



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

STAFNOTITIE

INTERIM-AKKOORD TERUGSCHROEVING GASWINNING EN PARLEMENTAIR BUDGETRECHT

9 december 2019

Inleiding

Op 1 oktober 2019 nam de Tweede Kamer de [motie-Nijboer c.s. aan](#), in reactie op het kabinetsbesluit van juni 2019 om de gaswinning versneld terug te schroeven en de daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen. De motie verzoekt enerzijds om een analyse van de juridische positie van de Staat in deze en anderzijds om een analyse van de reikwijdte van het parlementaire budgetrecht. Tijdens de procedurevergadering van 26 november 2019 [besloot](#) de Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat (cie-EZK) om voor het eerste deel van dit verzoek juridisch advies in te winnen bij advocatenkantoor AKD en voor het tweede deel de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) een analyse van het budgetrecht te vragen. Hierbij wordt voldaan aan laatstgenoemd verzoek. Een korte samenvatting met hoofdconclusies volgt, waarna een en ander nader wordt toegelicht.

Samenvatting

De suppletoire begroting van EZK omvat onder meer netto 90 miljoen euro aan uitgaven als voorschot op een nog te bepalen vergoeding aan Shell en ExxonMobil (Exxon). Deze uitgavenpost vloeit voort uit het interim-akkoord dat de Staat sloot met Shell en Exxon vanwege de versnelde terugschroefing van de gaswinning. De Tweede Kamer oefent haar budgetrecht over deze uitgaven uit door de behandeling van de suppletoire begroting van EZK. De Kamer kan het begrotingsvoorstel aannemen, verwerpen en/of amenderen.

Als de Kamer niet akkoord gaat met de voorgestelde 90 miljoen euro aan uitgaven, dan is de Staat toch verplicht tot betaling. De minister is namens de Staat bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten zonder voorafgaande toestemming van het parlement. Het budgetrecht heeft slechts interne werking tussen parlement en regering: een begrotingspost machtigt de regering tot het doen van uitgaven. Stemt de Kamer niet in met de hiervoor genoemde uitgaven, dan bevat de begroting dus geen begrotingspost voor die uitgaven. Het ontbreken van zo'n begrotingspost heeft echter geen externe werking en doet niet af aan de privaatrechtelijke verplichting om een reeds gesloten overeenkomst na te komen. Uiteraard kan een eventuele beslissing van de

Kamer om niet akkoord te gaan met de voorgestelde 90 miljoen euro aan uitgaven wel politieke consequenties hebben.

Stemt de Kamer in met de voorgestelde supplettoire begroting van EZK in deze vorm, dan oefent zij zoals gezegd daarmee haar budgetrecht uit over deze uitgaven. Qua budgetrecht levert de gang van zaken dus geen problemen op.

De Kamer kan als actie in overweging nemen de regering op te roepen om in het nog tot stand te komen addendum op het Akkoord op Hoofdpijnen de uitdrukkelijke voorwaarde van parlementaire goedkeuring van de definitieve vergoeding aan Shell en Exxon op te nemen. Op deze manier zou het parlement met de definitieve vergoeding moeten instemmen voordat een betalingsverplichting tot stand komt. Dit zou overigens niets afdoen aan de verplichting tot betaling van het voorschot, die voortvloeit uit het al gesloten interim-akkoord. Een en ander wordt hieronder nader toegelicht.

Achtergrond kabinetsbesluit terugschroeving gaswinning juni 2019

Sinds 2018 is het [kabinetsbeleid](#) om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen. Hiertoe sloot de Staat in juni 2018 een zogenoemd [Akkoord op Hoofdpijnen](#) met Shell en Exxon. De cie-EZK vroeg daarop DAO om een [analyse](#) van het budgetrecht in relatie tot het Akkoord op Hoofdpijnen (het betreft een interne stafnotitie).

Een jaar later, in juni 2019, besloot de regering tot [versnelde terugschroeving](#) van de gaswinning. Als gevolg daarvan sloot de regering in september 2019 een [interim-akkoord](#) met Shell en Exxon. De Staat verplichtte zich daarmee tot betaling van een vergoeding.

De hoogte van deze vergoeding is nog niet in het interim-akkoord vastgelegd. Afspraken hierover worden gemaakt in een addendum op het Akkoord op Hoofdpijnen, dat nog tot stand moet komen.¹ Het interim-akkoord noemt verschillende aspecten die bij de hoogte van de vergoeding worden betrokken.² Over het tijdspad vermeldt het interim-akkoord: "Partijen erkennen dat het niet mogelijk zal zijn voor 31 maart 2020 volledige duidelijkheid te krijgen over alle relevante waarde-elementen. Desalniettemin streven Partijen ernaar vóór 31 maart 2020 de Vergoeding vast te stellen." In het voorjaar zijn

¹ Zie overweging (v) en de artikelen 2.4, 3.1 en 3.4 van het interim-akkoord.

