

NEDERLANDS ARBITRAGE INSTITUUT
NAI 5174

EXXONMOBIL HOLDING COMPANY HOLLAND LLC
EN
SHELL NEDERLAND B.V.

EISERESSEN

VS.

DE STAAT DER NEDERLANDEN

VERWEERDER

ARBITRAAL VONNIS

**BETREFFENDE HET VERZOEK VAN EISERESSEN TOT HET TREFFEN VAN
VOORLOPIGE VOORZIENINGEN INZAKE HEFFINGEN**

14 NOVEMBER 2025

SCHEIDSGERECHT

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
I. PARTIJEN	1
II. DE KERN VAN HET VERZOEK.....	2
III. HET VERLOOP VAN DE PROCEDURE	4
IV. DE ACHTERGROND VAN HET VERZOEK	8
A. De exploitatie van het Groningenveld en daaruit voortvloeiende schade.....	8
B. Het Akkoord op Hoofdpijnen	10
C. Het verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen inzake de heffingen	13
V. DE STANDPUNTEN VAN PARTIJEN	16
A. Het standpunt van ExxonMobil en Shell	16
B. De verzoeken van ExxonMobil en Shell.....	20
C. Het standpunt van de Staat.....	22
D. De conclusie van de Staat	28
VI. DE OVERWEGINGEN VAN HET SCHEIDSGERECHT	28
A. Inleiding	28
B. Toetsingskader voorlopige voorzieningen	29
C. Bevoegdheid van het scheidsgerecht ten aanzien van de verzochte voorzieningen	30
D. Belangenafweging.....	31
(a) ADR-controle.....	32
(b) Regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt	36
(c) Vonnissen Versterkingsarbitrage en Schade-arbitrage.....	38
E. Conclusie	40
VII. KOSTEN.....	41
VIII. BESLISSING	42

LIJST VAN DEFINITIES

Aanvullende Vaste Vergoeding	De in paragraaf 68 van dit vonnis genoemde per 1 januari 2024 geïntroduceerde regeling van het IMG, inhoudende dat eenieder die eerder minder dan EUR 10.000 aan schadevergoeding(en) heeft ontvangen met terugwerkende kracht een aanvulling kan krijgen tot EUR 10.000
ADR	Auditdienst Rijk
AoH	Akkoord op Hoofdpijnen van 25 juni 2018 tussen de Staat, Shell en ExxonMobil
Arbitrageaanvraag	Arbitrageaanvraag van ExxonMobil en Shell gedateerd 7 december 2023 met 57 producties
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Besluit TwG	Besluit Tijdelijke Wet Groningen van 11 juni 2020, Stb. 2020, 198
BmG	Besluit mijnbouwschade Groningen van 31 januari 2018, <i>Stcrt.</i> 2018, 6398
Bodembeweging	Bodembeweging die het gevolg is van gaswinning uit het Groningenveld en de berging Norg UGS
CVW	Centrum Veilig Wonen
Daadwerkelijk Herstel	De in paragraaf 68 van dit vonnis genoemde regeling, die inhoudt dat bewoners schade tot EUR 60.000 kunnen laten herstellen en dat de daadwerkelijke kosten voor het herstel door het IMG worden betaald, zonder dat causaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd
EBN	EBN B.V.
Eiseressen	Shell en ExxonMobil gezamenlijk
ExxonMobil	ExxonMobil Holding Company Holland LLC
Groningenveld	Het gasveld nabij Slochteren in Groningen
IMG	Instituut Mijnbouwschade Groningen
Kaderwet ZBO's	Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
Kort Antwoord	Kort antwoord van de Staat gedateerd 22 december 2023 met 6 producties
Maatschap	Maatschap Groningen tussen EBN en NAM
Minister	Minister van Economische Zaken
Ministerie	Ministerie van Economische Zaken

MvA VoVo-3	Antwoord tevens houdende een bevoegdheidsverweer van 14 oktober 2025 van de Staat op het verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen van ExxonMobil en Shell van 2 oktober 2025
NAI	Nederlands Arbitrage Instituut
NAI Arbitragereglement	Arbitragereglement van het Nederlands Arbitrage Instituut geldend vanaf 1 januari 2015
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.
NAM-arbitrages	De arbitrages NAI 4979 betreffende de schadeafhandeling en NAI 4980 betreffende de versterkingsoperatie tussen NAM en de Staat
NCG	Nationaal Coördinator Groningen
Partij	ExxonMobil, Shell of de Staat
Partijen	ExxonMobil, Shell en de Staat
Pleitnota VoVo-3 Eiseressen	Opening Statement verzoek voorlopige voorziening heffingen van 20 oktober 2025
Pleitnota VoVo-3 Staat	Pleitnota tijdens de Staat inzake het verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen van 2 oktober 2025 (vovo heffingen) van 20 oktober 2025
Schadearbitrage	Arbitrage NAI 4979 tussen NAM en de Staat betreffende de schadeafhandeling
Shell	Shell Nederland B.V.
Shell en ExxonMobil	Shell en ExxonMobil gezamenlijk
Staat	De Staat der Nederlanden
TCMG	Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen
TwG	Tijdelijke Wet Groningen
Vaste Vergoeding	De in paragraaf 68 van dit vonnis genoemde sinds 1 november 2021 door het IMG voorziene mogelijkheid om aanvragen voor de afwikkeling van fysieke schade af te handelen door toekenning van een eenmalig bedrag ter vergoeding van alle op dat moment aanwezige fysieke schades, bijkomende kosten, materiële gevolgschade en overlast
Versterkingsarbitrage	Arbitrage NAI 4980 tussen NAM en de Staat betreffende de versterkingsoperatie
Verzoek VoVo-2	Verzoek van 18 september 2025 van de Staat tot het treffen van voorlopige voorzieningen met betrekking tot door ExxonMobil en Shell te verstrekken passende zekerheden

Verzoek VoVo-3	Verzoek van 2 oktober 2025 van ExxonMobil en Shell tot het treffen van voorlopige voorzieningen met betrekking tot het door de Staat opleggen van heffingen
Vonnis VoVo-1	Arbitraal vonnis van 20 februari 2025 betreffende het verzoek van Eiseressen tot het treffen van voorlopige voorzieningen
Vonnis VoVo-1a	Arbitraal vonnis van 30 mei 2025 betreffende het verzoek van Verweerder tot aanpassing van getroffen voorlopige voorzieningen

Het scheidsgerecht, bestaande uit [REDACTED], wonende te Amsterdam, Nederland, [REDACTED], wonende te Brussel, België, en [REDACTED], wonende te Amsterdam, Nederland, wijst het volgende arbitraal vonnis over het verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen ten aanzien van door de Staat op te leggen heffingen (“Verzoek VoVo-3”) in deze arbitrage volgens het arbitragereglement van het Nederlands Arbitrage Instituut (“NAI”) geldend vanaf 1 januari 2015 (“NAI Arbitragereglement”):

I. PARTIJEN

1. Eiseressen in deze arbitrage zijn:

- (1) ExxonMobil Holding Company Holland LLC (“ExxonMobil”)
Botlekweg 121
Havennummer 4060
3197 KA Botlek Rotterdam
Nederland
- (2) Shell Nederland B.V. (“Shell”)
Carel van Bylandtlaan 30
2596 HR Den Haag
Nederland

(ExxonMobil en Shell gezamenlijk: “Eiseressen” of “ExxonMobil en Shell”)

2. ExxonMobil wordt in deze arbitrage bijgestaan door:

Philippe Pinsolle
Thomas Voisin
Radu Giosan
Anton Shagalov
Zaid Sufi Wahidi

Quinn Emanuel Urquhart & Sullivan UK, LLP
6 rue Lamennais
75008 Parijs
Frankrijk

en

Bregje Korthals Altes

Ysquare Dispute Resolution
Valley, Beethovenstraat 533
1083 HK Amsterdam
Nederland

3. Shell wordt in deze arbitrage bijgestaan door:

Marnix Leijten
Matthias Kuscher

René van Tricht
Tes Flapper
De Brauw Blackstone Westbroek N.V.
Burgerweeshuispad 201
1076 GR Amsterdam
Nederland

4. Verweerder in deze arbitrage is:

De Staat der Nederlanden (de “Staat”)
Ministerie van Economische Zaken
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag
Nederland

5. De Staat wordt in deze arbitrage bijgestaan door:

Willem Heemskerk
Thijs Franssen
Raimond Dufour
Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.
Bezuidenhoutseweg 57
2594 AC Den Haag
Nederland

(Shell, ExxonMobil en de Staat ieder een “Partij” en gezamenlijk “Partijen”)

II. DE KERN VAN HET VERZOEK¹

6. ExxonMobil en Shell hebben bij arbitrageaanvraag van 7 december 2023 (“Arbitrageaanvraag”) deze arbitrage aanhangig gemaakt tegen de Staat ter zake van het door de Staat en Eiseressen gesloten Akkoord op Hoofdlijnen van 25 juni 2018 (het “AoH”).
7. De directe aanleiding voor het verzoek om voorlopige voorzieningen te treffen is volgens ExxonMobil en Shell dat de Staat voornemens is om uiterlijk medio november 2025 heffingen aan NAM op te leggen voor circa EUR 1,5 miljard aan in het jaar 2024 gemaakte kosten. ExxonMobil en Shell betogen dat door de heffingen juist nu op te leggen, de Staat zijn verplichtingen onder het AoH en de legitieme belangen van ExxonMobil en Shell schendt, terwijl de Staat nog steeds niet aan het vonnis van het scheidsrecht van 20 februari 2025 heeft voldaan.
8. ExxonMobil en Shell voeren daartoe aan dat de kosten die de Staat in rekening brengt aan NAM in het kader van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie steeds verder oplopen, terwijl de seismiciteit in het gebied rondom het Groningenveld de laatste jaren sterk is afgenomen. Die

¹ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 1-12.

kosten hebben volgens ExxonMobil en Shell in steeds mindere mate als oorzaak aardbevingen of veiligheidsrisico's die het gevolg zijn van gaswinning, maar worden gemaakt op grond van politiek gedreven wijzigingen van beleid, wet- en regelgeving die ontevredenheid in de regio beogen te adresseren, een historisch gebrek aan publieke investeringen in de regio pogen recht te zetten en het vertrouwen in de overheid trachten te herstellen.

9. Ten eerste voldoet de Staat volgens ExxonMobil en Shell al jarenlang niet aan de verplichting om de doorberekening van kosten aan NAM steeds zorgvuldig te beoordelen en zich hierover te verantwoorden. Dit vormde aanleiding voor het verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen van ExxonMobil en Shell van 19 november 2024, waarin op 20 februari 2025 vonnis werd gewezen ("Vonnis VoVo-1"). Eiseressen stellen dat de Staat ten aanzien van de audits tot op heden niet voldaan heeft aan het vonnis en mede daardoor al jaren zijn verplichtingen onder het AoH schendt om de kosten voor de afhandeling van schade en versterking te laten controleren door een onafhankelijk accountant op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Indien de Staat medio november 2025 heffingen aan NAM zou opleggen, kunnen de uitkomsten van de controles door de Auditdienst Rijk ("ADR") niet worden meegenomen en worden dus opnieuw heffingen opgelegd en wordt betaling daarvan afgedwongen voor een jaar waarover in strijd met het AoH geen audits hebben plaatsgevonden
10. Ten tweede heeft het Instituut Mijnbouwschade Groningen (het "IMG") in 2024 meerdere beleidswijzigingen doorgevoerd, waaronder dat in het merendeel van de gevallen buiten de civielrechtelijke aansprakelijkheid van NAM en de afspraken in het AoH om schade wordt vergoed zonder dat causaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd. De Staat weigert om te verduidelijken dat, en hoe, wordt gewaarborgd dat in de heffingen geen kosten worden meegenomen die direct of indirect zijn gemaakt onder toepassing van beleid waarbij geen causaliteitsonderzoek heeft plaatsgevonden, waardoor ExxonMobil en Shell het zeer waarschijnlijk achten dat de Staat op basis van dit beleid de daarmee gemoeide aanzienlijke kosten zal doorbelasten aan NAM terwijl die doorbelasting niet met het AoH te verenigen is.
11. Ten derde worden de vonnissen in twee lopende arbitrageprocedures tussen NAM en de Staat over de kosten voor de schadeafhandeling, NAI 4979 (de "Schadearbitrage"), en de versterkingsoperatie, NAI 4980 (de "Versterkingsarbitrage", tezamen de "NAM arbitrages") nog in 2025 verwacht. Hoewel deze procedures zich qua grondslag onderscheiden van de onderhavige procedure, zijn er volgens ExxonMobil en Shell relevante raakvlakken en zijn beslissingen in de NAM arbitrages op een aantal geschilpunten potentieel relevant voor de rechtmatigheid van de doorberekening van kosten aan NAM onder het AoH. Het ligt daarom in de rede dat de Staat deze vonnissen deugdelijk in aanmerking neemt en bij de heffingen transparant en inzichtelijk maakt hoe hij dat heeft gedaan.
12. ExxonMobil en Shell menen dat van hen en NAM niet kan worden gevergd dat zij het eindvonnis van het scheidsgerecht ten gronde afwachten ten aanzien van de nakoming door de Staat van zijn auditverplichtingen en ten aanzien van de verenigbaarheid van de heffingen met het AoH. Als de Staat heffingen oplegt over het jaar 2024 wordt NAM opnieuw gedwongen tot betaling van zeer significante bedragen, terwijl evidente schendingen van het AoH door de Staat voortduren. De Staat heeft er volgens ExxonMobil en Shell geen rechtens te respecteren belang

bij om vlak voor de audits over het jaar 2024 en vlak voordat de vonnissen in de NAM arbitrages worden gewezen nog snel heffingen op te leggen, en bedragen te innen die evident in strijd met het AoH worden doorbelast.

13. De verzochte voorzieningen komen erop neer dat het scheidsgerecht de Staat primair gebiedt zich te onthouden van het opleggen van heffingen totdat:
 - (a) de controles als bedoeld in artikel 5.13 en artikel 5.14 AoH over de heffingsperiode 2024 zijn uitgevoerd, de ADR daarover heeft gerapporteerd en de Staat met de uitkomsten daarvan in de heffingen rekening heeft gehouden;
 - (b) de Staat overeenkomstig artikel 5.1, artikel 5.2, artikel 5.3 en artikel 5.11 AoH concreet heeft toegelicht hoe ervoor wordt gezorgd dat er geen kosten in de heffingen voor fysieke schade en immateriële schade worden opgenomen die verband houden met regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt; en
 - (c) de op handen zijnde vonnissen in de arbitrages NAI 4980 en 4979 tussen NAM en de Staat zijn gewezen en de Staat zich hier conform artikel 5.1, artikel 5.2, artikel 5.3, artikel 5.5, artikel 5.7, artikel 5.8 en artikel 5.11 AoH rekenschap van heeft gegeven en heeft toegelicht op welke wijze de vonnissen in de heffingsbesluiten zijn meegenomen.

Subsidiair verzoeken ExxonMobil en Shell het Scheidsgerecht de Staat te gebieden in te stemmen met opschorting van de betalingstermijn van de heffingen totdat hetgeen hierboven onder (a), (b) en (c) omschreven heeft plaatsgevonden.

III. HET VERLOOP VAN DE PROCEDURE

14. Op 7 december 2023 ontving het NAI de Arbitrageaanvraag van Shell en ExxonMobil gedateerd 7 december 2023 met 57 producties. In de Arbitrageaanvraag hebben Shell en ExxonMobil gezamenlijk [REDACTED] als co-arbiter benoemd.
15. Het korte antwoord van de Staat gedateerd 22 december 2023 met 6 producties werd door het NAI op diezelfde datum ontvangen. In het korte antwoord heeft de Staat [REDACTED] als co-arbiter benoemd.
16. Op gezamenlijk verzoek van Partijen schortte het NAI de arbitrage per 11 januari 2024 op.
17. De administrateur van het NAI verlengde de termijn voor benoeming van het scheidsgerecht: (i) op 5 maart 2024 tot 7 juni 2024; (ii) op 4 juni 2024 tot 7 september 2024; en (iii) op 2 september 2024 tot 7 december 2024.
18. Bij e-mailberichten van 24 en 26 september 2024 berichtten Partijen het NAI dat een akkoord was bereikt over de benoeming van de heren [REDACTED] en [REDACTED] als co-arbiters en [REDACTED] tot voorzitter.

