

Vergaderjaar 2018–2019

33 529

Gaswinning

Nr. 524

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2018

De afgelopen maanden zijn belangrijke stappen gezet om de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen te verbeteren en de gaswinning op een verantwoorde wijze te beëindigen. Met deze brief geef ik inzicht in de budgettaire effecten gerelateerd aan de gaswinning in Groningen en daarmee ook invulling aan de motie van het lid Van der Lee c.s. (Kamerstuk 34 957, nr. 36).

Op 29 maart jl. heeft het kabinet besloten om de gaswinning op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen (Kamerstuk 33 529, nr. 457). Er zijn sindsdien verschillende maatregelen in gang gezet om de gaswinning zo snel als mogelijk af te bouwen. Op 6 juni heb ik uw Kamer medegedeeld dat de voortgang van de ingezette maatregelen veelbelovend is (Kamerstuk 33 529, nr. 474). Uiteraard blijf ik uw Kamer periodiek informeren over de afbouw van de gaswinning.

Op 25 juni jl. heb ik een Akkoord op Hoofdpijnen (AoH) gesloten met Shell en ExxonMobil over de toekomst van het gasgebouw (Kamerstuk 33 529, nr. 493). Het kabinet is van mening dat de afspraken in dit akkoord een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een verantwoorde afbouw van de gaswinning met het oog op veiligheid en leveringszekerheid. Zo is er afgesproken dat Shell en ExxonMobil toezien op de financiële robuustheid van NAM voor schade en versterken, wat ook van belang is voor de leveringszekerheid. Bovendien geven Shell en ExxonMobil garanties waardoor verplichtingen voor schade en versterken te allen tijde nagekomen kunnen worden. Voor de leveringszekerheid zijn daarnaast ook afspraken gemaakt die ervoor zorgen dat er altijd voldoende capaciteit beschikbaar is om te kunnen voldoen aan de vraag naar laagcalorisch gas. Onderdeel van het akkoord zijn daarnaast een bijdrage voor de regio van NAM, het afzien van een eventuele claim voor het gas dat niet gewonnen wordt door Shell en ExxonMobil, en aanpassing van de afdrachtensystematiek in lijn met de Mijnbouwwet, om te voorkomen

dat de afdrachten van NAM aan de Staat de totale winst uit het Groningengas zouden overtreffen.

Op 2 juli jl. heeft de Mijnraad op basis van adviesrapporten van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), het KNMI, TNO, NEN en een panel van hoogleraren advies uitgebracht over het effect van de voorgenomen afbouw van de gaswinning voor de veiligheidsrisico's en de versterkingsopgave (Kamerstuk 33 529, nr. 498). De adviezen laten zien dat het met het in gang zetten van de afbouw van de winning snel veiliger wordt in Groningen. Naar aanleiding hiervan heb ik met de regiobestuurders en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afspraken op hoofdlijnen gemaakt over het vervolg van de versterkingsoperatie, die nu in onderling overleg verder worden uitgewerkt (Kamerstuk 33 529, nr. 502). Intussen is de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) gestart met de afhandeling van schademeldingen die zijn gedaan sinds 1 april 2017 en is een wetsvoorstel voor de verankering van een publieke schadeafhandeling in consultatie gebracht. Daarnaast zijn alle bewoners met een oude schademelding (ingediend voor 31 maart 2017) door NAM voorzien van een aanbod. Meer dan driekwart (82%) van deze ruim 6.000 oude schademeldingen is inmiddels afgehandeld.

Met deze brief geef ik inzicht in de budgettaire consequenties die gerelateerd zijn aan de gaswinning in Groningen.

1. Aardgasbaten

1.1 Samenstelling van de aardgasbaten

De aardgasbaten bestaan uit het totaal aan ontvangsten van de Staat uit de winning van olie en gas. De aardgasbaten komen hoofdzakelijk voort uit twee bronnen:

- de winstuitkeringen van EBN; en
- afdrachten op basis van de Mijnbouwwet door olie- en gasmaatschappijen, zoals bijvoorbeeld de NAM, Wintershall en Total.

Tot 1 januari jl. waren de afdrachten van de Groningenvergunning, waarin het Groningenveld is gelegen, met NAM vastgelegd in privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals de MOR-Overeenkomst. In het met Shell en ExxonMobil gesloten AoH is overeengekomen dat met ingang van 1 januari 2018 de privaatrechtelijke afdrachten voor de Groningenvergunning worden vervangen door de wettelijke afdrachten van de Mijnbouwwet.