² Zie artikel 3.1 sub b van het interim-akkoord: "Om de Vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg en het herstel van de balans van het gehele pakket aan afspraken zoals neergelegd in het AoH vast te stellen, zullen onder meer maar niet uitsluitend de volgende waarde-elementen worden betrokken: het volumeverlies ten opzichte van het Basispad, de gevolgen van het capaciteitsafbouwplan voor het Groningenveld inclusief de rol en positie van Norg, Alkmaar en Grijpskerk, de ontwikkelingen van de kosten, waaronder de aardbevingskosten en operationele kosten, de uitwerking van NAM op afstand, het eerder sluiten van het Groningenveld, een evaluatie van de door Shell en ExxonMobil verstrekte garanties en de solvabiliteitsratio van NAM alsmede het Voorschot."

dus nieuwe ontwikkelingen te verwachten rondom de financiële consequenties van het versneld terugschroeven van de gaswinning in Groningen.

Vooruitlopend op de nog vast te stellen vergoeding bepaalt het interim-akkoord dat de Staat als voorschot voor het 2019/2020-gasjaar netto 90 miljoen euro voor de NAM zal voldoen.³ Gebruteerd komt dat neer op 363 miljoen euro, zo stelde de minister van EZK in zowel een [brief](#) van 14 november 2019 als de [voorgestelde suppletoire begroting van EZK](#) van 25 november 2019. Het interim-akkoord vermeldt 20 december 2019 als uiterlijke datum voor betaling van het voorschot.⁴

Op grond van bovenstaande feiten is bij de cie-EZK de vraag gerezen wat nu precies de reikwijdte van het parlementaire budgetrecht is in deze kwestie. Deze notitie richt zich hoofdzakelijk op het voorschot van 90 miljoen euro, dat nu voorligt in de voorgestelde suppletoire begroting. Voor de volledige vergoeding, die nog moet worden vastgesteld, geldt echter in grote lijnen hetzelfde.

Het parlementaire budgetrecht

Het parlementaire budgetrecht houdt het recht in van de Staten-Generaal om samen met de regering de begroting vast te stellen. Op basis daarvan machtigt het parlement de regering tot het doen van uitgaven. Een minister mag dus geen uitgaven doen zonder voorafgaande machtiging daartoe in een begrotingswet.

De hiervoor genoemde 90 miljoen euro netto-uitgaven aan Shell en Exxon zijn terug te vinden in de [voorgestelde suppletoire begroting van EZK](#) van 25 november 2019.⁵ Hiermee wordt de lopende begroting over 2019 gewijzigd. De suppletoire begroting wordt bij wet vastgesteld, waarmee de Kamer haar budgetrecht over deze uitgaven uitoefent door middel van het aannemen en eventueel amenderen van de voorgestelde begroting.

Privaatrechtelijke overeenkomsten

Hoewel de regering geen uitgaven mag doen zonder voorafgaande autorisatie door het parlement, heeft een minister wel de bevoegdheid om namens de Staat privaatrechtelijke overeenkomsten aan te gaan, zonder voorafgaande instemming van het parlement.⁶ In sommige gevallen is voor privaatrechtelijke rechtshandelingen een voorhangprocedure verplicht.⁷ Het voornemen tot een privaatrechtelijke rechtshandeling moet dan eerst ter

³ Zie artikel 2.5 van het interim-akkoord.

⁴ Zie artikel 2.5 van het interim-akkoord.

⁵ Zie: *Kamerstukken II* 2019/20, 35350-XIII, 2, p. 4-5, 21-24.

⁶ Zie artikel 4.6 Comptabiliteitswet 2016 (Cw 2016).

⁷ Zie artikel 4.7 Cw 2016. Lid 1 van deze bepaling luidt: *De volgende privaatrechtelijke rechtshandelingen worden niet eerder door de Staat verricht dan 30 dagen, nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Kamers der Staten-Generaal:*

kennis van het parlement worden gebracht. Het gaat dan bijvoorbeeld om het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of het verstrekken van eigen vermogen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon. Bij het sluiten van het interim-akkoord was een dergelijke voorhangprocedure niet verplicht, nu deze situatie niet valt onder een van de gevallen zoals beschreven in artikel 4.7 Cw 2016. Hoewel de te betalen vergoeding bijdraagt aan het eigen vermogen van Shell en Exxon, is dat niet het oogmerk van de vergoeding, die is bedoeld ter compensatie voor de versnelde terugschroefing van de gaswinning. Artikel 4.7 Cw 2016 is daarom niet van toepassing en een voorhangprocedure bij het sluiten van het interim-akkoord was niet vereist.