19. Op 14 oktober 2024 zond de administrateur van het NAI de door arbiters ondertekende verklaringen conform artikel 11(4) NAI Arbitragereglement met disclosures aan Partijen.
20. Op 20 en 21 oktober 2024 bevestigden Partijen aan de administrateur van het NAI dat zij in de disclosures geen beletsel voor bevestiging van de benoeming van arbiters zagen.
21. Bij brief van 22 oktober 2024 bevestigde de administrateur van het NAI de benoemingen van arbiters conform artikel 16(1) NAI Arbitragereglement.
22. Op 19 november 2024 dienden ExxonMobil en Shell een verzoek in tot het treffen van voorlopige voorzieningen ex artikel 35(1) NAI Arbitragereglement tot het verstrekken van nadere informatie en in overleg te treden over de aanstelling en reikwijdte van de door de aan te stellen externe accountant uit te voeren controle en de inhoud van periodieke rapportages van het IMG.
23. Op basis van een voorstel van ExxonMobil en Shell van 6 december 2024, een tegenvoorstel van de Staat van 11 december 2024 en een reactie van ExxonMobil en Shell van 15 december 2024 op het tegenvoorstel, zond het scheidsgerecht op 18 december 2024 een eerste concept van een procesorde in de hoofdzaak aan Partijen.
24. Na overleg met Partijen over de concept procesorde op 19 en – mede op basis van een op 20 december 2024 ontvangen mark-up van de Staat – 20 december 2024, zond het scheidsgerecht op 20 december 2024 Procedurele Order Nr. 1 aan Partijen, waarin het processchema voor de eerste fase van de arbitrage werd vastgelegd.
25. Op 8 januari 2025 benoemde de administrateur van het NAI mr. [REDACTED] conform artikel 20 NAI Reglement tot secretaris van het scheidsgerecht.²
26. Op 24 februari 2025 ontvingen Partijen van het NAI het op 20 februari 2025 gedateerde Vonnis VoVo-1 ten aanzien van het verzoek van ExxonMobil en Shell van 19 november 2024 tot het treffen van voorlopige voorzieningen, waarin het verzoek deels werden toegewezen.³
27. Op 4 april 2025 diende de Staat een verzoek in tot aanpassing van de in het Vonnis VoVo-1 getroffen voorlopige voorzieningen.
28. Op 2 juni 2025 ontvingen Partijen van het NAI het arbitraal vonnis gedateerd 30 mei 2025 ten aanzien van het verzoek van de Staat van 4 april 2025 tot aanpassing van de voorlopige voorzieningen die zijn getroffen in het Vonnis VoVo-1 (“Vonnis VoVo-1a”), waarin de verzoeken deels werden toegewezen.⁴

² Zie, mede ten aanzien van haar *disclosure*, Vonnis VoVo-1a, ¶ 12.

³ Voor het procesverloop met betrekking tot het verzoek van ExxonMobil en Shell van 19 november 2024 wordt verwezen naar Vonnis VoVo-1, ¶¶ 40-51.

⁴ Voor het procesverloop met betrekking tot het verzoek van de Staat van 4 april 2025 wordt verwezen naar Vonnis VoVo-1a, ¶¶ 13-21.

29. Op 5 juni 2025 dienden ExxonMobil en Shell een Memorie van Eis (“MvE”) in de hoofdzaak in, gevolgd op 11 juni 2025 door een hyperlinked versie, twee getuigenverklaringen, vier deskundigenrapporten en producties E-001 tot en met E-575 en ELA-01 tot en met ELA-33.
30. Op 18 september 2025 diende de Staat een verzoek in tot het treffen van voorlopige voorzieningen met betrekking tot door ExxonMobil en Shell te verstrekken passende zekerheden (“Verzoek VoVo-2”), gevolgd op 23 september 2025 door een – licht gewijzigde – hyperlinked versie en producties VV2-01 tot en met VV2-66.
31. Op 19 september 2025 bevestigde het scheidsgerecht de ontvangst van het Verzoek VoVo-2 en gaf Partijen aan beschikbaar te zijn voor een mondelinge behandeling van het verzoek op 20 of 21 oktober 2025.
32. Op 24 September 2025 verzocht ExxonMobil, in verband met de afwezigheid van de raadsleden van Quinn Emanuel door een andere zitting in de week van 20 oktober 2025, het scheidsgerecht beschikbaarheid aan te geven voor een mondelinge behandeling na de week van 20 oktober 2025.
33. Op 25 september 2025 berichtte het scheidsgerecht Partijen dat in verband met opeenvolgende afwezigheid van de leden van het scheidsgerecht na 21 oktober 2025 de eerstvolgende alternatieve mogelijkheid van het scheidsgerecht voor een mondelinge behandeling 4 of 5 december 2025 zou zijn en verzocht Partijen te reageren op een mogelijke verplaatsing naar een van die datums.
34. Op 26 september 2025 (i) verzocht de Staat de mondelinge behandeling op 21 of 22 oktober te doen plaatsvinden en (ii) verzochten ExxonMobil en Shell de mondelinge behandeling op 4 of 5 december te doen plaatsvinden. ExxonMobil en Shell gaven aan voornemens te zijn op korte termijn eveneens een verzoek om voorlopige voorzieningen bij het scheidsgerecht in te dienen, dat ertoe strekt dat de Staat wordt geboden de door hem voorgenomen medio november 2025 uit te brengen heffingen over het jaar 2024 eerst uit te brengen als – onder meer – de Staat zijn verplichtingen onder het AoH is nagekomen om over het jaar 2024 een audit te doen en de resultaten daarvan heeft verwerkt in de heffingen. ExxonMobil en Shell gaven aan dat het in de rede ligt beide verzoeken om voorlopige voorzieningen gezamenlijk mondeling te behandelen. Indien de zitting met betrekking tot het in te dienen verzoek van ExxonMobil en Shell eerder móet plaatsvinden dan 4/5 december om te voorkomen dat de Staat de heffingen medio november oplegt, gaf ExxonMobil aan zich, ondanks de belemmeringen voor deelname van haar advocaten, gedwongen te zien om een zitting op 20/21 oktober te accepteren.
35. Op 29 september 2025 verzocht het scheidsgerecht de Staat aan te geven, indien ExxonMobil en Shell het aangekondigde verzoek om voorlopige voorzieningen deze week indienen, of de Staat bereid is het opleggen van de heffingen over het jaar 2024 aan te houden totdat het scheidsgerecht op het door ExxonMobil en Shell aangekondigde verzoek om voorlopige voorzieningen heeft beslist.
36. Diezelfde dag bevestigde de Staat zijn eerdere toezegging dat de heffingen over 2024 niet eerder dan op 18 november 2025 zullen worden opgelegd. Een mondelinge behandeling van het door

ExxonMobil en Shell aangekondigde verzoek op 20 of 21 oktober 2025 zou de Staat echter voor grote problemen plaatsen en bij gebreke aan een alternatieve datum voor 4 of 5 december 2025 kan de Staat daarom akkoord kan gaan met een mondelinge behandeling op een van die data. Volgens de Staat zou scheidsgerecht dan desgewenst nog een voorziening kunnen treffen voordat (op 30 december 2025) voor NAM de betaaltermijn van de heffing verstrijkt.

37. Op 30 september 2025 bepaalde het scheidsgerecht, na ontvangst van een aanvullende reactie van ExxonMobil en Shell, dat de mondelinge behandeling van het verzoek van de Staat tot het treffen van voorlopige voorzieningen zal plaatsvinden op 20 oktober 2025 en dat, indien ExxonMobil en Shell hun aangekondigde verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen in complete vorm uiterlijk 2 oktober 2025 indienen, dat verzoek tevens op 20 oktober 2025 zal worden behandeld.
38. Op 2 oktober 2025 dienden ExxonMobil en Shell een Verzoek VoVo-3 in tot het treffen van voorlopige voorzieningen met betrekking tot het door de Staat opleggen van heffingen met producties EV3-01 tot en met EV3-55 en EVLA3-01 tot en met EVLA3-04.
39. Op 8 oktober 2025 bepaalde het scheidsgerecht, op basis van twee door Partijen gepresenteerde afwijkende agenda's, dat de mondelinge behandeling in de middag en avond van 20 oktober 2025 zou plaatsvinden teneinde participatie van medewerkers van ExxonMobil in de Verenigde Staten mogelijk te maken.
40. Op 14 oktober 2025 diende de Staat een antwoord tevens houdende een bevoegdheidsverweer in op het verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen van ExxonMobil en Shell van 2 oktober 2025 ("MvA VoVo-3") met producties VV3-01 tot en met VV3-48 en VVLA3-01 tot en met VVLA3-46, gevolgd op 16 oktober 2025 door een hyperlinked versie.
41. Op 17 oktober 2025 deden Partijen opgave van de aanwezigen bij de aanstaande mondelinge behandeling, bracht de Staat de aanvullende producties VV3-049 en VV3LA-047 in het geding en brachten ExxonMobil en Shell de aanvullende producties EV3-56 tot en met EV3-63 en EVLA3-5 tot en met EVLA3-7 in het geding.
42. Op 20 oktober 2025 vond de mondelinge behandeling van de Verzoeken VoVo-2 en VoVo-3 plaats in het The Hague Hearing Centre te Den Haag, Nederland. Namens ExxonMobil waren aanwezig de advocaten Radu Giosan, Bregje Korthals Altes, Tim van den Meijdenberg en Floris Berkelder, alsmede een aantal partijvertegenwoordigers (zowel fysiek als virtueel). Namens Shell waren aanwezig de advocaten Marnix Leijten, Matthias Kuscher, Jasper van Uden, René van Tricht, Jonas Hinrichsen, Niek Vonk, Roene Moolhuizen, Yasmine Belhaji, Iskren Radoslavov en Boyen Pronk, alsmede een aantal partijvertegenwoordigers. Namens de Staat waren aanwezig de advocaten Willem Heemskerk, Thijs Franssen, [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], en [REDACTED], alsmede een aantal partijvertegenwoordigers. Van de zitting werd een geluidsopname gemaakt ten behoeve van een transcriptie.
43. Tijdens de zitting lichtten namens Eiseressen de advocaten Leijten en Korthals Altes en namens de Staat de advocaten [REDACTED], [REDACTED] en Franssen de standpunten van Partijen ten aanzien

van het Verzoek VoVo-3 toe aan de hand van een ondersteunende presentatie (“Pleitnota VoVo-3 Eiseressen”) en een pleitnotitie (“Pleitnota VoVo-3 Staat”), die aan het dossier zijn toegevoegd, en beantwoordden zij vragen van het scheidsgerecht. Aan het einde van de zitting heeft het scheidsgerecht aangegeven ernaar te streven uiterlijk 14 november 2025 vonnis te wijzen.

44. Op 30 oktober 2025 ontving het scheidsgerecht de tussen Partijen gezamenlijk vastgestelde finale transcripties van de mondelinge behandeling van 20 oktober 2025.⁵
45. Op 31 oktober 2025 dienden Partijen hun kostenopgaven ten aanzien van het Verzoek VoVo-3 in, gevolgd door reacties op de kostenopgave van de wederpartij(en) op 7 november 2025.
46. Het scheidsgerecht heeft over de stellingen van Partijen zoals die in de schriftelijke stukken en de mondelinge behandeling naar voren zijn gebracht beraadslaagd, en is tot het in dit vonnis weergegeven oordeel gekomen.

IV. DE ACHTERGROND VAN HET VERZOEK

47. In dit onderdeel van het vonnis wordt de achtergrond van het verzoek geschetst door een weergave van de feiten die van belang zijn voor de beslissingen van het scheidsgerecht in dit vonnis. Het scheidsgerecht betreft in zijn beoordeling de inhoud van de door Partijen gewisselde (proces)stukken en producties, alsmede wat door of namens Partijen ter gelegenheid van de mondelinge behandeling is aangevoerd en verklaard.

A. De exploitatie van het Groningenveld en daaruit voortvloeiende schade⁶

48. Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (“NAM”) werd in 1947 opgericht als een 50/50 joint-venture tussen de rechtsvoorgangers van Shell en ExxonMobil met als doel de exploratie en winning van ruwe olie en aardgas in Nederland. In 1959 ontdekte NAM een gasveld nabij Slochteren in Groningen (het “Groningenveld”), waarvoor de Staat in 1963 een concessie verleende. De Groningen-concessie is een van de grootste aardgasconcessiegebieden ter wereld.
49. De ontwikkeling, verkoop en winning van gas uit het Groningenveld was en is in handen van het zogenoemde Gasgebouw. Het Gasgebouw is een publiek-private samenwerking tussen (i) de Staat en zijn beleidsdeelneming en volle dochter EBN B.V. (“EBN”) en (ii) ExxonMobil, Shell en hun gezamenlijke dochteronderneming NAM. EBN en NAM zijn de Maatschap Groningen (de “Maatschap”) aangegaan. NAM was en is naast partner in de Maatschap, ook de *operator* van het Groningen gasveld die namens en voor rekening en risico van de Maatschap handelt. De winning van gas uit het Groningenveld begon in 1963.
50. De gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakt aardbevingen die schade aan gebouwen kunnen veroorzaken. In 2012 was er een aardbeving in de buurt van Huizinge, waardoor de aandacht werd gevestigd op de risico’s van de gaswinning uit het Groningenveld. Als gevolg

⁵ De transcripties van de mondelinge behandeling van VoVo-2 en VoVo-3 zijn aangeleverd in vier delen. De voor dit vonnis relevante delen zullen hierna worden aangeduid als Transcript (3) en Transcript (4).

⁶ Zie Vonnis VoVo-1, ¶¶ 7-17 (Productie EV-3-01).

daarvan groeide de publieke weerstand tegen de gaswinning. Dit vormde aanleiding voor de minister van Economische Zaken (de “Minister”) om met gebruikmaking van zijn wettelijke bevoegdheden de winning uit het Groningenveld geleidelijk verder te beperken. Ondertussen werkte NAM namens de Maatschap aan het afhandelen van claims voor vergoeding van schade veroorzaakt door aardbevingen en aan het preventief versterken van gebouwen waar dat uit veiligheidsoverwegingen nodig was. De besluiten van de Minister, alsook de afhandeling van schadeclaims en de uitvoering van de versterkingsopgave door NAM, werden in toenemende mate onderwerp van het politieke en publieke debat en de inzet van juridische procedures. Er waren klachten over de voortvarendheid van schadeafhandeling en versterking, en onvrede over de dubbelrol van NAM als verantwoordelijke veroorzaker en beoordelaar van schade en noodzaak tot versterking.

51. NAM probeerde het proces van schadeafhandeling te verbeteren. Daartoe stelde NAM in 2014 een protocol op en maakte zij vanaf 2015 een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de schadeafhandeling: het Centrum Veilig Wonen (“CVW”). Het CVW werd tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterkingsoperatie. Getracht werd de publieke regie op de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie te verstevigen door het instellen van de Nationaal Coördinator Groningen. NAM bleef echter als opdrachtgever van het CVW nauw betrokken, waardoor het ongenoegen over (de opstelling van) NAM aanhield.
52. NAM en haar aandeelhouders wensten NAM om die reden (verder) op afstand te plaatsen van de schadeafhandeling en de versterkingsopgave, welke wens werd versterkt door de dreiging van strafrechtelijke vervolging. Op 20 april 2017 werd door het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden strafrechtelijke vervolging van NAM bevolen ter zake van vernieling of beschadiging van gebouwen en het daarmee in gevaar brengen van mensen als gevolg van de gaswinning. Tegen deze achtergrond verkenden Partijen vanaf medio 2017 hoe hun samenwerking kon worden herzien. Inzet van de aandeelhouders van NAM was dat NAM voortaan zou moeten worden verplicht om te winnen wat er nodig zou zijn voor de leveringszekerheid – niet meer en niet minder. Daarnaast zou NAM moeten worden verlost van de verantwoordelijkheid voor de schadeafwikkeling en de uitvoering van de versterkingsoperatie.
53. In januari 2018 was er een aardbeving in de buurt van Zeerijp. De beving bij Zeerijp leidde tot een nieuwe stroom van schademeldingen bij het CVW. Deze stroom kwam bovenop de schademeldingen die vooralsnog niet (volledig) waren afgehandeld als gevolg van het ontbreken van een nieuw schadeprotocol bij het CVW. De ontstane situatie werd niet langer houdbaar geoordeeld.
54. Voor wat betreft de schadeafhandeling heeft dit tot gevolg gehad, dat op 31 januari 2018 het Besluit mijnbouwschade Groningen (“BmG”) werd vastgesteld. Op grond van het BmG zou de uitvoering van de schadeafhandeling met ingang van 19 maart 2018 tijdelijk door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (“TCMG”) plaatsvinden op basis van een nieuw schadeprotocol. Dit nieuwe protocol – het Protocol mijnbouwschade Groningen – was als bijlage aan het BmG gehecht. Met het BmG is gekozen voor een schadeafhandeling door de TCMG die onafhankelijk van zowel NAM als de Minister was gepositioneerd en die was

ingebod in het publiekrecht. De TCMG voerde in feite een semi-rechterlijke taak uit, waarbij zij diende toe te kennen waarop een aanvrager recht had; zij had zelf geen financieel belang bij de (omvang van de) schadevergoeding die werd toegekend en zij werd daarbij geadviseerd door onafhankelijke deskundigen.

55. In het verlengde daarvan sloten de Staat en NAM op 7 februari 2018 de Tijdelijke Overeenkomst Schadeafhandeling Groningen, waarin door partijen werd vastgelegd hoe zij in hun onderlinge verhouding zouden omgaan met de overdracht van werkzaamheden aan en de kosten van schadeafhandeling door de TCMG krachtens het BmG.
56. Bij de versterkingsoperatie voltrok zich eenzelfde ontwikkeling en werd eveneens beoogd NAM op afstand te plaatsen. De basis voor deze publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie moest echter nog wettelijk worden vastgelegd.
57. Op 29 maart 2018 werd een conceptwetsvoorstel bekendgemaakt dat zou moeten leiden tot verschillende wijzigingen van de Mijnbouwwet, waaronder een introductie van een winningsplicht voor NAM en een overheveling van de wettelijke zorgplicht voor de veiligheid van NAM naar de Minister. De Minister heeft in een Kamerbrief van 29 maart 2018 eveneens aangegeven de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te willen beëindigen. Shell en ExxonMobil steunden het voornemen van de Minister en stemden ermee in de winning uit het Groningenveld op een veilige, evenwichtige en economisch verantwoorde manier af te bouwen.
58. Partijen kwamen vervolgens op 25 juni 2018 het Akkoord op Hoofdpijnen (het “AoH”) overeen.⁷

B. Het Akkoord op Hoofdpijnen⁸

59. Met het oog op de veiligheid, de leveringszekerheid en het herstel van vertrouwen van bewoners in de regio Groningen, hebben Partijen in het AoH beoogd nieuwe afspraken te maken over (i) de verantwoordelijkheden voor besluiten aangaande de gaswinning uit het Groningenveld en het daarmee verband houdende seismisch risico, (ii) de afwikkeling van schade en de kosten daarvan, (iii) de versterkingsopgave en de kosten daarvan, (iv) een bijdrage aan de regio, (v) de financiële afdrachtensystematiek en (vi) de financiële robuustheid van NAM en garanties.⁹
60. In het AoH zijn Partijen ten aanzien van de afhandeling van schade en versterking in verband met de gaswinning in Groningen het volgende overeengekomen:¹⁰

A. Onafhankelijke publiekrechtelijke entiteit en financiering schadeafhandeling

5.1 De Staat is voornemens zorg te dragen voor de inrichting van een onafhankelijke publiekrechtelijke entiteit (“Fonds”) die exclusief belast wordt met de vaststelling en afhandeling van schade door

⁷ Productie EV3-01.

