorgangers, bij NAM in rekening worden gebracht middels facturen of heffingen.

Naar aanleiding van de motie is gekeken naar een heffing voor andere kosten dan schadeafhandeling of versterking. Ten aanzien van de beslissing welke kosten in rekening worden gebracht bij de NAM is het belangrijkste criterium dat de kosten moeten dienen 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. Dit uitgangspunt is in lijn met het bijgevoegde advies van de Landsadvocaat⁷.

Gelet op dit leidende criterium is het onwaarschijnlijk dat er op dit moment meer in rekening kan worden gebracht bij de NAM, dan op basis van de heffingsgrondslagen in de Tijdelijke wet Groningen (na wijziging voor het onderdeel versterken) mogelijk is. Anders gesteld: de huidige grondslagen om de kosten waarvan ik van oordeel ben dat deze aan NAM doorberekend horen te worden, zijn op dit moment toereikend om deze kosten ook daadwerkelijk door te belasten. Regelingen waarvan enkel een algemene stimulerende werking uitgaan voor de economie van het gebied of de kwaliteit van de woningvoorraad, staan onvoldoende in relatie met de negatieve gevolgen van de gaswinning om de kosten hiervan aan NAM door te belasten. Bovendien dient, zoals ook in het bijgevoegde advies van de Landsadvocaat wordt bevestigd, de wettelijke bevoegdheid tot het opleggen van een heffing te beschrijven voor de kosten van welke *concrete* maatregelen de heffing (periodiek) opgelegd kan worden.

⁶ Zie voetnoot 5.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Gegeven deze constatering kies ik er niet voor om een extra, algemene heffingsgrondslag op te nemen in de wet.

Dat laat onverlet dat ik bij de ontwikkeling van nieuw beleid gericht op het aardbevingsgebied in Groningen het hiervoor genoemde criterium voor verhaal van kosten op NAM zal blijven toepassen. Ik zal blijven beoordelen of dergelijke kosten op NAM verhaald kunnen worden op grond van de bestaande wettelijke grondslag of dat de grondslag hierop aangepast moet worden. Eveneens ben ik voornemens om de Wet Versterken (thans aanhangig bij de Eerste Kamer) te wijzigen door de heffingsgrondslagen op punten aan te scherpen en te verduidelijken om eventuele onduidelikheden voor zover die er zijn weg te nemen.

Naar aanleiding van de motie is ook gekeken naar de mogelijkheid om een belasting op te leggen aan een bredere groep gaswinnende bedrijven, bijvoorbeeld door het verhogen van de bestaande heffingen in hoofdstuk 5 van de Mijnbouwwet. Een dergelijke verhoging van heffingen is mogelijk, maar de vraag die in dit kader beantwoord moet worden is of het te rechtvaardigen is dat aan alle gaswinnende bedrijven een heffing wordt opgelegd voor kosten die niet in voldoende nauw verband staan met de verantwoordelijkheid of het handelen van NAM, en die daarnaast geen enkele relatie hebben met de gaswinning uit kleine velden. Het over alle gaswinnende bedrijven omslaan van kosten die een (verre) relatie hebben tot de winning uit het Groningenveld en die niet verhaald kunnen worden op de NAM (zie hiervoor), acht het kabinet niet evenredig. Het kabinet vindt het daarom niet te rechtvaardigen om een dergelijke algemene heffing op te leggen aan alle in Nederland gaswinnende bedrijven.

Concluderend

Het kabinet zal alle kosten die het kan verhalen op NAM ook daadwerkelijk verhalen op NAM. Het kabinet wordt daarin niet beperkt door een gebrek aan (heffings)grondslagen. Indien NAM zou weigeren kosten te vergoeden die NAM juridisch gezien gehouden is te vergoeden, dan zal de Staat alle juridische middelen die hiervoor beschikbaar zijn benutten om de kosten alsnog op NAM te verhalen. Hiervoor heeft de Staat voldoende middelen tot zijn beschikking.

Het criterium dat het kabinet hanteert voor het in rekening brengen van kosten bij NAM is dat de kosten moeten dienen ter bestrijding van de nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld, zoals beschreven in deze brief. Er is naast de reeds bestaande grondslagen geen aparte algemene heffingsgrondslag nodig om de kosten die binnen dit criterium vallen op NAM te kunnen verhalen. Het opleggen van een heffing aan alle in Nederland gaswinnende bedrijven vindt het kabinet geen evenredige maatregel.

Het kabinet blijft zich, ook in demissionaire status, onverminderd inzetten om de afhandeling van schade en de versterkingsoperatie zo goed en snel mogelijk uit te voeren, alsmede de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk volledig te beëindigen.

Op deze manier wordt er een einde gemaakt aan de negatieve gevolgen van de gaswinning en hoopt het kabinet bij te dragen aan het toekomstperspectief voor Groningen en de Groningers.

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