De minister is dus gerechtigd tot het aangaan van een privaatrechtelijke overeenkomst als het gesloten interim-akkoord. De daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen moeten worden verwerkt in begrotingswetten. Stemt het parlement niet in met een begrotingswet waarin de betreffende financiële verplichtingen zijn verwerkt die voortvloeien uit een privaatrechtelijke overeenkomst, dan is de Staat toch gehouden de overeenkomst na te komen en dus de betalingen te verrichten. Begrotingswetten hebben slechts interne werking: door instemming machtigt het parlement de regering tot het doen van uitgaven. Begrotingen hebben echter geen externe werking: aan derden kan het ontbreken van een begrotingspost niet worden tegengeworpen.⁸ De Staat is dus gehouden het interim-akkoord en de daaruit voortvloeiende betaling van 90 miljoen euro aan Shell en Exxon na te komen, ook al zou het parlement bij de behandeling van het suppletoire begrotingsvoorstel daarmee niet instemmen. Uiteraard kan een eventuele beslissing van de Kamer om niet akkoord te gaan met de voorgestelde 90 miljoen euro aan uitgaven wel politieke consequenties hebben.

Overigens is de Kamer ook reeds voorafgaand aan het sluiten van het interim-akkoord per brief [geïnformeerd](#) over het gegeven dat de versnelde afbouw van de gaswinning zou leiden tot aanvullende afspraken met Shell en Exxon. Ook is de Kamer per brief [geïnformeerd](#) over het interim-akkoord, zodra het was gesloten op 9 september 2019, en over de [gevolgen](#) voor de begroting, voorafgaand aan het verschijnen van de voorgestelde suppletoire begroting van EZK.

-
- a. het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon;*
 - b. het verstrekken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon van eigen vermogen, leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen;*
 - c. het overnemen van schuldtitels of aandelen van een privaatrechtelijke rechtspersoon die door een derde worden gehouden;*
 - d. het overnemen van risico's van financiële activa van een privaatrechtelijke rechtspersoon, indien dat overnemen bedoeld is ter versterking van de solvabiliteit van de privaatrechtelijke rechtspersoon.*

⁸ Aldus bepaald in het klassieke arrest *De Bourbon Naundorff*: Hoge Raad 5 oktober 1849. Zie ook: S.P. Poppelaars, [Het nationale budgetrecht en Europese integratie](#), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 33, 42; H.G. Warmelink, *Parlement en begroting*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1993, p. 55, 57-59.

Alternatief: voorwaarde van parlementaire goedkeuring in nog te sluiten addendum?

Het voorschot van 90 miljoen euro aan Shell en Exxon zal dus, nu het interim-akkoord is gesloten, moeten worden betaald, ongeacht of het parlement de financiële verwerking daarvan in het suppletoire begrotingsvoorstel van EZK goedkeurt. De 90 miljoen euro is een voorschot op de nog vast te stellen totale vergoeding. Ook die zal de Kamer via een begrotingswet moeten autoriseren.⁹ De Kamer kan in overweging nemen om de regering op te roepen om in het nog tot stand te komen addendum op het Akkoord op Hoofdpijnen (waarin de totale vergoeding wordt opgenomen) de uitdrukkelijke voorwaarde van parlementaire goedkeuring van de vergoeding aan Shell en Exxon op te nemen.¹⁰ Hoewel dit voor de onderhandelingspartner wellicht wat onaantrekkelijk is, zou de Kamer op die manier bewerkstelligen dat zij met die totale vergoeding, waarvan het nu te betalen voorschot deel uitmaakt, moet instemmen voordat een betalingsverplichting tot stand komt. Dit zou overigens niets afdoen aan de verplichting tot betaling van het voorschot, die voortvloeit uit het al gesloten interim-akkoord.

Conclusie

Het gesloten interim-akkoord levert geen problemen op voor het parlementaire budgetrecht. Door middel van de behandeling van de suppletoire begroting van EZK oefent de Kamer haar budgetrecht uit over het voorschot van 90 miljoen euro aan Shell en Exxon vanwege het versneld terugschroeven van de gaswinning. Zou de Kamer niet akkoord gaan met de voorgestelde 90 miljoen euro aan uitgaven, dan nog is de Staat verplicht tot betaling. De minister is namens de Staat bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten zonder voorafgaande toestemming van het parlement. Uiteraard kan een eventuele beslissing van de Kamer om niet akkoord te gaan met de voorgestelde 90 miljoen euro aan uitgaven wel politieke consequenties hebben.

De 90 miljoen euro vormt een voorschot op de nog vast te stellen volledige vergoeding. De Kamer kan in overweging nemen om de regering op te roepen om in het nog tot stand te komen addendum op het Akkoord op Hoofdpijnen de uitdrukkelijke voorwaarde van parlementaire goedkeuring van de definitieve vergoeding aan Shell en Exxon op te nemen. Op die manier zou het parlement met de definitieve vergoeding moeten instemmen voordat een betalingsverplichting tot stand komt. Dit zou overigens niets afdoen aan de verplichting tot betaling van het voorschot, die voortvloeit uit het al gesloten interim-akkoord.

⁹ Al geldt ook voor deze volledige vergoeding dat er na het sluiten van het addendum een betalingsverplichting is, ongeacht of het parlement die uitgaven via een begrotingswet autoriseert.

¹⁰ Zie ook: H.G. Warmelink, *Parlement en begroting*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1993, p. 59.