⁸ Zie Vonnis VoVo-1, ¶¶ 18-20 (Productie EV3-01).

⁹ Overweging (vii) AoH (Productie EV3-01).

¹⁰ Productie EV3-01.

bodembeweging die het gevolg is van de gaswinning uit het Groningenveld en de berging Norg UGS (“Bodembeweging”). De Staat heeft de intentie dat NAM niet meer zelf jegens gelaedeerden aansprakelijk zal zijn voor schade door Bodembeweging. Voor Norg is de omkering van de bewijslast niet van toepassing. Het Fonds neemt zo snel als mogelijk de taken en verantwoordelijkheden over van de recent ingestelde Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Het Fonds handelt exclusief alle schade door Bodembeweging waarvoor een claim wordt ingediend na 31 maart 2017 af, tenzij in het overgangsrecht anders wordt bepaald.

5.2 *NAM vergoedt alle uitgaven die door het Fonds worden gedaan bij genoemde vaststelling en afhandeling van de schade als gevolg van Bodembeweging.*

5.3 *Daarnaast betaalt NAM de uitvoeringskosten voor schadeafhandeling van het Fonds, met uitzondering van: (...)*

[...]

B. *Onafhankelijke publiekrechtelijke entiteit en financiering van versterkingsopgave*

5.5 *De Staat is voornemens zorg te dragen voor de inrichting van een onafhankelijke publiekrechtelijke entiteit ("Fonds") dat op exclusieve basis wordt belast met de uitvoering van de versterkingsopgave, inclusief de prioritering. Het Fonds stelt vast of een gebouw of een werk versterkt moet worden op basis van door de Minister vastgestelde normen. De Minister beoogt reeds vooruitlopend hierop van de versterkingsopgave een publieke taak te maken. Het is het voornemen vast te leggen dat als gevolg hiervan de zorgplicht als bedoeld in artikel 33 van de Mijnbouwwet voor zover het betreft de winning van gas uit het Groningenveld niet langer berust bij NAM.*

[...]

5.7 *NAM vergoedt alle uitgaven die door het Fonds worden gedaan voor de uitvoering van de versterkingsopgave voor zover die uitgaven betrekking hebben op het verbeteren van de veiligheid op basis van feitelijke inspecties volgens de geldende norm voor individueel risico ten gevolge van bodembewegingen, welke norm regelmatig geactualiseerd wordt op basis van nieuwe bouwkundige en seismische inzichten en de laatste inzichten over toekomstige gaswinning.*

5.8 *Daarnaast betaalt NAM de uitvoeringskosten voor de versterkingsopgave van het Fonds, met uitzondering van:*

a. *de kosten die verband houden met de bezoldiging van degenen die besluiten over de toekenning van de uitgaven voor de*

versterkingsopgave en de huisvestingskosten van de publiekrechtelijke entiteit; en

- b. de uitvoeringskosten die niet in directe relatie staan tot de versterkingsopgave als bedoeld in artikel 5.5 en voortvloeien uit beleidswensen van de Staat of gerelateerd zijn aan het ontwikkelen van beleid en rapporteren ten behoeve van de overheid.*

[...]

C. Overige bepalingen

- 5.11 De betalingen door NAM zullen worden verricht op grond van een wettelijke heffing. De hoogte van die heffing wordt gebaseerd op de daadwerkelijke uitgaven en kosten zoals genoemd in artikelen 5.2, 5.3, 5.7 en 5.8. Deze uitgaven en kosten zullen voor NAM transparant en inzichtelijk worden gemaakt. De Staat zal eventuele negatieve financiële effecten van voornoemde heffing ten opzichte van een private overeenkomst compenseren. De financiële bijdrage van NAM en de Staat aan de Fonds(en) zal worden bepaald op een wijze die NAM beschermt tegen mogelijke belangenconflicten van het bestuur van de Fonds(en) en/of andere partijen.*

[...]

D. Controle en verantwoording van de entiteiten

- 5.13 Elk Fonds wordt opgezet met passende maatregelen voor beheer, verantwoording en controle. De aan te wijzen externe accountant controleert op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid.*
- 5.14 Elk Fonds rapporteert over de wijze van besteden van middelen op grond van dit artikel 5. Door de externe accountant opgemaakte rapporten zijn openbaar en worden ter beschikking gesteld aan NAM. Er zal nader overleg zijn tussen Partijen over de opdrachtverlening aan de aan te wijzen externe accountant, over de reikwijdte van de audit en de inhoud van de periodieke rapportage van elk Fonds.*

61. Ter uitvoering van het AoH heeft de Staat de afhandeling van schade in verband met de gaswinning in Groningen overgenomen van de NAM. De Staat heeft die afhandeling via de op 1 juli 2020 in werking getreden Tijdelijke wet Groningen (de “TwG”) ondergebracht bij het IMG als de in het AoH bedoelde onafhankelijke publiekrechtelijke entiteit. Het IMG is verantwoordelijk voor schadeafhandeling. De TwG werd vervolgens op 1 juli 2023 aangepast, waarbij de Nationaal Coördinator Groningen (“NCG”) – onderdeel van het ministerie van Economische Zaken – verantwoordelijk werd voor de versterkingsopgave.¹¹ De Staat legt

¹¹ Wet van 19 april 2023 tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Stb. 2023, 164) (Productie EVLA3-2).

vervolgens aan NAM heffingen op voor de kosten van schadeafhandeling en versterking en voor de daarop betrekking hebbende uitvoeringskosten van het IMG en de NCG.

C. Het verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen inzake de heffingen

62. Met de Arbitrageaanvraag van 7 december 2023 hebben Shell en ExxonMobil deze arbitrage aanhangig gemaakt tegen de Staat. Het aan arbitrage onderworpen geschil tussen Partijen ziet onder meer op door Eiseressen gestelde niet-nakoming door de Staat van het AoH.
63. Daarvoor, op 31 januari 2022, had NAM al de NAM-arbitrages tegen de Staat aanhangig gemaakt. In de Schadearbitrage staat de vraag centraal of de Staat kosten van de TCMG (de voorganger van het IMG) heeft doorbelast aan NAM die geen betrekking hebben op de afhandeling van fysieke mijnbouwschade en waar NAM meent niet aansprakelijk voor te zijn. In de Versterkingsarbitrage gaat het om de vraag of de Staat kosten heeft doorbelast aan NAM die volgens NAM niet noodzakelijk zijn om te voldoen aan de wettelijke veiligheidsnorm en waar NAM meent niet aansprakelijk voor te zijn

Auditcontroles

64. Op 19 november 2024 verzochten ExxonMobil en Shell het scheidsgerecht bij wege van voorlopige voorziening de Staat te gebieden in voortvarend constructief overleg te treden over, en een concreet voorstel te doen voor, (i) de aanstelling van een externe accountant en (ii) de reikwijdte van de door die externe accountant uit te voeren controle.¹²
65. In het Vonnis VoVo-1 overwoog het scheidsgerecht:¹³

264. *Nu de ADR op grond van de Comptabiliteitswet controleert op het niveau van het Ministerie, had het naar het voorlopig oordeel van het scheidsgerecht op de weg van de Staat gelegen in overleg te treden met Shell en ExxonMobil over de wijze waarop de reikwijdte van de accountantscontrole alsnog kan worden uitgebreid tot controle op het niveau van de fondsen (het IMG en de NCG) als voorzien in de Kaderwet ZBO's, al dan niet door uitbreiding van de opdracht van het IMG voor 'specifiek overeengekomen werkzaamheden'. Het is immers de Staat die door zijn interne keuze het IMG alsnog vorm te geven als een ZBO zonder zelfstandige rechtspersoonlijkheid nakoming van de overeengekomen controle op grond van de Kaderwet ZBO's heeft verhinderd.*

265. *Het scheidsgerecht acht in beginsel voldoende grond aanwezig om de Staat te gebieden in overleg te treden met Shell en ExxonMobil over de reikwijdte van de door de ADR uit te voeren controle. Het scheidsgerecht gaat er daarbij vanuit dat ook zonder nadere kwalificaties van dat overleg Partijen dat over en weer voortvarend en constructief zullen voeren. Het ligt daarbij op de weg van de Staat om een concreet voorstel*

¹² Verzoek tot voorlopige voorziening van ExxonMobil en Shell van 19 november 2024 (Productie EV3-13), nr. 96 onder (ii).

¹³ Vonnis VoVo-1 (Productie EV3-02), ¶¶ 264-265.

te doen op welke wijze de Staat alsnog invulling denkt te geven aan de in artikel 5.13 van het AoH overeengekomen controle op grond van de Kaderwet ZBO's op het niveau van de fondsen op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Het scheidsgerecht acht een termijn van zes weken na de datum van dit vonnis om in bedoeld overleg te treden redelijk.

En gebod de Staat:¹⁴

... binnen zes weken na de datum van dit vonnis in overleg te treden met Shell en ExxonMobil:

- (a) *over de reikwijdte van de door de ADR uit te voeren controle en een concreet voorstel te doen op welke wijze de Staat alsnog invulling denkt te geven aan de in artikel 5.13 van het AoH overeengekomen controle op grond van de Kaderwet ZBO's op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid;*

66. Op 2 april 2025 deed de Staat per e-mail een voorstel voor de controle die door de ADR uitgevoerd moet worden bij het IMG.¹⁵ ExxonMobil en Shell reageerden op 11 april 2025 dat het voorstel geen controle op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid, en geen controle op het niveau van het IMG bevatte en daarmee niet voldeed aan het gebod van het scheidsgerecht.¹⁶ Partijen hebben daarop onderling overlegd, mede op basis van een tussentijds voorstel van de Staat van 28 april 2025.¹⁷ ExxonMobil en Shell hebben op 18 juli 2025 een door hen in detail uitgewerkte concept met de Staat gedeeld.¹⁸ Dit concept is op 2 en 3 september 2025 tussen Partijen besproken.¹⁹ Op 26 september 2025 kwam de Staat met een nieuw eigen voorstel voor een controleprotocol.²⁰ Tot op de datum van de mondelinge behandeling van dit verzoek hebben Partijen geen overeenstemming weten te bereiken over een controleprotocol voor de door de ADR uit te voeren controles.

Beleidswijzigingen van het IMG

67. De kosten van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie die aan NAM worden doorberekend zijn al jaren in geschil. NAM heeft niet alleen de Schadearbitrage en de Versterkingsarbitrage aanhangig gemaakt, maar is parallel daaraan ook in verschillende bestuursrechtelijke procedures verwikkeld die zien op specifieke heffingsbesluiten.²¹
68. Naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, voerde het IMG in 2024 diverse beleidswijzigingen door. Sinds 1 november 2021 voorziet de procedure en werkwijze van het IMG in de mogelijkheid om aanvragen voor de

¹⁴ Vonnis VoVo-1 (Productie EV3-02), ¶ 293 sub (5).

¹⁵ Productie EV3-14.

¹⁶ Productie EV3-15.

¹⁷ Productie EV3-16.

¹⁸ Producties EV3-17 en EV3-19.

¹⁹ Productie EV3-18.

²⁰ Productie VV3-033.

²¹ Productie EV3-31.

afwikkeling van fysieke schade af te handelen door toekenning van een eenmalig bedrag dat wordt uitgekeerd ter vergoeding van alle op dat moment aanwezige fysieke schades, bijkomende kosten, materiële gevolgschade en overlast (“Vaste Vergoeding”).²² Voor het uitkeren van een Vaste Vergoeding – initieel een bedrag van EUR 5.000 – voert het IMG geen causaliteitsonderzoek uit. In reactie op het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie is het bedrag van de Vaste Vergoeding sinds 1 januari 2024 verhoogd naar EUR 10.000.²³ Daarnaast heeft het IMG per 1 januari 2024 geïntroduceerd dat eenieder die eerder minder dan EUR 10.000 aan schadevergoeding(en) heeft ontvangen met terugwerkende kracht een aanvulling kan krijgen tot EUR 10.000 (“Aanvullende Vaste Vergoeding”).²⁴ Tot slot heeft het IMG in reactie op het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie op 1 juli 2024 de regeling ‘daadwerkelijk herstel’ in het leven geroepen, die inhoudt dat bewoners schade tot EUR 60.000 kunnen laten herstellen en dat de daadwerkelijke kosten voor het herstel door het IMG worden betaald, zonder dat causaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd (“Daadwerkelijk Herstel”).²⁵ De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat verwachtte dat de invoering van Daadwerkelijk Herstel voor schades tot EUR 60.000 ertoe zou leiden dat in nog maar 0,5% tot 1% van de gevallen causaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd.²⁶

69. Ondanks een kritische beoordeling van de Afdeling Advisering van de Raad van State van het wetsvoorstel voor de wijziging van de Tijdelijke wet Groningen en de Mijnbouwwet waar deze maatregelen onderdeel van uitmaken,²⁷ besliste het kabinet op 26 september 2025 het voorstel tot wettelijke verankering van dit nieuwe beleid van het IMG voor parlementaire behandeling in te dienen.²⁸
70. ExxonMobil en Shell en NAM uitten in brieven van 30 november 2023, 9 september 2024 en 29 april 2025 hun bezwaren over het gebrek aan causaliteitsonderzoek en verzochten de Staat toe te lichten hoe de Staat waarborgt dat vergoedingen die niet zouden zijn uitgekeerd als er wel causaliteitsonderzoek zou hebben plaatsgevonden, niet aan NAM worden doorberekend.²⁹ In reactie heeft de Staat in maart 2024 aangegeven dat een inhoudelijke toelichting zal volgen bij het heffingsbesluit over 2024.³⁰

Verzoeken van ExxonMobil en Shell

71. Op 12 september 2025 hebben ExxonMobil en Shell de Staat onder andere verzocht:³¹

²² Zie Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (Productie EV3-35), art. 2.8.
²³ Besluit van het IMG van 15 februari 2024, tot wijziging van de Procedure en werkwijze van het IMG 2022 (*Stcrt.* 2024, 5102) (Productie EV3-37), art. 1(A)(1) jo. art. 2(2). Voor kleinere objecten als bedoeld in art. 2.8a van de Procedure en Werkwijze bedraagt de maximale vergoeding EUR 5.000.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1175, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 6 oktober 2023 (Productie EV3-38), pp. 4-5.

²⁵ Productie EV3-39.

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, 36 410 XIII, nr. 84, Verslag van een wetgevingsoverleg van 16 oktober 2023 (Productie EV3-40), p. 46.

²⁷ Productie EV3-42.

²⁸ Productie EV3-46.

²⁹ Producties EV3-48, EV3-49, EV3-50 en EV3-51.

³⁰ Productie EV3-53.

³¹ Productie EV3-03.

- (a) geen heffingen op te leggen voor 2024 voordat de ADR op basis van het overeen te komen controleprotocol zijn controles op de heffingen voor de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024 heeft uitgevoerd en de uitkomsten van zijn controles op de heffingen deugdelijk in de heffingen en de toelichting daarop zijn verwerkt;
- (b) gezien de aangekondigde timing van de verwachte uitspraken in de NAM-arbitrages, deze verwachte uitspraken in aanmerking te nemen bij het vaststellen van de heffingen; en
- (c) toe te lichten dat (en hoe wordt geborgd dat) in de heffingen geen kosten worden opgenomen die direct of indirect zijn gemaakt in verband met vergoedingen voor fysieke schade ten aanzien waarvan geen causaliteitsonderzoek heeft plaatsgevonden.

72. Bij brief van 26 september 2025 liet de Staat weten niet te zullen voldoen aan de verzoeken van ExxonMobil en Shell.³²

73. Na vooraankondiging op 26 september 2025 dienden ExxonMobil en Shell op 2 oktober 2025 het onderhavige Verzoek VoVo-3 in.³³

V. DE STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

74. In dit hoofdstuk van het vonnis geeft het scheidsgerecht een overzicht van de voornaamste standpunten van Partijen. Het scheidsgerecht zal eerst het standpunt en de verzoeken van de ExxonMobil en Shell weergeven (onderdelen A en B), waarna het standpunt en conclusie van de Staat zullen worden weergegeven (onderdelen C en D).

A. Het standpunt van ExxonMobil en Shell

Toetsingskader voorlopige voorzieningen en bevoegdheid scheidsgerecht

75. ExxonMobil en Shell voeren aan dat het scheidsgerecht: (i) op grond van artikel 35 lid 1 NAI Arbitragereglement tijdens een aanhangig arbitraal geding ten gronde op verzoek van een van de partijen een met de ingestelde vordering samenhangende voorlopige voorziening kan treffen; en (ii) op grond van artikel 35 lid 2 NAI Arbitragereglement in alle spoedeisende zaken en gelet op de belangen van de partijen een onmiddellijke voorziening bij voorraad kan treffen. De verzochte onderhavige voorlopige voorzieningen hangen direct samen met de vorderingen in het geschil ten gronde. Aangezien de partij die een voorlopige voorziening vraagt, daar steeds voldoende belang bij dient te hebben, komt het in deze procedure uiteindelijk neer op een belangenafweging. Het scheidsgerecht is daarmee bevoegd om – op basis van een voorlopige beoordeling van de aannemelijkheid van de vordering – een voorlopige voorziening te treffen waarin een partij wordt geboden tot nakoming van de overeenkomst.³⁴

³² Producties EV3-05 en EV3-06.