Voor zowel de winstuitkeringen van EBN als de afdrachten van olie- en gasmaatschappijen wordt gekeken naar de winst, dat wil zeggen omzet minus kosten. De kosten bestaan uit onder andere uit directe kosten gerelateerd aan de gaswinning, kosten voor schade en versterken, afschrijvingen, voorzieningen voor opruimen en financieringslasten. De afdrachten aan de Staat worden niet per veld vastgesteld, maar per onderneming. De mijnbouwmaatschappijen kunnen de resultaten van alle activiteiten consolideren tot één resultatenrekening. De afdracht wordt door de Belastingdienst vastgesteld. Eventueel verlieslatende velden worden daarbij gecompenseerd door winstgevende velden.

EBN neemt namens de Staat deel in bijna alle olie- en gaswinning in Nederland, meestal voor een percentage van 40%. De winst van EBN komt volledig toe aan de Staat. Ook EBN consolideert alle activiteiten tot één resultatenrekening.

Zowel EBN als de mijnbouwmaatschappijen zijn vennootschappen die een jaarrekening opstellen en in dat kader ook voorzieningen treffen.

Voorbeelden hiervan zijn voorzieningen voor de opruimverplichtingen en voor de vergoeding van de schade die door aardbevingen wordt veroorzaakt. Zowel NAM als EBN hebben in Groningen te maken met kosten die niet direct leiden tot uitgaven in hetzelfde jaar, zoals kosten voor schade en versterken. Voor het nemen van voorzieningen moet worden voldaan aan de wettelijke eisen die daaraan worden gesteld. Door het treffen van voorzieningen ontstaat een verschil in het verwerken van de kosten op de resultatenrekening en het moment van onttrekking. Dit heeft een effect op de aardgasbaten in de tijd en daarmee een effect op de Rijksbegroting. Kortom: het totaal aan aardgasbaten is niet simpelweg een percentage van de winning in een bepaald jaar, maar de uitkomst van een proces met vele variabelen.

1.2 Begrotingseffecten startnota ten opzichte van Miljoenennota

Volume-effect

Budgettaire gevolgen van besluiten over het volume van gaswinning worden ingepast onder het uitgavenplafond. De volumes uit de startnota vormen hierbij het uitgangspunt. Het gaat hierbij om een winningsniveau uit het Groningenveld aflopend van 21,6 miljard Nm³ aan het begin tot 20,1 miljard Nm³ aan het eind van deze kabinetsperiode. Dit was destijds in lijn met de meest recente inzichten en adviezen van experts. Het beeld is het afgelopen jaar op basis van nieuwe inzichten sterk gewijzigd en het kabinet heeft besloten om de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen. In het voorjaar heeft budgettaire besluitvorming plaatsgevonden over de afbouw van de gasproductie uit Groningen. Te tijde van de Voorjaarsnota waren er, net als nu, onzekerheden, mede daarom is toentertijd besloten om een reservering aan te houden. De afgelopen maanden zijn de onzekerheden verkleind. In de Miljoenennota 2019 zijn de ramingen dan ook geactualiseerd en budgettair verwerkt. Ook zijn de budgettaire effecten van het verzoek aan NAM om ook nu al zo min mogelijk te winnen verwerkt. Conform de begrotingsregels is dit gedaan op basis van de gasprijzen waarop de meest recente openbare meerjarenraming was gebaseerd ten tijde van het volumebesluit. Dit leidt tot een budgettair verschil ten opzichte van de Voorjaarsnota zoals weergegeven in tabel 2. Dit verschil is bij Miljoenennota ingepast onder de uitgavenplafonds. De cijfers van de gasbaten zullen de komende tijd blijven fluctueren, het betreft immers een raming. Het kabinet wil eventuele toekomstige beleidsmatige volumeaanpassingen bij de gasbaten voortaan eenmaal per jaar budgettair verwerken.

Tabel 1: volume-effect beëindiging gaswinning Groningen

In mld. euro	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Volume-effect Voorjaarsnota	- 0,15	- 0,20	- 0,30	- 0,35	- 0,90	NA ¹
Volume-effect MJN	- 0,10	- 0,30	- 0,45	- 0,70	- 1,05	- 1,50
Vershil	0,05	- 0,10	- 0,15	- 0,35	- 0,15	

¹ In de Voorjaarsnota liep de meerjarenperiode tot en met 2022.