³³ Zie hierboven, ¶¶ 34 en 38.

³⁴ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 15-18.

76. In het AoH hebben Partijen volgens ExxonMobil en Shell afgesproken dat de kosten van schadeafhandeling die aan NAM mogen worden doorberekend, afgebakend worden door de artikelen 5.1 en 5.2. In artikel 5.7 AoH is vervolgens afgebakend welke kosten van de versterkingsoperatie aan NAM mogen worden doorberekend. In de artikelen 5.3 en 5.8 AoH legden Partijen vast dat NAM enkel aansprakelijk is voor de vergoeding van uitvoeringskosten die verband houden met de kosten die in lijn met het AoH worden gemaakt. Partijen kwamen in artikel 5.11 AoH overeen dat de aldus in artikel 5 AoH afgebakende uitgaven en kosten aan NAM worden doorberekend via een wettelijke heffing. Partijen kwamen ook specifieke verantwoordingsverplichtingen overeen ten aanzien van transparantie en controle waaraan de Staat dient te voldoen. In verband met het laatste wijzen ExxonMobil en Shell erop dat de Staat zich ten onrechte aan zijn contractuele verplichtingen onder het AoH tracht te onttrekken, bijvoorbeeld door ten aanzien van de informatievoorziening bij het heffingsbesluit voor de versterkingskosten over de periode 1 juli tot en met 31 december 2023 aan te voeren dat het bestuursrechtelijke informatieverzoek vanuit de NAM nog altijd in behandeling is en dat er daarom geen aanleiding zou zijn om ExxonMobil en Shell op grond van het AoH van informatie te voorzien.³⁵
77. ExxonMobil en Shell betogen dat het feit dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties volgens artikel 15 TwG publiekrechtelijk gehouden is heffingen aan NAM, als exploitant van het Groningenveld, op te leggen, niet in de weg staat aan de bevoegdheid van het scheidsgerecht om te oordelen over hun verzoeken. Die zijn immers gebaseerd op (dreigende) schendingen van bepalingen van het AoH. Er is geen sprake van een onverenigbaarheid van de verplichtingen van de Staat voortvloeiende uit het AoH en de TwG die aan interventie door het scheidsgerecht strekkende tot nakoming van het AoH in de weg zou staan. Bij gebreke van wettelijke bepalingen die de Staat verplichten om de heffingen binnen een bepaalde termijn op te leggen of een specifieke betalingstermijn voorschrijft, heeft de Staat beoordelingsvrijheid ten aanzien van zowel de timing van het opleggen van de heffingen als de te bepalen betalingstermijnen. De wettelijke bepalingen staan aldus niet in de weg aan de contractuele verplichtingen die de Staat in het AoH op zich heeft genomen. Het Scheidsgerecht is daarom bevoegd de verzochte voorlopige voorzieningen te beoordelen en te beslissen over de opschorting van de heffingen of de betalingstermijn.³⁶

Geen heffingen zolang de ADR-controles niet hebben plaatsgevonden

78. In het Vonnis VoVo-1 van 20 februari 2025 heeft het scheidsgerecht de Staat geboden met ExxonMobil en Shell overleg te voeren over de reikwijdte van de door de ADR uit te voeren controle en een concreet voorstel te doen.
79. ExxonMobil en Shell voeren aan dat door toedoen van de Staat echter tot op heden geen auditprotocol is vastgesteld en geen audits zijn uitgevoerd. Het eerste voorstel van de Staat van 2 april 2025 voor de controle die door de ADR uitgevoerd moet worden bij het IMG voldeed volgens ExxonMobil en Shell op fundamentele punten niet aan de afspraken in het AoH en het gebod van het scheidsgerecht. Na overleg tussen Partijen volgde op 28 april 2025 een tweede

³⁵ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 19-26.

³⁶ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 27-29.

voorstel van de Staat, dat in de ogen van Eiseressen nog steeds onvolledig en gebrekkig was. ExxonMobil en Shell stelden vervolgens aan de Staat voor om zelf een voorstel te doen voor een auditprotocol dat voldoende handvatten zou geven voor de externe accountant om de controles zoals voorzien in het AoH naar behoren uit te kunnen voeren. Daartoe diende onder andere te worden vastgelegd: (i) wat het controleobject is, (ii) hoe de controle wordt ingericht, (iii) hoe de externe accountant zal toetsen op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid, (iv) welke controlestandaard(en) de externe accountant zal hanteren en welke producten de externe accountant zal opleveren, en (v) welke aandachtspunten aan de externe accountant bij de controle zullen worden meegegeven. Op 18 juli 2025 deelden ExxonMobil en Shell hun uitgewerkte concept met de Staat. Het voorstel was mede gebaseerd op de in detail uitgewerkte auditprotocollen die door andere overheidsinstanties ten behoeve van de controles door de externe accountant zijn vastgesteld. Het concept is op 2 september 2025 tussen Partijen besproken. De Staat kwam vervolgens op 26 september 2025 met een nieuw eigen voorstel, dat volgens ExxonMobil en Shell evenmin voldoet. Zo ontbreekt de doelmatigheidstoets voorgeschreven in artikel 5.13 AoH en is de toets op rechtmatigheid ten onrechte beperkt tot de TwG en het Besluit TwG. ExxonMobil en Shell menen dat het van essentieel belang is dat alsnog adequate controles plaatsvinden bij het IMG en de NCG en dat de Staat uitkomsten hiervan deugdelijk meeneemt bij de heffingsbesluiten over het jaar 2024, alvorens nieuwe heffingen op te leggen.³⁷

80. Gezien het Vonnis VoVo-1, de verplichtingen van de Staat ingevolge artikel 5.13 en artikel 5.14 AoH en de gerechtvaardigde belangen van ExxonMobil en Shell, kan de Staat volgens ExxonMobil en Shell dan ook niet doorgaan met het opleggen van heffingen zonder dat conform een overeengekomen auditprotocol de afgesproken controles zijn uitgevoerd en de uitkomsten daarvan zijn meegenomen bij de heffingen.³⁸

Geen heffingen voor kosten waarvoor NAM niet aansprakelijk is

81. De kosten van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie die aan NAM worden doorberekend zijn al jaren in geschil. ExxonMobil en Shell menen dat versterkingsmaatregelen worden voorgeschreven en aan NAM in rekening gebracht die op grond van veiligheid niet noodzakelijk zijn en waarvoor NAM onder het AoH niet aansprakelijk is. Zo verruimt de per 16 juli 2025 in werking getreden Wet van 19 februari 2025 tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen de heffingsgrondslag significant en in strijd met het AoH, zo wordt de objectieve veiligheidsnorm vervangen door een subjectief en ruim begrip van veiligheid en zo worden nieuwe, althans verruimde, uitkeringen en subsidies geïmplementeerd. Ook ten aanzien van de schadeafhandeling menen ExxonMobil en Shell dat het IMG meer en hogere schadevergoedingen uitkeert dan waarvoor NAM aansprakelijk is onder het AoH. Desalniettemin rekent de Staat deze kosten door aan NAM.³⁹
82. Meer in het bijzonder wijzen ExxonMobil en Shell op de significante kosten van de regelingen voor Vaste Vergoeding, Aanvullende Vergoeding en Daadwerkelijk Herstel, waaronder geen

³⁷ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 30-38.

³⁸ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 39-41.

³⁹ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 43-48.

causaliteitsonderzoek plaatsvindt. In 2024 heeft het IMG voor een totaalbedrag van EUR 201.019.395 aan Vaste Vergoeding en EUR 14.596.524 aan Aanvullende Vaste Vergoeding uitgekeerd. De regelingen kunnen leiden tot daling van de uitvoeringskosten, maar hebben tegelijkertijd naar verwachting een sterke stijging van schade-uitkeringen tot gevolg. Zonder causaliteitsonderzoek kan niet worden vastgesteld of wordt voldaan aan de fundamentele vereisten voor doorberekening van kosten aan NAM. De relatie met de civielrechtelijke aansprakelijkheid van NAM is immers losgelaten. Zo constateert de Afdeling Advisering van de Raad van State dat de Staat zonder enige noodzaak overweegt een regeling te introduceren die *“op geen enkele wijze past in het aansprakelijkheids en schadevergoedingsrecht en diverse negatieve gevolgen heeft”*.⁴⁰ ExxonMobil en Shell en NAM hebben in brieven van 30 november 2023, 9 september 2024 en 29 april 2025 hun bezwaren geuit over het gebrek aan causaliteitsonderzoek en de Staat verzocht toe te lichten hoe de Staat waarborgt dat vergoedingen die niet zouden zijn uitgekeerd als er wel causaliteitsonderzoek zou hebben plaatsgevonden, niet aan NAM worden doorberekend. De gevraagde toelichting is uitgebleven; de Staat heeft in maart 2024 volstaan met aan te geven dat een inhoudelijke toelichting pas bij het heffingsbesluit over 2024 zal volgen.⁴¹

83. ExxonMobil en Shell stellen dat de mogelijk aanzienlijke financiële gevolgen van de recente beleidswijzigingen voor NAM en daarmee haar aandeelhouders, en de strijd met het AoH, een voorlopige maatregel rechtvaardigen die erop neerkomt dat de Staat geen kosten zal heffen die evident niet te verenigen zijn met het AoH en dat de Staat volledig transparant maakt, aan de hand van de relevante onderliggende documentatie, hoe hij dat gewaarborgd heeft. Gezien de systematiek voor de toekenning van immateriële schade, waarbij fysieke schade doorwerkt in vergoedingen voor immateriële schade, leiden de wijzigingen in het beleid van fysieke schade volgens ExxonMobil en NAM ook tot extra vergoedingen van immateriële schade, zodat ook ten aanzien van de heffingen voor immateriële schade een voorlopige voorziening dient te worden getroffen.⁴²

Geen heffingen zonder de vonnissen in de NAM-arbitrages af te wachten

84. ExxonMobil en Shell voeren daarnaast aan dat opschorting van de heffingen niet alleen geboden is vanwege de nog uit te voeren audits, maar mede gedragen wordt door de verplichting van de Staat om de vonnissen in de NAM-arbitrages – die binnenkort worden gewezen – af te wachten en deze waar geraden in de heffingen te betrekken. Hoewel ExxonMobil en Shell niet kunnen voorspellen in hoeverre de beslissingen in de vonnissen in de NAM-arbitrages relevant zullen zijn in het licht van het AoH en op grond daarvan door de Staat dienen te worden betrokken in de heffingen, kunnen de vonnissen in ieder geval inhoudelijk potentieel relevant zijn voor hetgeen de Staat conform het AoH in heffingen kan betrekken. Anders dan de Staat betoogt, vragen ExxonMobil en Shell niet om een oordeel dat is voorbehouden aan de bestuursrechter, maar om te verzekeren dat de Staat het AoH deugdelijk nakomt en rekening houdt met de

⁴⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 mei 2025 (Productie EV3-42), p. 11.

⁴¹ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 49-57.

⁴² Verzoek VoVo-3, ¶ 58.

belangen van zijn contractspartners ExxonMobil en Shell gezien hetgeen zij in het AoH zijn overeengekomen.⁴³

85. Als de Staat zonder de vonnissen in de NAM-arbitrages af te wachten nog kosten doorbelast aan NAM, dan is volgens ExxonMobil en Shell sprake van onvolledige besluitvorming met een aanmerkelijk risico op doorbelasting van significante kosten die de Staat op grond van het AoH niet kan doorbelasten en waarvoor NAM niet aansprakelijk is. Het is voor de Staat bovendien niet onredelijk bezwarend om (eerst) de vonnissen in de NAM-arbitrages af te wachten en (pas daarna) de heffingen op te leggen, met name vanwege de korte termijn waarop de beide vonnissen zullen worden gewezen en de door de Staat aangevoerde puur begrotingstechnische redenen om de heffingen al in november 2025 op te willen leggen.⁴⁴

Conclusie

86. ExxonMobil en Shell betogen dat de Staat het AoH schendt als hij de heffingen oplegt zoals hij van plan is. De gevraagde voorzieningen beogen deze schendingen van het AoH te voorkomen. De primair gevraagde voorzieningen zien op een beperkt uitstel van de heffingen, enerzijds om informatie af te wachten die de Staat de gelegenheid geeft heffingen meer in lijn met het AoH te brengen en anderzijds om te verzekeren dat de Staat geen heffingen gaat opleggen van kosten die evident onder het AoH niet kunnen worden doorbelast. Het belang van ExxonMobil en Shell bij deze voorzieningen is groot, terwijl volgens hen het belang van de Staat om exact te heffen wanneer hij het wil zeer gering is en het belang om heffingen op te mogen leggen in strijd met het AoH in rechte geen enkel gewicht verdient. Subsidiair verzoeken ExxonMobil en Shell de Staat te gebieden om de betalingstermijn van de heffingen en de verplichting tot het voldoen van wettelijke rente op te schorten.⁴⁵

B. De verzoeken van ExxonMobil en Shell

87. ExxonMobil en Shell vorderen daarom dat het scheidsgerecht bij arbitraal vonnis, bij wege van voorlopige voorziening op grond van artikel 35 NAI Arbitragereglement, uitvoerbaar bij voorraad:⁴⁶

Primair:

- (i) *de Staat gebiedt zich te onthouden van het opleggen van heffingen totdat:*
 - (a) *de ADR ingevolge artikel 5.13 en artikel 5.14 AoH op basis van het overeen te komen auditprotocol controles bij het IMG en de NCG over de heffingsperiode 2024 heeft uitgevoerd en daarover heeft gerapporteerd, en de Staat (1) zich rekenschap heeft gegeven van de uitkomsten van deze controles, (2) heeft beoordeeld in hoeverre de voorgenomen heffingsbesluiten als gevolg van deze*

⁴³ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 59-64.

⁴⁴ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 65-66.

⁴⁵ Verzoek VoVo-3, ¶¶ 67-69.

⁴⁶ Verzoek VoVo-3, ¶ 70.

controles aanpassing behoeven en (3) in de heffingsbesluiten concreet en gemotiveerd heeft toegelicht op welke wijze en in welke mate hij de uitkomsten van deze controles daarin heeft meegenomen;

- (b) de Staat ingevolge artikel 5.1, artikel 5.2, artikel 5.3 en artikel 5.11 AoH in de heffingsbesluiten fysieke schade en immateriële schade, mede door overlegging van de relevante onderliggende documentatie, (1) heeft vastgesteld en toegelicht dat hierin geen kosten zijn opgenomen die verband houden met regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt, (2) concreet en gemotiveerd heeft toegelicht op welke wijze is gewaarborgd dat hierin geen kosten zijn opgenomen die verband houden met regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt en (3) concreet en gemotiveerd heeft toegelicht hoe in dit verband onderscheid is gemaakt tussen de kosten die wel en kosten die niet aan NAM worden doorberekend; en*
- (c) de vonnissen in de Versterkingsarbitrage en de Schade-arbitrage zijn gewezen en de Staat ingevolge artikel 5.1, artikel 5.2, artikel 5.3, artikel 5.5, artikel 5.7, artikel 5.8 en artikel 5.11 AoH (1) zich rekenschap heeft gegeven van de inhoud van de vonnissen, (2) heeft beoordeeld in hoeverre de voorgenomen heffingsbesluiten als gevolg van de inhoud van de vonnissen aanpassing behoeven en (3) in de heffingsbesluiten concreet en gemotiveerd heeft toegelicht op welke wijze en in welke mate de inhoud van de vonnissen is meegenomen in de heffingsbesluiten;*

Subsidiair:

- (ii) de Staat gebiedt in te stemmen met opschorting van de betalingstermijn van de heffingen en de looptijd van de wettelijke rente over de heffingen totdat:*
 - (a) de ADR op basis van het overeen te komen auditprotocol controles over de heffingsperiode 2024 heeft uitgevoerd bij het IMG en de NCG en daarover heeft gerapporteerd, en de Staat (1) zich rekenschap heeft gegeven van de uitkomsten van deze controles, (2) heeft beoordeeld in hoeverre de heffingsbesluiten als gevolg van deze controles aanpassing behoeven en (3) in de heffingsbesluiten concreet en gemotiveerd heeft toegelicht op welke wijze en in welke mate hij de uitkomsten van deze controles daarin heeft meegenomen;*
 - (b) de Staat in de heffingsbesluiten fysieke schade en immateriële schade (1) heeft vastgesteld en toegelicht dat hierin geen kosten zijn opgenomen die verband houden met regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt, (2) concreet en*

gemotiveerd heeft toegelicht op welke wijze is gewaarborgd dat hierin geen kosten zijn opgenomen die verband houden met regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt en (3) concreet en gemotiveerd heeft toegelicht hoe in dit verband onderscheid is gemaakt tussen de kosten die wel en kosten die niet aan NAM worden doorberekend; en

- (c) *de vonnissen in de Versterkingsarbitrage en de Schade-arbitrage zijn gewezen en de Staat (1) zich rekenschap heeft gegeven van de inhoud van de vonnissen, (2) heeft beoordeeld in hoeverre de heffingsbesluiten als gevolg van de inhoud van de vonnissen aanpassing behoeven en (3) in de heffingsbesluiten concreet en gemotiveerd heeft toegelicht op welke wijze en in welke mate de inhoud van de vonnissen is meegenomen in de heffingsbesluiten;*

Primair en subsidiair:

- (iii) *de Staat veroordeelt tot betaling van de kosten van ExxonMobil en Shell in verband met deze voorlopige voorziening.*

88. In de kostenopgave van 31 oktober 2025 hebben ExxonMobil en Shell vordering sub (iii) nader geformuleerd als:

In overeenstemming met hetgeen Eiseressen in VoVo 3 hebben gevorderd, vorderen Eiseressen dat het Scheidsgerecht bij arbitraal vonnis de Staat veroordeelt in de kosten van VoVo 3, waaronder het honorarium en de verschotten van het Scheidsgerecht, de kosten van juridische bijstand en overige kosten als gevolg van de hoorzitting, in totaal gekwantificeerd op EUR 595.746,13 althans een zodanig bedrag dat het Scheidsgerecht redelijk acht, met bepaling dat de kostenveroordeling binnen veertien dagen na het in deze zaak te wijzen vonnis moet zijn voldaan, bij gebreke waarvan de kosten vanaf bedoelde termijn voor voldoening dienen te worden vermeerderd met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW.

C. Het standpunt van de Staat

89. De Staat stelt voorop dat het scheidsgerecht niet bevoegd is over de verzochte voorzieningen te oordelen, omdat het verzoek de bevoegdheid van een bestuursorgaan om (appellabele) besluiten te kunnen nemen doorkruist. ExxonMobil en Shell hebben daarnaast volgens de Staat onvoldoende belang bij de gevraagde voorzieningen. De ADR-controle is bovendien geen voorwaarde om de heffingen te mogen opleggen en de Staat is zijn overlegverplichtingen op grond van het Vonnis VoVo-1 nagekomen. Er is evenmin grond voor een verbod op heffingen voor de kosten van de schadeafhandeling of om de heffingen afhankelijk te maken van de uitkomst van de NAM-arbitrages. Ten slotte zijn de gevraagde voorzieningen dermate vaag en onvoldoende bepaald zijn dat deze niet kunnen worden toegewezen.

Scheidsgerecht niet bevoegd

90. De Staat voert aan dat zowel het opleggen van een heffing op grond van de TwG als het opschorten van de betalingstermijn voor een heffing (en het daaraan mogelijk gekoppelde opschorten van wettelijke rente) een appellabel besluit is. Tegen de besluiten inzake heffingen of uitstel van betaling staat een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open bij de bestuursrechter, die ook voorlopige voorzieningen kan treffen.⁴⁷
91. ExxonMobil en Shell doen volgens de Staat voorkomen of sprake is van een contractueel geschil, maar verzoeken in feite de Staat te gebieden dan wel te verbieden een appellabel besluit te nemen. Omdat de vernietiging (schorsing) van deze appellabele besluiten de rechtsgevolgen van het besluit (tijdelijk) doet verdwijnen uit de rechtsorde, heeft toewijzing van dit verzoek naar haar aard gevolgen voor anderen dan de partijen bij deze arbitrage, zoals NAM. Een uitspraak die strekt tot de vernietiging of schorsing van deze besluiten dient naar haar aard dan ook werking te hebben jegens eenieder (*erga omnes*). Voor deze werking is tussenkomst van de bestuursrechter of bestuursrechtelijke voorzieningenrechter vereist, die appellabele besluiten kan vernietigen of schorsen en/of een opdracht kan geven om een nieuw besluit te nemen. Om die reden is het voorliggende verzoek niet arbitrabel.⁴⁸
92. De gevraagde voorzieningen stranden volgens de Staat ook op het legaliteitsbeginsel. Eiseressen betogen in feite dat het scheidsgerecht bevoegd is de Staat te verbieden een heffing op te leggen, althans te gebieden om uitstel van betaling te verlenen. Het legaliteitsbeginsel brengt evenwel mee dat uitsluitend bestuursorganen besluiten – schriftelijke beslissingen, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling – kunnen nemen op basis van een specifieke wettelijke grondslag, die is te herleiden tot een wet in formele zin. Zodra deze procedure uitmondt in een appellabel besluit, is de bestuursrechter na de beslissing op bezwaar krachtens de Algemene wet bestuursrecht (“Awb”) bevoegd dit besluit te vernietigen en het bestuursorgaan op te dragen een nieuw besluit te nemen. Publiekrechtelijke bevoegdheden van een bestuursorgaan kunnen volgens de Staat niet door een contractuele afspraak worden overgeheveld naar een privaat scheidsgerecht.⁴⁹
93. De Staat stelt dat ExxonMobil en Shell een resultaat – een (tijdelijk) verbod op het nemen van een heffingsbesluit dan wel uitstel van betaling – beogen dat bij de bestuursrechter kan worden behaald. Om doorkruising van de rechtsmacht van de bestuursrechter te voorkomen, rest het scheidsgerecht geen andere keuze dan terugtreden, temeer omdat ook op ontoelaatbare wijze gevraagd wordt in te grijpen in de procesvoering bij de bestuursrechter. Dat wordt niet anders, indien ExxonMobil en Shell beogen te *voorkomen* dat er een heffingsbesluit tot stand komt. Voor die situatie geldt dat moet worden afgewacht tot het besluit daadwerkelijk wordt genomen, waarna beroep en desgewenst een verzoek om een voorlopige voorziening open staat.⁵⁰

⁴⁷ MvA VoVo-3, ¶¶ 3.1-3.2.

⁴⁸ MvA VoVo-3, ¶¶ 3.3.1-3.3.7, verwijzend naar o.m. RvA 12 januari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW5598, TvA 2012/34 (Productie VV3LA-009).

⁴⁹ MvA VoVo-3, ¶ 3.3.4.

⁵⁰ MvA VoVo-3, ¶¶ 3.3.8-3.3.10.

94. Ook indien het AoH zou moeten worden beschouwd als een bevoegdhedenovereenkomst, die de Staat verplicht tot het (niet) nemen van heffingsbesluiten met een bepaalde inhoud, bestaat geen ruimte om in arbitrage nakoming van die verplichting af te dwingen. Het is volgens de Staat aan de bestuursrechter daarover te oordelen. Een civiel scheidsgerecht kan hooguit worden benaderd om schadevergoeding te vorderen.⁵¹
95. Ten slotte betoogt de Staat dat de geschetste taakverdeling tussen de bestuursrechter en het scheidsgerecht niet alleen uit de wet volgt, maar ook ten grondslag ligt aan het AoH. Het AoH (en daarmee het arbitragebeding in het AoH) heeft uitdrukkelijk geen betrekking op geschillen over het opleggen van heffingen.⁵²

Onvoldoende belang bij gevraagde voorzieningen

96. De Staat meent dat ExxonMobil en Shell niet aannemelijk maken dat een vonnis in de bodemarbitrage in redelijkheid niet kan worden afgewacht. In dat kader is het met name de vraag of de heffingen acute (financiële) nood of andere onomkeerbare gevolgen teweegbrengen, die nopen tot een spoedige voorziening. Er is niet gebleken van betalingsonmacht aan de zijde van NAM. Uit de jaarrekeningen van NAM blijkt dat NAM, in ieder geval op korte termijn, eenvoudig kan voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de heffingen.⁵³
97. ExxonMobil en Shell hebben volgens de Staat onvoldoende belang bij de voorzieningen, omdat heffingen – financiële verplichtingen – naar hun aard omkeerbaar zijn en, in geval van vernietiging door de bestuursrechter, door de Staat met wettelijke rente moeten worden terugbetaald. De Staat heeft daartegenover een zwaarwegend belang bij verhaal van de kosten van de schadeafhandeling op NAM door middel van de heffingsbesluiten. Het is niet gerechtvaardigd dat de collectiviteit kosten blijft dragen die voor rekening behoren te komen van NAM. Opschorting van de mogelijkheid van de Staat om zijn kosten te heffen, zou de balans in het AoH op onacceptabele wijze verstoren. ExxonMobil en Shell zouden dan immers niet – overeenkomstig het AoH – hoeven te betalen, maar de Staat zou nog steeds door moeten gaan met de daar tegenoverstaande verplichting om de schadeafhandeling en versterkingsoperatie uit te voeren. Indien er uitstel plaatsvindt, ontstaat een aanmerkelijk risico dat NAM én Eiseressen op den duur geen verhaal meer zullen bieden, en de collectiviteit achterblijft met schulden van NAM.⁵⁴
98. De Staat wijst er bovendien op dat NAM tot op heden de bestuursrechter (voorzieningenrechter) niet verzocht heeft om schorsing van enige uit de heffingen voortvloeiende betalingsverplichting. In door ExxonMobil geïnitieerde schorsingsprocedures over heffingen over de jaren 2022 en 2023 heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat, bij gebreke aan een dreigende onomkeerbare situatie als NAM tot betaling van de heffingen overgaat, het vereiste spoedeisend belang ontbreekt. Ten slotte lopen de verzochte voorzieningen, gebaseerd op vermeende verplichtingen die geen duidelijke grondslag hebben in het AoH, op

⁵¹ MvA VoVo-3, ¶ 3.4.

⁵² MvA VoVo-3, ¶ 3.5.

⁵³ MvA VoVo-3, ¶ 4.2.

⁵⁴ MvA VoVo-3, ¶ 4.3.

ongerechtvaardigde wijze vooruit op een inhoudelijk oordeel van het scheidsgerecht in de bodemarbitrage.⁵⁵

De afspraken in het AoH hebben betrekking op de totstandkoming van een publiekrechtelijk kader

99. Meer in het algemeen stelt de Staat dat ExxonMobil en Shell ten onrechte uitgaan van de veronderstelling dat Partijen in het AoH hebben afgesproken dat de aan NAM opgelegde heffingen, zowel wat de inhoud als de totstandkoming betreft, in deze arbitrage aan het AoH kunnen worden getoetst.
100. Partijen hebben volgens de Staat in het AoH slechts afspraken gemaakt over de inspanning die de Staat zou betrachten om wetgeving tot stand te brengen voor de op- en inrichting van de Fondsen voor de schadeafhandeling en versterkingsoperatie en het verhaal van de kosten daarvan door middel van een wettelijke heffingsbevoegdheid. De hoogte van de heffing als zodanig kon, zoals tussen Partijen besproken, vervolgens alleen bij de heffingsrechter – de bestuursrechter – ter discussie worden gesteld, die de heffing aan de achterliggende wetgeving kan toetsen. Met het AoH hadden Partijen een scheiding tussen wetgeving en uitvoering voor ogen.⁵⁶
101. De door ExxonMobil en Shell voorgestane uitleg van het AoH is onaannemelijk, want die: (i) zou ertoe leiden dat tegen de heffingen bezwaar en beroep zou kunnen worden ingesteld én de heffingen daarnaast nog een keer zouden kunnen worden bestreden in een NAI-arbitrage; (ii) is onverenigbaar met het feit dat het oordeel over een appellabel heffingsbesluit blijkens de Grondwet en de Awb aan de bestuursrechter is opgedragen; (iii) gaat eraan voorbij dat een arbitraal vonnis geen *erga omnes*-werking heeft en niet in de plaats kan treden van een appellabel besluit; (iv) gaat ervan uit dat verschillende (gerechtelijke) instanties zouden oordelen over geschillen over vergoeding van mijnbouwschade aan burgers enerzijds en geschillen over de daarmee gemoeide kosten met NAM anderzijds, terwijl in beide gevallen de vraag is of het IMG binnen de kaders van zijn taak is gebleven; en (v) gaat er ten onrechte vanuit dat de Staat de beslechting van een dermate belangrijk maatschappelijk onderwerp, als de wijze van schadeafhandeling en de versterkingsoperatie door de Fondsen, zou hebben willen overlaten aan een vertrouwelijke arbitrage. Er bestaat daarom volgens de Staat géén ruimte voor een toetsing van de inhoud en totstandkoming van de aan NAM opgelegde heffingen aan de in het AoH opgenomen wetgevingsafspraken.⁵⁷

ADR-controle geen voorwaarde voor opleggen heffingen

102. De Staat stelt voorop dat het AoH geen koppeling maakt tussen de ADR-controle en het opleggen van de heffingen. Artikel 5.11 AoH ziet op de totstandkoming van regelgeving met betrekking tot de wettelijke grondslag voor (de hoogte van) de heffing en bevat géén verwijzing naar artikel 5.13 AoH dat ziet op de accountantscontrole. Niet beoogd is dus om de

⁵⁵ MvA VoVo-3, ¶¶ 4.4-4.5.

⁵⁶ MvA VoVo-3, ¶¶ 5.2-5.3.

⁵⁷ MvA VoVo-3, ¶¶ 5.4-5.5.

accountantscontrole onderdeel te laten zijn van de wettelijke grondslag van de heffing (of om de accountantscontrole een voorwaarde te laten zijn voor het opleggen van de heffing). De TwG maakt evenmin een koppeling tussen de ADR-controle en de heffingen. Bovendien is de minister op grond van artikel 15 lid 3 TwG gerechtigd om tussentijdse heffingen op te leggen, die naar hun aard worden opgelegd zonder ADR-controle. Ook tussentijdse heffingen leiden tot een betaalverplichting voor NAM.⁵⁸

103. Op basis van het Vonnis VoVo-1 is de Staat met ExxonMobil en Shell in overleg gegaan over de reikwijdte van de ADR-controle. De Staat heeft voorstellen gedaan voor een zeer uitgebreide accountantscontrole (als ware het IMG c.q. de NCG een ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid), die door de toevoeging van specifieke aandachtspunten zelfs uitgebreider is dan de controle op andere ZBO's, die door ExxonMobil en Shell ongemotiveerd terzijde zijn geschoven. De Staat stelt daarmee aan zijn overlegverplichtingen te hebben voldaan. De eisen die ExxonMobil en Shell stellen aan het controleprotocol zijn volgens de Staat onredelijk, ongerechtvaardigd en onuitvoerbaar. De Staat meent dat het door hem op 26 september 2025 voorgestelde protocol voldoet aan het AoH en het Vonnis VoVo-1.⁵⁹
104. De Staat constateert dat het, gezien het nog voortdurende overleg, niet mogelijk is om nog vóór 18 november 2025 een specifiek op het IMG c.q. de NCG toegespitst aangepast protocol vast te stellen én tevens een ADR-controle conform dit protocol te laten uitvoeren. Voor zover ExxonMobil en Shell hierdoor in hun belangen zouden worden geschaad, omdat de per 18 november 2025 op te leggen heffingen definitief zouden kunnen worden zonder dat de in het Vonnis VoVo-1 vereiste ADR-controle heeft plaatsgevonden, geeft de Staat aan op 18 november 2025 de heffingen te zullen opleggen in de vorm van tussentijdse heffingen. Er wordt dan wel een heffing opgelegd die tijdig betaald moet worden, maar op een later moment volgt nog een definitieve heffing, vergezeld van een ADR-controle conform het Vonnis VoVo-1, waartegen bezwaar en beroep open staat.⁶⁰

Nieuwe regelingen schadeafhandeling IMG geen belemmering voor opleggen heffingen

105. De Staat meent dat (de kosten van) de Vaste Vergoeding, de Aanvullende Vaste Vergoeding en Daadwerkelijk Herstel geen grond geven voor de gevraagde voorziening.
106. De regeling Daadwerkelijk Herstel is uitsluitend van toepassing op schade waarop het wettelijk bewijsvermoeden ex artikel 6:177a BW van toepassing is, die tot een maximumbedrag van EUR 60.000 mag worden gerepareerd ongeacht de werkelijke causaliteit. Op basis van de regeling is in 2024 slechts EUR 39.399 toegekend.⁶¹ Dit bedrag, noch de voorbereidende uitvoeringskosten, rechtvaardigt een voorlopige voorziening. De Staat wijst er bovendien op dat in de periodieke heffingsbesluiten zal worden onderbouwd welk gedeelte van de kosten voor daadwerkelijk schadeherstel in de heffing opgelegd aan NAM worden betrokken.⁶²

⁵⁸ MvA VoVo-3, ¶ 6.

⁵⁹ MvA VoVo-3, §§ 7.1-7.6.

⁶⁰ MvAVoVo-3, ¶ 7.7.

⁶¹ Jaarverslag IMG 2024 (Productie VV3-042), p. 54.

⁶² MvA VoVo-3, ¶ 8.2.