Andere effecten

Naast een lagere gaswinning uit het Groningenveld zijn er ook andere effecten die van invloed zijn op de hoogte van de gaswinning. In de Miljoenennota 2019 en EZK-begroting 2019 zijn uiteindelijk onderstaande effecten, in lijn met de begrotingsregels, verwerkt in de aardgasbaten. Bij de aangepaste kosten spelen ook de kosten voor de winning uit de kleine velden een belangrijke rol.

Dit leidt tot de effecten op kasbasis zoals opgenomen in tabel 2:

- 1) Volume-effect op basis van de Kamerbrief van 29 maart jl.;
- 2) De nieuwe afdrachtensystematiek op basis van het wettelijk regime overeengekomen met Shell en ExxonMobil;
- 3) Prijseffecten;
- 4) Aangepaste kosten Groningen, kleine velden, GasTerra en overige kosten.

Tabel 2: Optelsom verschillende effecten (incl. vennootschapsbelasting)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gasinkomsten bij Startnota incl. vpb	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Volumebesluit onder uitgavenplafond	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-1,1	-1,5
Vpb-effect volumebesluit	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
Niet belastingmiddelen nieuwe afdrachtensystematiek	-0,7	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1
Vpb-effect nieuwe afdrachtensystematiek	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1
Prijseffecten incl. vpb	0,5	0,8	0,4	0,2	0,1	0,0
Aangepaste kosten Groningen, kleine velden, GasTerra en overig incl. vpb	0,7	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7
Gasinkomsten bij MN 2019 incl. vpb	2,6	2,4	2,0	1,5	1,1	0,8

In mijn Kamerbrief van 3 juli jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 499) heb ik uw Kamer reeds inzicht gegeven in de financiële effecten op transactiebasis van de nieuwe afdrachtensystematiek voor de baten uit de winning van gas uit het Groningenveld. In die brief is het effect in totaal € 1,65 miljard. Dit is hoger dan het effect dat in tabel 2 wordt weergegeven. Dat hangt samen met de voornoemde actualisatie van het volume-effect. Daarnaast kunnen er jaar op jaar kleine verschillen zijn ontstaan, doordat de oude cijfers op transactiebasis waren, terwijl de nieuwe cijfers op kasbasis zijn. Bij transactiebasis staat centraal welke opbrengsten en kosten aan een bepaald kalenderjaar zijn toe te rekenen, ook als een bepaald bedrag bijvoorbeeld pas in het navolgende jaar wordt ontvangen. Bij kasbasis gaat het uitsluitend om welke bedragen er tussen 1 januari en 31 december in een bepaald jaar zijn ontvangen. De cijfers uit tabel 2 zijn daarmee een bevestiging van de orde van grootte die ik uw Kamer begin juli reeds heb doen toekomen.

Voor wat betreft de prijzen en het volume worden de meest recente inzichten weergegeven in tabel 3. De nieuwe kosteninschattingen komen in hoofdstuk 2 aan de orde.

Tabel 3: kengetallen aardgasproductie per kalenderjaar

In miljard Nm ³	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Groningenvolume gemiddeld jaar	19,4	18,8	16,3	12,9	9,1	4,0
Kleine velden	20,5	18,1	15,2	13,9	13,1	11,6
Totaal geraamde aardgasproductie	39,9	36,9	31,5	26,8	22,2	15,6
Gasprijs (cent per m ³)	20,9	19,8	18,4	18,0	17,4	16,7

1.3 Voorzieningen

Door de voorgenomen beëindiging van de gaswinning en de toegenomen duidelijkheid over de omvang van de versterkingsopgave, is er ook een preciezer beeld van de kosten die in de komende jaren in het kader van de gaswinning in Groningen gemaakt worden. Ik licht dit verderop in deze brief toe. NAM en EBN hebben in het verleden reeds voorzieningen genomen ter hoogte van in totaal ca.€ 1,4 miljard. Deze zijn beschikbaar voor kosten die zich in 2018 en latere jaren voordoen. Deze voorzieningen zijn destijds verwerkt in de aardgasbaten. Voor kosten waar NAM en EBN nog geen voorziening hebben getroffen, kunnen zij in 2018 een voorziening nemen. In dat geval zal in het Rijksjaarverslag blijken dat de

aardgasbaten in 2018 en 2019 lager kunnen uitvallen, maar zullen de aardgasbaten in latere jaren juist toenemen. Meerjarig heeft dit dus geen effect.