107. Ten aanzien van de (Aanvullende) Vaste Vergoeding betwist de Staat het vereiste dat per individuele schade een causaliteitsonderzoek dient plaats te vinden. De regeling vereist in de eerste plaats dat er schade aanwezig is die op grond van het wettelijk bewijsvermoeden ex artikel 6:177a BW wordt vermoed mijnbouwschade te zijn. De ratio achter de regeling is dat het veel doelmatiger is om een aanvraag om vergoeding van dergelijke schade forfaitair af te handelen, met een vast bedrag van beperkte omvang, dan om iedere aanvraag volledig individueel op alle onderdelen te beoordelen. Deze wijze van afhandeling van fysieke schade past binnen de vrijheid van het IMG om zijn eigen werkwijze te bepalen. De Staat voert aan dat de uitvoeringskosten voor individueel maatwerk de afgelopen drie jaar afgerond al op EUR 10.000,- per aanvraag lagen. Het is dus voordeliger om een aanvraag forfaitair af te handelen, terwijl met de Vaste Vergoeding ook nog eens vergaande finaliteit wordt bereikt. De Staat wijst erop dat de afhandeling van een individueel maatwerktraject in 2024 gemiddeld genomen EUR 21.838,40 per besluit kostte, terwijl een forfaitaire afhandeling in datzelfde jaar (na de ophoging en inclusief uitvoeringskosten) gemiddeld genomen EUR 10.962,49 kostte.⁶³
108. Ten aanzien van heffingen voor immateriële schadevergoeding, waarbij is voortgebouwd op deze regelingen, wijst de Staat erop dat bij de beoordeling van immateriële schade voor wat betreft de met Daadwerkelijk Herstel afgehandelde schade geen rekening wordt gehouden met schade die niet-causaal is beoordeeld. De redenering is ook niet relevant voor (Aanvullende) Vaste Vergoedingen, omdat die werkwijze binnen de kaders van het IMG valt en bij de beoordeling van immateriële schadevergoeding nauwelijks gewicht in de schaal legt.⁶⁴
109. Meer in het algemeen betwist de Staat dat uitsluitend heffingen opgelegd zouden mogen worden voor kosten waarvoor NAM “aansprakelijk” is. Het tegendeel blijkt uit het AoH, dat onder meer voorziet in betalingsplicht voor de versterkingsoperatie en uitvoeringskosten, en de bevoegdheid van de wetgever op grond van artikel 104 Grondwet om belastingen en heffingen op te leggen. Nergens in het AoH is steun te vinden voor de gedachte dat de Staat op enigerlei wijze afstand heeft gedaan van voornoemd recht om belastingen of heffingen op te leggen. De uiteindelijke verplichting voor NAM om een heffing te betalen vindt volgens de Staat niet zijn grondslag in het AoH, maar in de TwG. Partijen zijn in het AoH slechts inspanningsverplichtingen voor de Staat overeengekomen ten aanzien van hoe de wetgeving op de daarin behandelde onderwerpen er in grote lijnen uit zou moeten komen te zien, die niet in de weg staan aan andere wetswijzigingen.⁶⁵

NAM-arbitrages geen belemmering voor opleggen heffingen

110. De Staat meent dat er geen juridische grond of aanleiding is voor een gebod geen heffingen op te leggen totdat is beslist in (de eerste fase van) de NAM-arbitrages. Bij gebreke van een concrete bepaling van die strekking in het AoH, zou dat uit de – zich naar zijn aard niet voor behandeling in het kader van een voorlopige voorziening lenende – aanvullende werking van de redelijkheid en billijkheid moeten voortvloeien. Bovendien is niet gebleken van een leemte in het AoH, die opgevuld dient te worden. Partijen hebben in het AoH bewust de beslechting van

⁶³ MvA VoVo-3, ¶ 8.3.

⁶⁴ MvA VoVo-3, ¶ 8.4.

⁶⁵ MvA VoVo-3, ¶ 8.5.

discussies over de hoogte van de kosten van schadeafhandeling aan de heffingsrechter opgedragen. Daarmee is volgens de Staat onverenigbaar dat – op basis van de aanvullende werking van de redelijkheid en billijkheid – aan het AoH een verplichting zou kunnen worden toegevoegd, inhoudende dat de Staat zich bij het opleggen van een heffing rekenschap zou moeten geven van een arbitraal vonnis, dat daarvoor bij uitstek níet was bedoeld. Het is ten slotte aan de staatsecretaris om te bepalen welk tijdstip hij kiest en niet aan de rechter (of een scheidsgerecht) om zijn afweging daaromtrent in de plaats te stellen van die van de staatssecretaris.⁶⁶

Gevraagde voorzieningen niet toewijsbaar

111. De Staat stelt dat de in het verzoek gevraagde voorzieningen niet toewijsbaar zijn. Te vaag en onvoldoende bepaald is wanneer de Staat “*zich rekenschap heeft gegeven*” (vorderingen (i) (a) en (c) en (ii) (a) en (c)); en ook wanneer sprake is van “*relevante onderliggende documentatie*” (vordering (i) (b)). Hetzelfde geldt voor de voorwaarde dat in de heffingsbesluiten iets “*concreet en gemotiveerd*” zou moeten worden toegelicht. In deze vorm kunnen de voorzieningen dan ook niet worden toegewezen. Daarnaast is een deel van de gevraagde voorzieningen van eiseressen afhankelijk van omstandigheden waarop de Staat geen invloed heeft (de vonnissen in de NAM-arbitrages) of die ExxonMobil en Shell mede zelf bepalen (het met hen overeen te komen auditprotocol).⁶⁷

D. De conclusie van de Staat

112. De Staat verzoekt het scheidsgerecht zich voor wat betreft de gevraagde voorziening onbevoegd te verklaren, althans die af te wijzen, alsmede tot hoofdelijke veroordeling van hen in de kosten gemoeid met de behandeling van het verzoek.⁶⁸

VI. DE OVERWEGINGEN VAN HET SCHEIDSGERECHT

A. Inleiding

Bevoegdheid

113. Deze arbitrage is gebaseerd op artikel 7.4 AoH en artikel 5.8 van het Interim Akkoord.⁶⁹
114. Artikel 7.4 AoH bepaalt:⁷⁰

Alle geschillen tussen Partijen welke mochten ontstaan naar aanleiding van dit Akkoord zullen uitsluitend worden verwezen naar, en beslecht worden door, arbitrage volgens het arbitragereglement van het Nederlands Arbitrage Instituut ('NAI-Reglement').

⁶⁶ MvA VoVo-3, ¶ 9.

⁶⁷ MvA VoVo-3, ¶ 10.

⁶⁸ MvA VoVo-3, ¶ 11.4; Pleitnota VoVo-3 Staat, ¶ 8.2; Kostenopgave Staat van 31 oktober 2025, ¶ 6.3.

⁶⁹ Arbitrageaanvraag, ¶ 213.

⁷⁰ Productie E-22.

115. Artikel 5.8 van het Interim Akkoord bepaalt:⁷¹

Alle geschillen tussen Partijen welke mochten ontstaan naar aanleiding van dit Interim Akkoord zullen uitsluitend worden verwezen naar, en beslecht worden door, arbitrage volgens het arbitragereglement van het Nederlands Arbitrage Instituut.

116. Shell en ExxonMobil hebben deze arbitrage aanhangig gemaakt door het indienen van de Arbitrageaanvraag op 7 december 2023. Het NAI Arbitragereglement geldend vanaf 1 januari 2015 is daarmee van toepassing.

117. Artikel 35(1) NAI Arbitragereglement bepaalt dat tijdens een aanhangig arbitraal geding ten gronde het scheidsgerecht op verzoek van een der partijen met inachtneming van de bepalingen van dit artikel een met de ingestelde vordering of tegenvordering samenhangende voorlopige voorziening kan treffen.

118. De Staat betwist de bevoegdheid van het scheidsgerecht te oordelen over de door ExxonMobil en Shell in het Verzoek VoVo-3 verzochte voorlopige voorzieningen inzake heffingen.

Plaats en taal van arbitrage, toepasselijk recht en beslissingsmaatstaf

119. De overeengekomen plaats van arbitrage is 's-Gravenhage, Nederland, en de arbitrage wordt gevoerd in het Nederlands.⁷²

120. Op het AoH is Nederlands recht van toepassing.⁷³ Partijen zijn overeengekomen dat het scheidsgerecht zal oordelen op basis van de regelen des rechts.⁷⁴

Indeling analyse

121. De analyse van het scheidsgerecht begint met een bespreking van het toetsingskader van de gevraagde voorlopige voorziening (onderdeel B). Het scheidsgerecht zal in onderdeel C uiteenzetten dat een voorlopig oordeel over zijn bevoegdheid vooralsnog niet opportuun wordt geacht, omdat, zoals uit onderdeel D zal blijken, het scheidsgerecht van oordeel is dat, als het bevoegd zou zijn, vooralsnog onvoldoende is gebleken dat van ExxonMobil en Shell in redelijkheid niet kan worden verlangd dat een vonnis in het aanhangige arbitraal geding wordt afgewacht. Onderdeel E bevat de conclusie van het scheidsgerecht.

B. Toetsingskader voorlopige voorzieningen

122. Het verzoek van Shell en ExxonMobil tot het treffen van voorlopige voorzieningen is gegrond op artikel 35 lid 1 NAI Arbitragereglement, waarin is bepaald dat tijdens een aanhangig arbitraal geding ten gronde het scheidsgerecht op verzoek van een der partijen met inachtneming van de bepalingen van artikel 35 een met de ingestelde vordering of tegenvordering samenhangende

⁷¹ Productie E-29.

⁷² Art. 7.4 AoH; art. 5.8 Interim Akkoord.

⁷³ Art. 7.2 AoH.

⁷⁴ Art. 7.4 AoH; art. 5.8 Interim Akkoord.

voorlopige voorziening kan treffen.⁷⁵ Artikel 35 lid 5 NAI Arbitragereglement bepaalt in dat verband dat de beslissing over de voorlopige voorziening op geen enkele wijze het uiteindelijke oordeel van het scheidsgerecht in het arbitraal geding ten gronde prejudicieert.

123. De partij die een voorlopige voorziening vraagt, moet steeds een voldoende belang hebben. Dat wil zeggen dat van de verzoekende partij in redelijkheid niet kan worden verlangd dat een vonnis in het aanhangige arbitraal geding wordt afgewacht. De strengere toets van spoedeisendheid van artikel 254 Rv geldt niet voor voorlopige voorzieningen in een lopende arbitrage op grond van artikel 35 lid 1 NAI Arbitragereglement. Bij de afweging of van Shell en ExxonMobil niet kan worden verlangd dat een vonnis in de hoofdzaak, dat op grond van het thans voorliggende processchema niet voor 2028 valt te verwachten, wordt afgewacht, zal het scheidsgerecht alle omstandigheden van het geval laten meewegen. Uiteindelijk komt het daarmee neer op een belangenafweging, waarbij de belangen van ExxonMobil en Shell bij de gevraagde voorlopige voorzieningen voldoende zwaarwegend moeten zijn om deze voorzieningen te rechtvaardigen, rekening houdend met het belang van de Staat bij handhaving van de bestaande situatie.⁷⁶
124. Voor zover de verzoeken van ExxonMobil en Shell voortborduren op het Vonnis VoVo-1 stelt het scheidsgerecht vast dat in dat vonnis het scheidsgerecht naar zijn voorlopig oordeel in beginsel voldoende gronden aanwezig achtte om de Staat te gebieden binnen zes weken na de datum van dat vonnis in overleg te treden met ExxonMobil en Shell over de reikwijdte van de door de ADR uit te voeren controle en een concreet voorstel te doen op welke wijze de Staat alsnog invulling denkt te geven aan de in artikel 5.13 van het AoH overeengekomen controle op grond van de Kaderwet ZBO's op het niveau van de fondsen op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Anders dan ten aanzien van de getroffen voorzieningen tot verstrekken van aanvullende informatie, is in het Vonnis VoVo-1 met betrekking tot de ADR-controle niet bepaald dat voor nog op te leggen heffingen de resultaten van die controle per dagtekening van de heffing beschikbaar dienen te zijn.⁷⁷

C. Bevoegdheid van het scheidsgerecht ten aanzien van de verzochte voorzieningen

125. ExxonMobil en Shell menen dat het scheidsgerecht bevoegd is ten aanzien van de verzochte voorzieningen omdat de publiekrechtelijke bevoegdheid onder artikel 15 TwG heffingen op te leggen aan NAM niet in de weg staat aan de bevoegdheid van het scheidsgerecht om te oordelen over hun op (dreigende) schendingen van bepalingen van het AoH gebaseerde verzoeken.⁷⁸
126. De Staat meent dat die bevoegdheid ontbreekt omdat de voorliggende verzoeken niet arbitabel zijn. Zowel het opleggen van een heffing op grond van de TwG als het opschorten van de betalingstermijn voor een heffing (en het daaraan mogelijk gekoppelde opschorten van

⁷⁵ Art. 35 lid 1 NAI Reglement is gebaseerd op art. 1043b lid 1 Rv: *“Tijdens een aanhangig arbitraal geding ten gronde kan het scheidsgerecht, op verzoek van een der partijen, een voorlopige voorziening, met uitzondering van bewarende maatregelen als bedoeld in de vierde titel van het Derde Boek, treffen. De voorlopige voorziening moet samenhangen met de vordering of tegenvordering in het aanhangige arbitraal geding.”*

⁷⁶ Zie Vonnis VoVo-1, ¶ 115 (met verwijzingen).

⁷⁷ Vonnis VoVo-3, ¶ 293, sub (5) vs. sub (4).

⁷⁸ Zie uitgebreider hierboven, ¶¶ 75-77.

wettelijke rente) is een appellabel besluit, waartegen een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat bij de bestuursrechter, die ook voorlopige voorzieningen kan treffen. Het door ExxonMobil en Shell beoogde resultaat – een (tijdelijk) verbod op het nemen van een heffingsbesluit dan wel uitstel van betaling – valt onder de exclusieve bevoegdheid van de bestuursrechter en is niet vatbaar voor arbitrage, zodat het scheidsgerecht bevoegdheid mist.⁷⁹

127. ExxonMobil en Shell hebben tijdens de mondelinge behandeling verduidelijkt dat zij niet vragen om ingrepen in appellabele besluiten, maar vragen dat het AoH wordt nagekomen voorafgaand aan het nemen van een appellabel besluit.⁸⁰ Het gaat om aanhouding van de aan NAM op te leggen heffingen, *“als dat nodig is om erop te wachten om het AoH eerst na te komen voordat er heffingen zijn”*.⁸¹
128. De Staat heeft tijdens de mondelinge behandeling benadrukt dat het AoH geen afspraken bevat over het uitoefenen van de heffingsbevoegdheid. In dat geval is er dus ook geen grondslag voor de gevraagde voorzieningen. Mocht het AoH dergelijke afspraken wel bevatten, dan zijn ExxonMobil en Shell gelet op die contractuele positie ontvankelijk bij de bestuursrechter. De Staat stelt dat de bevoegdheid van de bestuursrechter afbakent welke rol er voor scheidsgerechten resteert. Naast het feit dat appellabele besluiten niet ter vrije bepaling van partijen staan, zijn scheidsgerechten ook om die reden onbevoegd te oordelen over vorderingen over appellabele besluiten.⁸²
129. Het scheidsgerecht acht zich, mede gezien de verreikende implicaties, mogelijk ook ten aanzien van de vorderingen van ExxonMobil en Shell in de hoofdzaak, in dit stadium onvoldoende voorgelicht om tot een (voorlopig) oordeel over zijn bevoegdheid te komen. Uitgaande van de veronderstelling bevoegd te zijn, komt het scheidsgerecht in het volgende onderdeel D tot de conclusie dat belangenafweging al leidt tot afwijzing van het verzoek van ExxonMobil en Shell. Dat oordeel brengt met zich mee dat de Staat in dit stadium van de procedure onvoldoende belang heeft bij een (voorlopig) oordeel over de bevoegdheid van het scheidsgerecht tot toewijzing van het verzoek.

D. Belangenafweging

130. Het scheidsgerecht komt op grond van de volgende overwegingen tot de conclusie dat het verzoek van ExxonMobil en Shell tot het treffen van voorlopige voorzieningen in dit stadium van het geding dient te worden afgewezen.
131. ExxonMobil en Shell hebben drie redenen aangevoerd die met zich mee zouden brengen dat de Staat vooralsnog geen heffingen zou mogen opleggen. Ten eerste achten ExxonMobil en Shell het van essentieel belang dat in lijn met het gebod in Vonnis VoVo-1 alsnog adequate controles door de ADR plaatsvinden bij het IMG en de NCG en dat de Staat uitkomsten hiervan deugdelijk meeneemt bij de heffingsbesluiten over het jaar 2024, alvorens nieuwe heffingen op te leggen. Ten tweede zouden de gerechtvaardigde belangen van ExxonMobil en Shell en de

⁷⁹ Zie uitgebreider hierboven, ¶¶ 90-95.

⁸⁰ Transcript (3), 216-225.

⁸¹ Transcript (4), 83-107, 285-290 en 291-292 (citaat); zie Pleitnota VoVo-3 Eiseressen, sheets 7, 9 en 10.

⁸² Pleitnota VoVo-3 Staat, ¶ 2.

verplichtingen van de Staat onder artikel 5.1, artikel 5.2 en artikel 5.11 AoH zich ertegen verzetten dat de Staat heffingen oplegt zonder eerst een gedocumenteerde bevestiging te verstrekken dat, en hoe, hij waarborgt dat kosten van nieuwe beleidswijzigingen bij het IMG, die buiten de aansprakelijkheid van NAM onder het AoH vallen, niet in de heffingen worden opgenomen. Ten derde zou opschorting van de heffingen niet alleen geboden zijn vanwege de nog uit te voeren ADR-controles, maar mede gedragen worden door de verplichting van de Staat om de vonnissen in de NAM-arbitrages af te wachten en deze waar geraden in de heffingen te betrekken.

132. De Staat heeft in algemene zin daartegenover gesteld dat NAM zélf al geen reëel belang heeft bij de gevraagde voorzieningen. Het verzoek ziet naar zijn aard louter op een financieel belang; ExxonMobil en Shell willen immers dat NAM pas later hoeft te betalen. De door NAM getroffen voorziening van EUR 1,9 miljard is echter ruim voldoende om de komende heffing te kunnen dragen. NAM loopt geen risico als zij de heffingen betaalt. Als achteraf zou blijken dat NAM te veel heeft betaald, dan krijgt NAM het teveel betaalde met wettelijke rente terug. Van enig verhaalsrisico op de Staat is geen sprake. Shell en ExxonMobil hebben volgens de Staat al helemaal geen reëel belang bij de gevraagde voorzieningen, omdat niet aannemelijk is dat het betalen van de heffingen enige gevolgen voor hen heeft. Daar staat het belang van de Staat tegenover de kosten van de uitvoering van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie terugbetaald te krijgen, zoals in het AoH was afgesproken, en die niet nog langer uit de algemene middelen te moeten voorfinancieren. Bovendien neemt bij uitstel het verhaalsrisico voor de Staat toe door het samenspel van (i) het laten oplopen van de betalingsachterstand, (ii) het vermogen van eiseressen om NAM nog verder leeg te trekken; en (iii) de weigering van Shell en ExxonMobil om gevolg te geven aan de reeds ingeroepen garanties en passende zekerheden te verstrekken.⁸³
133. De Staat stelt dat dit alles maakt dat, als de gevraagde voorzieningen worden afgewezen, de gevolgen voor Shell en ExxonMobil volledig omkeerbaar zijn (de Staat zal zo nodig met wettelijke rente terugbetalen). Daar staat tegenover dat toewijzing voor de Staat serieuze onomkeerbare gevolgen kan hebben.
134. Het scheidsgerecht zal in het licht van deze observaties van de Staat de drie door ExxonMobil en Shell aangevoerde redenen hieronder bespreken.

(a) ADR-controle

135. In het Vonnis VoVo-1 heeft het scheidsgerecht de Staat geboden in overleg te treden met Shell en ExxonMobil over de reikwijdte van de door de ADR uit te voeren controle en een concreet voorstel te doen op welke wijze de Staat alsnog invulling denkt te geven aan de in artikel 5.13 van het AoH overeengekomen controle op grond van de Kaderwet ZBO's op het niveau van de fondsen op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Het overleg tussen Partijen heeft nog niet geleid tot vaststelling van een auditprotocol voor de ADR-controle.

⁸³ Pleitnota VoVo-3 Staat, ¶ 3, met verwijzingen naar MvA VoVo-3.

Positie ExxonMobil en Shell

136. ExxonMobil en Shell voeren aan dat door toedoen van de Staat tot op heden geen auditprotocol is vastgesteld en geen audits zijn uitgevoerd en de Staat daarom niet kan doorgaan met het opleggen van heffingen zonder dat conform een overeengekomen auditprotocol de afgesproken controles zijn uitgevoerd en de uitkomsten daarvan zijn meegenomen bij de heffingen.⁸⁴
137. Tijdens de mondelinge behandeling hebben ExxonMobil en Shell benadrukt dat de Staat niet voortvarend en constructief onderhandeld zou hebben over het controleprotocol. In april 2025 zijn geen concrete voorstellen ter uitvoering van het Vonnis VoVo-1 gedaan. Pas op 26 september 2025, bijna zes maanden na het verstrijken van de in het Vonnis VoVo-1 gestelde termijn, kwam de Staat voor het eerst met een eigen uitgebreid voorstel voor een controleprotocol in lijn met DNB- en AFM-controleprotocollen. In het voorstel ontbreekt de vereiste toets op doelmatigheid, zijn de materialiteitsgrenzen neerwaarts bijgesteld en is het aantal specifieke aandachtspunten beperkt ten opzichte van het voorstel van ExxonMobil en Shell van 18 juli 2025. ExxonMobil en Shell geven echter aan geen enkele reden te hebben om te twijfelen dat met serieuze inspanningen van de Staat Partijen ter uitvoering van het Vonnis wel degelijk tot een akkoord zullen komen.⁸⁵

Positie Staat

138. De Staat stelt daartegenover dat het AoH noch de TwG een koppeling maakt tussen de ADR-controle en het opleggen van de heffingen. De Staat meent aan zijn overlegverplichtingen te hebben voldaan en dat het door hem op 26 september 2025 voorgestelde protocol voldoet aan het AoH en het Vonnis VoVo-1. De rond 18 november 2025 op te leggen heffingen over 2024 zullen worden opgelegd in de vorm van tussentijdse heffingen, die op een later moment zullen worden gevolgd door een definitieve heffing, vergezeld van een ADR-controle conform het Vonnis VoVo-1, waartegen bezwaar en beroep open staat.⁸⁶
139. De Staat heeft ter zitting erop gewezen dat op de uitgaven van het IMG en de NCG al een formele accountantscontrole is uitgevoerd in de vorm van de departementale controle op grond van de Comptabiliteitswet. Het enige relevante verschil is dat die accountantscontrole op het niveau van IMG en NCG samen plaatsvindt in plaats van op het niveau van het individuele fonds. De ADR heeft de cijfers van het IMG over 2024 dus al getoetst op getrouwheid en rechtmatigheid en er is volgens de Staat geen enkele reden om aan te nemen dat de cijfers straks ineens vanwege een gewijzigd protocol afgekeurd gaan worden. De Staat volhardt dat het tijdsverloop voor het overleg over het controleprotocol in overwegende mate aan Eiseressen is te wijten. De Staat is van oordeel dat hij op grond van het AoH en het Vonnis VoVo-1 slechts gehouden is tot overleg, niet tot het bereiken van overeenstemming over het controleprotocol.⁸⁷

⁸⁴ Zie uitgebreider hierboven, ¶¶ 78-80.

⁸⁵ Pleitnota VoVo-3 Eiseressen, sheets 24-33.

⁸⁶ Zie uitgebreider hierboven, ¶¶ 103-105

⁸⁷ Transcript (3), 1129-1228.

Oordeel scheidsgerecht

140. In het Vonnis VoVo-1 heeft het scheidsgerecht geconstateerd dat Partijen het erover eens zijn dat de verantwoordingsverplichtingen in de artikelen 5.13 en 5.14 AoH open normen betreffen, die moeten worden uitgewerkt in gedetailleerde afspraken en wetgeving. Het scheidsgerecht acht deze contractuele verantwoordingsverplichtingen dynamisch van karakter, in de zin dat de betekenis van die verplichtingen afhangt van de omstandigheden van het geval, die in de loop van de tijd kunnen wijzigen. Indien, zoals gesteld door Shell en ExxonMobil, de bevoegdheden van het IMG en de NCG aan ‘de voordeur’ steeds ruimer worden en de Staat onder de noemer van schadeafwikkeling en versterking ook andere beleidsdoelen nastreeft, kan dat tot een grotere informatiebehoefte aan ‘de achterdeur’ leiden om te toetsen of de Staat geen kosten aan NAM doorbelast die niet voor haar rekening komen. Ook de eisen van redelijkheid en billijkheid brengen een voortdurende verplichting met zich mee om rekening te houden met de gerechtvaardigde belangen van de wederpartij.⁸⁸
141. De artikelen 5.13 en 5.14 AoH bepalen dat de *“aan te wijzen externe accountant controleert op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid”* en dat er nader overleg zal zijn tussen Partijen over *“de opdrachtverlening aan de aan te wijzen externe accountant, de reikwijdte van de audit en de inhoud van de periodieke rapportage van elk Fonds.”*⁸⁹
142. Uit het AoH volgt niet dat de Staat de opdracht over de reikwijdte van de audit vaststelt en ExxonMobil en Shell daarover slechts hoeft te raadplegen. Naar het voorlopig oordeel van het scheidsgerecht is de uit voornoemde artikelen voortvloeiende verplichting niet beperkt tot het enkel voeren van overleg, maar tot overleg dat gericht is op het gezamenlijk met ExxonMobil en Shell vaststellen van de opdrachtverlening aan de externe accountant en de reikwijdte van de audit. Partijen zijn bij dat overleg gehouden over en weer rekening te houden met elkaars gerechtvaardigde belangen.
143. Over het verloop van het tussen Partijen op basis van het Vonnis VoVo-1 gevoerde overleg kan het scheidsgerecht slechts constateren dat Partijen het eens zijn dat zij het daarover niet eens zijn. Vast staat dat er een voorstel ligt van ExxonMobil en Shell van 18 juli 2025 en een voorstel van de Staat van 26 september 2025. Dat laatste voorstel voldoet volgens de Staat aan het AoH en het Vonnis VoVo-1. Nu ExxonMobil en Shell aangeven geen enkele reden te hebben om te twijfelen dat Partijen ter uitvoering van het Vonnis VoVo-1 tot een akkoord zullen komen en de Staat ter zake gehouden is tot serieuze inspanningen, gaat het scheidsgerecht er voorshands vanuit dat Partijen erin zullen slagen overeenstemming te bereiken. Partijen dienen het overleg voortvarend en constructief voort te zetten totdat overeenstemming is bereikt. Het scheidsgerecht geeft Partijen daarbij in overweging om dergelijk overleg periodiek te laten plaatsvinden om de controles per jaar zo nodig aan te passen aan bijvoorbeeld bevindingen uit eerdere controles of wijzigingen in wetgeving.

⁸⁸ Vgl. Vonnis VoVo-1, ¶¶ 146-147.

⁸⁹ Productie EV3-01.

144. Het staat niettemin genoegzaam vast dat dit overleg er niet toe zal leiden dat vóór 18 november 2025 op basis van het overeen te komen auditprotocol de controles bij het IMG en de NCG over de heffingsperiode 2024 zullen zijn uitgevoerd en de Staat de uitkomsten van deze controles in de heffingen heeft verwerkt.
145. De Staat heeft aangekondigd dat de rond 18 november 2025 op te leggen heffingen over 2024 zullen worden opgelegd in de vorm van tussentijdse heffingen conform artikel 15 lid 3 TwG,⁹⁰ die op een later moment zullen worden gevolgd door een definitieve heffing, voorzien van een ADR-controle conform het Vonnis VoVo-1. De wettelijke mogelijkheid tot het opleggen van tussentijdse heffingen impliceert dat dergelijke heffingen ook zonder accountantscontrole kunnen worden opgelegd.
146. Het verzoek van ExxonMobil en Shell komt in de ogen van het scheidsgerecht daarmee in feite neer op een verbod voor de Staat gebruik te maken van zijn bevoegdheid onder artikel 15 lid 3 TwG tussentijdse heffingen op te leggen.
147. Het scheidsgerecht oordeelt in dit verband dat het belang van ExxonMobil en Shell bij het opleggen aan de Staat van een verbod op tussentijdse heffingen, althans een gebod zich te onthouden van het opleggen van tussentijdse heffingen totdat de ADR op basis van het overeen te komen auditprotocol controles bij het IMG en de NCG over de heffingsperiode 2024 heeft uitgevoerd en de Staat de uitkomsten van deze controles in de heffingsbesluiten heeft verwerkt, onvoldoende zwaar weegt om tot toewijzing van het verzoek over te gaan. De Staat heeft toegezegd dat de definitieve heffingsbesluiten te zijner tijd wel zullen zijn voorzien van ADR-controle conform het nog vast te stellen protocol. Zoals hiervoor overwogen, dient de Staat een serieuze inspanning te doen om overeenstemming te bereiken met Shell en ExxonMobil over het protocol, en gaat het scheidsgerecht ervan uit dat Partijen daarin zullen slagen. Het mag zo zijn dat tussentijdse heffingen kunnen leiden tot extra rondes bezwaar en beroep, maar het is aannemelijk dat die bezwaar- en beroepsprocedures qua gronden (grotendeels) parallel zullen lopen. Ook is op de uitgaven van het IMG en de NCG door de ADR al een formele accountantscontrole uitgevoerd in de vorm van de departementale controle op grond van de Comptabiliteitswet en is gesteld noch gebleken, dat er concrete aanwijzingen zijn dat een gewijzigd controleprotocol tot substantiële wijzigingen aanleiding zal geven. Mocht het zo zijn dat op grond van de ADR-controle conform het gewijzigde controleprotocol aanleiding bestaat tot aanpassing van de heffingen, dan is onbestreden dat de Staat gehouden is tot vergoeding van het ten onrechte opgelegde deel van de heffingen, vermeerderd met wettelijke rente, en dat er geen sprake is van verhaalsrisico. Het belang van ExxonMobil en Shell bij uitstel van betaling van heffingen over 2024 weegt daarmee onvoldoende zwaar ten opzichte van het belang van de Staat de over 2024 voorgesloten kosten van de uitvoering van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie terugbetaald te krijgen om tot toewijzing van het in het petitum onder (i) sub (a) te kunnen leiden.

⁹⁰ Art. 15 lid 3 TwG bepaalt “Onze Minister kan een tussentijdse heffing opleggen voor de kosten die op dat moment gemaakt zijn. De tussentijdse heffing wordt verrekend met de definitieve heffing.”

(b) Regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt

148. ExxonMobil en Shell verzoeken de Staat te gebieden zich te onthouden van het opleggen van heffingen totdat de Staat in de heffingsbesluiten fysieke schade en immateriële schade heeft vastgesteld en toegelicht dat hierin geen kosten zijn opgenomen die verband houden met regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt en heeft toegelicht op welke wijze dit is gewaarborgd en hoe onderscheid is gemaakt tussen kosten die wel en kosten die niet aan NAM worden doorberekend.

Positie ExxonMobil en Shell

149. Uit de toelichting blijkt dat zij daarbij het oog hebben op de kosten van de recente regelingen van het IMG voor Vaste Vergoeding, Aanvullende Vergoeding en Daadwerkelijk Herstel, waarvoor NAM onder het AoH niet aansprakelijk zou zijn.⁹¹
150. Tijdens de mondelinge behandeling hebben ExxonMobil en Shell benadrukt dat het achterwege laten van causaliteitsonderzoek een aanzuigende werking heeft. Uit het IMG-jaarverslag 2024 blijkt dat het IMG in 2025 uit is op een proactieve benadering van inwoners die nog geen schade hebben gemeld, in 2025 bezig verwacht te zijn met het afhandelen van 39.000 geïnteresseerden in een Aanvullende Vaste Vergoeding en in 2025 fors in wil zetten op de behandeling van grote aantallen aanvragen voor Daadwerkelijk Herstel. Uit hetzelfde verslag blijkt ook dat de kosten voor bijvoorbeeld de Vaste Vergoeding fors zijn gestegen. Bovendien blijkt dat de Staat in 2021 ten aanzien van een vergelijkbare stuwmeerregeling meende dat een juridische basis voor het verhaal van de kosten van die regeling op NAM ontbrak.⁹² ExxonMobil en Shell kunnen geen genoegen nemen met een inhoudelijke toelichting van de Staat bij het heffingsbesluit over 2024 hoe hij waarborgt dat niet te veel aan NAM wordt doorberekend.⁹³

Positie Staat

151. De Staat stelt dat de regelingen Vaste Vergoeding, de Aanvullende Vaste Vergoeding en Daadwerkelijk Herstel uitsluitend van toepassing zijn op schade waarop het wettelijk bewijsvermoeden ex artikel 6:177a BW van toepassing is. Het bedrag van EUR 39.399 dat in 2024 gemoeid is met Daadwerkelijk Herstel, noch de uitvoeringskosten rechtvaardigen de gevraagde voorziening. De (Aanvullende) Vaste Vergoeding past volgens de Staat in de vrijheid van het IMG om zijn eigen werkwijze te bepalen, en met het oog op de kosten van individueel maatwerk ervoor te opteren een aanvraag forfaitair af te handelen.⁹⁴
152. Bij pleidooi heeft de Staat erop gewezen dat in het Nader Rapport bij het wetsvoorstel tot Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen en Mijnbouwwet is aangegeven dat de Staat de kosten van Daadwerkelijk Herstel niet volledig van NAM zal heffen.⁹⁵ De vergelijking van de regeling Vaste Vergoeding met de stuwmeerregeling gaat mank, omdat die bedoeld was als

⁹¹ Zie uitgebreider hierboven, ¶¶ 81-83.

⁹² Kamerstukken 2020/21, 33 529, nr. 842, Brief van de Minister (EV3-61), p. 3.

⁹³ Pleitnota VoVo-3 Eiseressen, sheets 45-51.

⁹⁴ Zie uitgebreider hierboven, ¶¶ 106-110.

⁹⁵ Productie VV3-49, p. 19.

tijdelijke maatregel om een toen bestaand ‘stuwmeer’ van aanvragen weg te werken. De schadeafhandeling stond toen nog in de kinderschoenen, zodat nog niet kon worden bepaald of een generieke forfaitaire afhandelingswijze redelijk en doelmatig zou zijn.⁹⁶

Oordeel scheidsgerecht

153. Het scheidsgerecht begrijpt het verzoek van ExxonMobil en Shell zo dat het is beperkt tot vaststellen en toelichten dat in de heffingsbesluiten fysieke schade en immateriële schade geen kosten zijn opgenomen die verband houden met de regelingen Vaste Vergoeding, Aanvullende Vergoeding en Daadwerkelijk Herstel, waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt. In hun toelichting refereren ExxonMobil en Shell weliswaar ook aan kosten voor de versterkingsoperatie en andere aspecten van de schadeafhandeling waarvoor NAM niet aansprakelijk zou zijn, maar het petitum is uitdrukkelijk beperkt tot de heffingsbesluiten fysieke schade en immateriële schade en uit dezelfde toelichting blijkt dat de gevraagde voorlopige maatregel volgens ExxonMobil en Shell wordt gerechtvaardigd door de mogelijk aanzienlijke financiële gevolgen van de recente beleidswijzigingen ten aanzien van de regelingen Vaste Vergoeding, Aanvullende Vergoeding en Daadwerkelijk Herstel.⁹⁷

154. Uit het jaarverslag 2024 van het IMG blijkt dat in 2024 op basis van de regeling Daadwerkelijk Herstel slechts EUR 39.399 is toegekend en ter zake EUR 4.264.964 aan uitvoeringskosten is gemaakt, ten opzichte van een totaalbedrag aan uitgekeerde schadevergoedingen en uitvoeringskosten van bijna EUR 900 miljoen.⁹⁸ Deze bedragen rechtvaardigen geen uitstel van heffingen om die totale kosten over 2024 bij NAM in rekening te brengen. Bovendien heeft de Staat aangegeven dat in de periodieke heffingsbesluiten zal worden onderbouwd welk gedeelte van de kosten voor Daadwerkelijk Herstel in de heffing op NAM worden betrokken, zodat niet op voorhand vaststaat dat kosten van Daadwerkelijk Herstel van NAM geheven gaan worden waarvoor geen grondslag bestaat. Om die reden bestaat ten aanzien van te heffen kosten van Daadwerkelijk Herstel over 2025 en verder thans geen reden nu een voorlopige maatregel te treffen.