2. Raming van de kosten voor de gaswinning

In de raming van de gasbaten is reeds rekening gehouden met de kosten voor de gaswinning (zie tabel 2). Hieronder geef ik een overzicht van de onderliggende kostenramingen. Voor de volledigheid meld ik dat het Rijk geen invloed heeft op de kosten van schade en versterken. Schade is schade en moet worden vergoed. De omvang van de versterkingsopgave wordt gedreven door wat onafhankelijke experts noodzakelijk achten voor de veiligheid.

2.1 Kosten Groningen bovengrond zijn voor rekening NAM

In de komende jaren worden forse kosten gemaakt voor de bovengrond ten behoeve van de afhandeling van de schade als gevolg van bodembeweging en voor de versterkingsoperatie gebaseerd op het advies van de Mijnraad van 2 juli jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 498).

Voor de raming van de schade is rekening gehouden met de kosten voor afhandeling van fysieke schade aan gebouwen, immateriële schade en vermogensschade (waaronder waardedaling van gebouwen). Voor de kosten voor versterking is voor de aantallen te versterken gebouwen gerekend met het advies van de Mijnraad. De raming voor de kosten per woning is gebaseerd op de zeer beperkte ervaringscijfers tot nu toe en daardoor omgeven met grote onzekerheden. Ook zijn de kosten voor versterking van scholen, zorg en infrastructuur in de ramingen meegenomen. De bestaande regelingen van NAM zijn opgenomen in de raming en er is rekening gehouden met de bijdrage door NAM aan het regiofonds Groningen. De totale bruto kosten tot en met het einde van de gaswinning in Groningen (uiterlijk 2030) worden geschat op € 3,5 tot € 5,5 miljard. Deze kosten kunnen mede gedekt worden uit de voorziening van € 1,4 miljard van NAM en EBN.

2.2 Schadeafhandeling onder publieke regie

Op 31 januari 2018 is het nieuwe schadeprotocol vastgesteld (Kamerstuk 33 529, nr. 423) waarbij de afhandeling van schade onder publieke regie is gebracht. Daarbij ging de afhandeling van schade over van NAM en het Centrum Veilig Wonen naar de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) met ondersteuning van RVO.nl. De TCMG besluit over schadevergoedingen aan bewoners uit Groningen die na 1 april 2017 aardbevingsschade hebben als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg. TCMG bepaalt onafhankelijk wie recht heeft op een schadevergoeding en hoe hoog deze vergoeding is. Hierbij volgt de TCMG het schadeprotocol. Deze schadevergoedingen worden uitbetaald door RVO en daarna door EZK verhaald op de NAM, conform de hierover gemaakte afspraken.

De TCMG functioneert totdat er een onafhankelijk Instituut Mijnbouwschade onder publieke regie is ingericht dat verzoeken om schadevergoeding zal behandelen. Hiertoe is een wetsvoorstel in voorbereiding. EZK is verantwoordelijk voor de uitvoering van de schadeafhandeling en de schadevergoedingen. Overeenkomstig de met NAM gemaakte afspraken, vergoedt NAM de schadevergoedingen en de uitvoeringskosten vervolgens aan EZK.

2.3 NAM betaalt de versterking die nodig is voor de veiligheid

Voor versterken staat voorop dat alles wat voor de veiligheid nodig is uitgevoerd wordt op kosten van de NAM. Daarbij leiden hogere kosten voor de NAM wel tot een lagere afdracht over de aardgasbaten aan de Staat. Naar aanleiding van het besluit de gaswinning uit het Groningenveld op afzienbare termijn volledig te beëindigen en het advies van de Mijnraad over de consequenties hiervan voor de versterkingsopgave, wordt de versterkingsoperatie op dit moment herijkt. Wat de precieze financiële gevolgen daarvan zijn is nog niet geheel duidelijk. Het advies van de Mijnraad geeft aan dat 1.500 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen en dat van 5.700 gebouwen niet uit te sluiten is dat versterking nog nodig is. De kosten van versterking per woning zijn in belangrijke mate afhankelijk van de gekozen aanpak, waarbij de Mijnraad adviseert deze te baseren op de meest actuele kennis en waar mogelijk standaardmaatregelen toe te passen op basis van typologie van de betreffende woning. Door toegenomen kennis kan de vereiste veiligheid bereikt worden met minder ingrijpende maatregelen.