155. Het scheidsgerecht is er op voorhand onvoldoende van overtuigd dat de sinds 2021 bestaande regeling Vaste Vergoeding en de nieuwe regeling Aanvullende Vaste Vergoeding buiten de wettelijke taak van het IMG en IMG's vrijheid zijn eigen procedure en werkwijze te bepalen zouden vallen, dan wel in strijd met het AoH zouden zijn. In het algemeen kan het in dat kader doelmatiger zijn om een aanvraag om schadevergoeding forfaitair af te handelen met een vast bedrag van beperkte omvang, dan om iedere aanvraag volledig individueel op alle onderdelen te beoordelen. Onder meer omwille van de doelmatigheid, is het ook bij toepassing van het burgerlijke schadevergoedingsrecht gemeengoed geworden om massaschades forfaitair af te handelen.

156. Uit het jaarverslag 2024 van het IMG blijkt dat de gemiddelde uitvoeringskosten per besluit van fysieke schade met causaliteitsonderzoek EUR 8.977 bedroegen, waarbij de toegekende

⁹⁶ Pleitnota VoVo-3 Staat, ¶ 6.

⁹⁷ Verzoek VoVo-3, ¶ 58.

⁹⁸ Jaarverslag IMG 2024 (Productie VV3-042), p. 54.

schadevergoeding nog opgeteld dient te worden.⁹⁹ De gemiddelde uitvoeringskosten per besluit van de regeling Vaste Vergoeding over 2024 was EUR 1.073 bij een gemiddeld schadebedrag van EUR 9.792. Het scheidsgerecht acht het vooralsnog aannemelijk dat bij gemiddelde totale kosten van EUR 10.865 per besluit, forfaitaire afhandeling voor minder schadelast zorgt dan maatwerk tegen circa EUR 9.000 per besluit plus de daadwerkelijk vastgestelde schadevergoeding.

157. De verwijzing naar de in 2019 uitgevoerde stuwmeerregeling leidt het scheidsgerecht niet tot een andere conclusie. De schadeafhandeling stond toen nog in zijn kinderschoenen en de regeling was bedoeld om snel een ‘stuwmeer’ aan lopende aanvragen weg te werken. Op dat moment was nog niet duidelijk of een generieke forfaitaire afhandelingswijze redelijk en doelmatig zou zijn.
158. Ten aanzien van de Aanvullende Vergoeding is bovendien onbestreden gebleven dat de regeling pas eind 2024 is gestart en er aan het einde van het jaar pas 75 besluiten waren genomen, tegen in het verband van de verzochte voorlopige voorzieningen verwaarloosbare kosten.¹⁰⁰ Dit rechtvaardigt naar het oordeel van het scheidsgerecht geen uitstel van heffingen om de totale kosten van schadeafhandeling over 2024 bij NAM in rekening te brengen.
159. Tijdens de mondelinge behandeling hebben ExxonMobil en Shell toegelicht dat het ten aanzien van heffingen immateriële schade niet zozeer gaat om de immateriële schadevergoeding als zodanig, maar om het effect dat de (Aanvullende) Vaste Vergoeding zou hebben op de immateriële schade.¹⁰¹ Indien, zoals hierboven geoordeeld, belangenafweging ertoe leidt dat het verzoek voor zover dat betrekking heeft op de Vaste Vergoeding en de Aanvullende Vergoeding dient te worden afgewezen, geldt dat evenzeer voor een daarvan afgeleid effect op de vergoeding van immateriële schadevergoedingen. Bovendien hebben ExxonMobil en Shell onbestreden gelaten dat dergelijke vergoedingen bij de beoordeling van immateriële schadevergoeding op zichzelf gezien nauwelijks gewicht in de schaal leggen.¹⁰²
160. Slotsom is dat om bovenstaande redenen het belang van ExxonMobil en Shell onvoldoende gewicht in de schaal legt om tot toewijzing van het in het petitum onder (i) sub (b) gevorderde te kunnen leiden, rekening houdende met het belang van de Staat om de over 2024 voorgesloten kosten van de uitvoering van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie overeenkomstig de bestaande regelingen terugbetaald te krijgen.

(c) Vonnissen Versterkingsarbitrage en Schade-arbitrage

161. ExxonMobil en Shell verzoeken de Staat te gebieden zich te onthouden van het opleggen van heffingen totdat de vonnissen in de Versterkingsarbitrage en de Schade-arbitrage zijn gewezen en de Staat de inhoud van de vonnissen gemotiveerd in de heffingsbesluiten heeft verwerkt.

⁹⁹ Jaarverslag IMG 2024 (Productie VV3-042), p. 51.

¹⁰⁰ MvA VoVo-3, ¶ 8.3.20.

¹⁰¹ Transcript (4), 71-77.

¹⁰² Vgl. MvA VoVo-3, ¶ 8.4.4.

Positie ExxonMobil en Shell

162. ExxonMobil en Shell voeren daartoe aan dat opschorting van de heffingen niet alleen geboden is vanwege de nog uit te voeren audits, maar mede gedragen wordt door de verplichting van de Staat om de vonnissen in de NAM-arbitrages – die binnenkort worden gewezen – af te wachten en deze waar geraden in de heffingen te betrekken.¹⁰³
163. Tijdens de mondelinge behandeling hebben ExxonMobil en Shell daaraan toegevoegd dat van de vonnissen in de NAM-arbitrages geen prejudiciële werking uitgaat voor het AoH, maar dat ze op feitelijk niveau relevant zijn en de Staat zich hiervan in het kader van inzage en transparantie als bedoeld in artikel 5.11 AoH rekenschap moet geven. De Staat zou ook zelf hebben aangegeven dat de vonnissen in de NAM-arbitrages ook voor deze arbitrage relevant kunnen zijn.¹⁰⁴

Positie Staat

164. De Staat meent dat er geen juridische grond of aanleiding is voor een gebod geen heffingen op te leggen totdat is beslist in (de eerste fase van) de NAM-arbitrages.¹⁰⁵

Oordeel scheidsgerecht

165. Het scheidsgerecht overweegt dat het enkele feit dat de vonnissen in de NAM-arbitrages op feitelijk niveau relevant kunnen zijn, niet met zich meebrengt dat op grond van artikel 5.11 AoH van de Staat kan worden verlangd dat hij het opleggen van heffingen opschort totdat hij zich rekenschap heeft gegeven van de mogelijke feitelijke relevantie van de vonnissen. De inhoud van de vonnissen in de NAM-arbitrages kunnen altijd nog worden betrokken in toekomstige heffingen, in de definitieve heffingen over 2024 en/of in de beslissing op de bezwaren die tegen deze heffingen ingesteld worden. ExxonMobil en Shell lijken dit zelf ook in te zien, in de zin dat opschorting van de heffingen naar hun eigen zeggen *geboden* wordt vanwege de nog uit te voeren audits en daarnaast slechts *mede gedragen* wordt door een niet nader gespecificeerde verplichting die vonnissen af te wachten. Nu het scheidsgerecht oordeelt dat opschorting van de heffingen niet geboden wordt vanwege de nog uit te voeren audits, valt het afwachten van de NAM-vonnissen als aanvullende grondslag voor opschorting weg.
166. Daarbij komt Fdat naar het voorlopig oordeel van het scheidsgerecht het belang van ExxonMobil en Shell bij het opschorten van heffingen totdat de vonnissen in de NAM-arbitrages zijn gewezen, onvoldoende zwaar weegt ten opzichte van het belang van de Staat om overeenkomstig de bestaande afspraken de over 2024 voorgeschoten kosten van de uitvoering van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie tijdig terugbetaald te krijgen, om tot toewijzing van het in het petitum onder (i) sub (c) gevorderde te kunnen leiden.

¹⁰³ Zie uitgebreider hierboven, ¶¶ 84-85.

¹⁰⁴ Pleitnota VoVo-3 Eiseressen, sheets 41-43.

¹⁰⁵ Zie uitgebreider hierboven, ¶ 111.

E. Conclusie

167. Uitgaande van de veronderstelling van bevoegdheid, komt het scheidsgerecht tot de conclusie dat rekening houdend met het belang van de Staat de over 2024 voorgeschoten kosten van de uitvoering van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie overeenkomstig de bestaande afspraken in de vorm van een heffing aan Eiseressen door te belasten:
- (a) het belang van ExxonMobil en Shell bij het opleggen aan de Staat van een verbod op tussentijdse heffingen, althans een gebod zich te onthouden van het opleggen van heffingen totdat de ADR op basis van het overeen te komen auditprotocol controles bij het IMG en de NCG over de heffingsperiode 2024 heeft uitgevoerd en de Staat de uitkomsten van deze controles in de heffingsbesluiten heeft verwerkt onvoldoende zwaar weegt om tot toewijzing van het in het petitum onder (i) sub (a) gevorderde te kunnen leiden;
 - (b) het belang van ExxonMobil en Shell bij een gebod jegens de Staat zich te onthouden van het opleggen van heffingen totdat de Staat in de heffingsbesluiten fysieke schade en immateriële schade heeft vastgesteld en toegelicht dat hierin geen kosten zijn opgenomen die verband houden met regelingen waaronder geen causaliteitsonderzoek plaatsvindt en heeft toegelicht op welke wijze dit is gewaarborgd en hoe onderscheid is gemaakt tussen kosten die wel en kosten die niet aan NAM worden doorberekend, onvoldoende zwaar weegt om tot toewijzing van het in het petitum onder (i) sub (b) gevorderde te kunnen leiden; en
 - (c) het belang van ExxonMobil en Shell bij het opschorten van heffingen totdat de vonnissen in de NAM-arbitrages zijn gewezen, teneinde de Staat in de gelegenheid te stellen eventueel feitelijk relevante overwegingen in die vonnissen gemotiveerd in de heffingsbesluiten te verwerken, onvoldoende zwaar weegt om tot toewijzing van het in het petitum onder (i) sub (c) gevorderde te kunnen leiden.
168. De slotsom is dat het belang van ExxonMobil en Shell bij toewijzing van het in het petitum onder (i) geformuleerde primaire verzoek, zowel ten aanzien van ieder van de voorzieningen sub (a), sub (b) en sub (c) als ten aanzien van de drie voorzieningen gezamenlijk, onvoldoende zwaar weegt ten opzichte van het belang van de Staat bij handhaving van de bestaande situatie om tot toewijzing van dit verzoek te kunnen leiden. In het geval van de NAM-arbitrages geldt daarnaast dat de grondslag voor de gevraagde voorziening ontbreekt.
169. Belangenafweging staat ook in de weg aan toewijzing van het subsidiaire verzoek van ExxonMobil en Shell de betalingstermijn van de heffingen en de verplichting tot het voldoen van wettelijke rente op te schorten. Indien belangenafweging ertoe leidt dat een primair verzochte voorziening die ertoe strekt het opleggen van heffingen op te schorten niet kan worden toegewezen, vermag het scheidsgerecht zonder adequate nadere toelichting, die ontbreekt, niet in te zien waarom diezelfde belangenafweging wel zou moeten leiden tot het opschorten van betalingstermijnen en de verplichting tot het voldoen van wettelijke rente op te schorten nadat de heffingen zijn opgelegd. Het enkele feit dat de Staat na het opleggen van de heffingen in 2023 een verzoek van NAM om uitstel van betaling heeft afgewezen en NAM bij het uitblijven

van betaling binnen de betalingstermijn van zes weken is NAM wettelijke rente verschuldigd is, is daartoe naar het oordeel van het scheidsgerecht onvoldoende. Het subsidiaire verzoek zal daarom eveneens worden afgewezen.

170. Bij deze uitkomst behoeven de overige verweren van de Staat geen bespreking.

171. Als laatste zal het scheidsgerecht zich buigen over de kosten van de procedure.

VII. KOSTEN

172. Beide Partijen hebben met betrekking tot dit verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen het scheidsgerecht verzocht de wederpartij te veroordelen in de kosten als bedoeld in artikel 52 NAI Arbitragereglement, met inbegrip van de kosten van juridische bijstand.

173. Volgens artikel 57 lid 1 NAI Arbitragereglement stelt het scheidsgerecht met inachtneming van het bepaalde in artikel 54 de kosten van de arbitrage vast. Artikel 57 lid 2 NAI Arbitragereglement bepaalt dat de partij die in het ongelijk is gesteld wordt veroordeeld tot betaling van de kosten van de arbitrage, behoudens bijzondere gevallen ter beoordeling van het scheidsgerecht. Indien de partijen ieder voor een deel in het ongelijk zijn gesteld, kan het scheidsgerecht de kosten van de arbitrage geheel of gedeeltelijk verdelen.

174. Beide partijen hebben opgave gedaan van de door hen gemaakte juridische kosten.¹⁰⁶ Artikel 56 NAI Arbitragereglement bepaalt dat het scheidsgerecht de partij die in het ongelijk is gesteld, kan veroordelen tot betaling van een redelijke vergoeding voor juridische bijstand van de partij die in het gelijk is gesteld, indien en voor zover deze kosten naar het oordeel van het scheidsgerecht noodzakelijk waren. Artikel 52 NAI Arbitragereglement bepaalt dat onder de kosten van de arbitrage worden verstaan de kosten genoemd in de artikelen 53, 54 en 56 en de overige kosten welke de arbitrage naar het oordeel van het scheidsgerecht noodzakelijkerwijs meebracht.

175. Shell en ExxonMobil verzoeken de Staat te veroordelen in de kosten van deze arbitrage, waaronder enerzijds het honorarium en de verschotten van het scheidsgerecht, en anderzijds de kosten van juridische bijstand en deskundigen en overige kosten als gevolg van de hoorzitting, in totaal gekwantificeerd op EUR 595.746,13 (exclusief btw)¹⁰⁷ althans een zodanig bedrag dat het scheidsgerecht redelijk acht, met bepaling dat de kostenveroordeling binnen veertien dagen na het in deze zaak te wijzen vonnis moet zijn voldaan, bij gebreke waarvan de kosten vanaf bedoelde termijn voor voldoening dienen te worden vermeerderd met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW.

¹⁰⁶ Zie hierboven, ¶ 45.

¹⁰⁷ Bestaande uit kosten van juridische bijstand (EUR 584.934,88) en overige kosten van de zitting (EUR 8.320,25), transcriptiediensten (EUR 570,00) en tolkdiensten (EUR 1.921,00); alle kosten exclusief btw. Dit betreft het totaalbedrag exclusief het honorarium en de verschotten van het scheidsgerecht.

176. De Staat verzoekt het scheidsgerecht Shell en ExxonMobil te veroordelen in de door de Staat ingediende kosten indien Shell en ExxonMobil geheel of gedeeltelijk in het ongelijk worden gesteld. De Staat begroot die kosten op EUR 231.081,62 (inclusief btw).¹⁰⁸
177. ExxonMobil en Shell betwisten dat het voor de Staat mogelijk is om vergoeding van de btw over de door hem gemaakte kosten te vorderen. De btw wordt afgedragen aan de Ontvanger, die onderdeel uitmaakt van de Staat als publiekrechtelijke rechtspersoon. De afdracht van btw door de Staat enerzijds en het innen van de btw door de Ontvanger anderzijds, hebben daarmee per saldo voor de Staat geen vermogensrechtelijke gevolgen gehad. De Staat wordt *feitelijk* overgecompenseerd als de door de Staat gevorderde btw-kosten door ExxonMobil en Shell zouden moeten worden vergoed. ExxonMobil en Shell menen dat ook bij een afwijzing of gedeeltelijke toewijzing van hun vorderingen een volledige kostenveroordeling van de Staat op zijn plaats is. Door het nalaten van de Staat hadden ExxonMobil en Shell geen ander middel beschikbaar om de Staat te bewegen zijn afspraken in het AoH na te leven.¹⁰⁹
178. De Staat maakt bezwaar tegen de hoogte van het bedrag aan juridische kosten van ExxonMobil en Shell, omdat deze kosten niet noodzakelijk waren en dat toewijzing van een volledige vergoeding niet redelijk zou zijn. De Staat verzoekt het scheidsgerecht om de kosten te matigen tot EUR 350.000. Inclusief nadere kosten gemaakt na 24 oktober 2025 is het totaalbedrag aan arbitragekosten van de Staat EUR 235.726,81 (inclusief btw).¹¹⁰
179. Het scheidsgerecht acht een beslissing over de kosten van dit verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen thans niet opportuun en houdt die beslissing aan tot een volgend arbitraal vonnis in deze procedure.

VIII. BESLISSING

180. Het scheidsgerecht, beslissend volgens de regelen des rechts:
- (1) *wijst* het verzoek van ExxonMobil en Shell van 2 oktober 2025 tot het treffen van voorlopige voorzieningen *af*; en
 - (2) *houdt* een beslissing over de kosten van dit verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen *aan* tot een volgend arbitraal vonnis.

¹⁰⁸ Bestaande uit kosten van juridische bijstand (EUR 221.220,24) en overige kosten van de zitting en transcriptiediensten (EUR 9.861,38).

¹⁰⁹ Reactie Eiseressen op Cost Submission Staat van 7 november 2025, ¶¶ 2-8.

¹¹⁰ Reactie Staat op Cost Submission ExxonMobilo en Shell van 7 november 2025, ¶¶ 2-4.

Dit arbitraal vonnis is gewezen te 's-Gravenhage op 14 november 2025.