De Mijnraad benadrukt in zijn advies daarnaast dat rekening moet worden gehouden met ontstane verwachtingen in de lopende versterkingsoperatie, ook als blijkt dat versterking van de betreffende woningen voor de veiligheid niet meer noodzakelijk is. Op 2 juli hebben het Rijk en de regio hierover afspraken op hoofdlijnen gemaakt (Kamerstuk 33 529, nr. 502), waar op dit moment verder uitwerking aan wordt gegeven. Onderdeel daarvan is dat batch 1588 volledig door kan gaan, waarbij de kosten voor huizen waar het veiligheidsaspect niet speelt en dus niet op NAM zijn te verhalen publiek worden gefinancierd; grotendeels door het Rijk, maar ook door een bijdrage van de betrokken woningcorporaties en een bijdrage uit de middelen die het kabinet beschikbaar stelt voor het toekomstperspectief. De kosten voor de versterking in het kader van de veiligheid zijn onderdeel van de in paragraaf 2.1 genoemde schatting van € 3,5 tot € 5,5 miljard.

2.4 Rijksbegroting kosten bovengrond

Op de begrotingen van EZK, OCW en SZW staan meerjarig budgetten die bestemd zijn voor uitgaven die gerelateerd zijn aan de aardbevingsproblematiek in Groningen. Totaal is meerjarig cumulatief € 277 miljoen beschikbaar. Dit zijn budgetten voor de waardevermeerderingsregeling, verduurzaming in combinatie met versterken, instrumentarium woningmarkt, onderzoek NCG en compensatie gemeenten en provincie, werkbudget (EZK € 254 miljoen), instandhouding erfgoed (OCW uit RA-envelop € 17 miljoen) en stimulering arbeidsmarkt (SZW € 6 miljoen).

Bij Voorjaarsnota heeft het kabinet een meerjarige reservering gemaakt van € 100 miljoen per jaar binnen de Rijksbegroting voor organisatiekosten van EZK, NCG en TCMG, de bijdragen van het Rijk aan de kosten voor Provincie en gemeenten en voor de bijdrage van het Rijk aan het regiofonds voor Groningen. Daarnaast is in het Regeerakkoord voor vijf jaar een budget van € 50 miljoen per jaar gereserveerd voor het regiofonds voor Groningen.

Het kabinet heeft aangegeven meerjarig substantieel te willen investeren in de toekomst van Groningen. De inzet is om een regiofonds te vullen met een totaalbedrag van minimaal € 1 miljard bestemd voor investeringen in de regio. Op dit moment vindt overleg plaats tussen Rijk en regio om te komen tot een Nationaal Programma Groningen voor het toekomstperspectief van het gebied. Het bedrag van minimaal € 1 miljard is inclusief de bijdrage van € 500 miljoen van NAM. Deze bijdrage leidt

voor NAM tot hogere kosten, die daardoor deels weer leidt tot een lagere afdracht over de aardgasbaten aan de Staat (Kamerstuk 33 529, nr. 497). Zodra Rijk en regio overeenstemming hebben bereikt, informeert het kabinet uw Kamer nader.

2.5 Kosten ondergrond

Voor de ondergrond worden de volgende kosten geraamd die de NAM voor de gaswinning in de komende jaren nog moet maken. Deze bestaan uit de operationele kosten gerelateerd aan de gaswinning, afschrijvingen en de verdere opbouw van de voorziening voor de opruimverplichtingen.

Tabel 5: raming toekomstige kosten Groningen ondergronds (x mln.)

In mln. euro	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kosten ondergrond	400	400	350	300	250	100

Tot slot

De beëindiging van de gaswinning leidt hiermee per saldo tot inkomstenderving voor de Staat, waarbij de Staat geen invloed heeft – en ook niet ambieert te hebben – op de kosten van schade en versterking. Dat de beëindiging van de winning hiermee niet financieel gedreven is, betekent niet dat de financiële gevolgen niet budgettair verwerkt hoeven worden. Door een opeenvolging van verschillende besluiten waren die implicaties tot nu toe niet in hun onderlinge samenhang zichtbaar. Ik heb geprobeerd met deze brief helderheid te bieden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes