

Onderzoek lustenverdeling mijnbouw

Onderzoek naar verschillende modellen om opbrengsten/lusten van mijnbouwactiviteit anders te verdelen en besteden om deze meer te laten landen in de lokale omgeving waar de mijnbouwactiviteiten plaatsvinden.

Rebel Group

Datum: december 2023

Status: Concept

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken, Directie
Transitie Diepe Ondergrond

Onderzoeksteam: Enno Gerdes, Matthijs van Neerbos, Judith
Gunnink, Tara van Bussel

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| Managementsamenvatting | 4 |
| 1. Aanleiding | 6 |
| 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek | 7 |
| 1.2 Onderzoeksvraag en scope | 9 |
| 1.3 Onderzoeksaanpak en leeswijzer | 10 |
| 2. Lasten- en lustenverdeling huidig stelsel | 11 |
| 2.1 Financiële opbrengsten | 12 |
| 2.2 Niet-financiële effecten | 16 |
| 3. Alternatieve modellen (financiële) lustenverdeling | 18 |
| 3.1 Inspiratie uit het buitenland en vergelijkbare sectoren | 20 |
| 3.2 Ordening van modellen | 26 |
| 3.3 Denkbare modellen | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 4. Beoordeling | 34 |
| 4.1 Uitvoerbaarheid | 35 |
| 4.2 verdelingsaspecten | 39 |
| 4.3. Samenvatting beoordeling per model | 42 |
| 5. Conclusies | 43 |
| Bijlagen | 47 |
| A – Literatuurlijst | 48 |
| B – Lijst geïnterviewden | 49 |



MANAGEMENTSAMENVATTING (deel 1 van 2)

Achtergrond

Mijnbouw in Nederland kent een lange geschiedenis. Waar mijnbouw vaak grote voordelen heeft gekend en nog steeds kent voor de samenleving als geheel, slaat een groot deel van de (ervaren) lasten vaak neer bij de lokale gemeenschap. Tegelijkertijd verandert het karakter van mijnbouw de komende decennia ingrijpend.

Gegeven de nieuwe situatie, én de ervaringen uit het verleden, werkt het Rijk nu aan een nieuwe Mijnbouwwet.

Dit onderzoek heeft als doel om verschillende methodes in beeld te brengen waarmee een andere verdeling en besteding van baten/lusten kan worden gerealiseerd, zodat de lokale omgeving meer deelt in de lusten dan nu het geval is. Belangrijk is dat fysieke schade als gevolg van mijnbouw buiten de definitie van lasten valt zoals gehanteerd in dit onderzoek. Deze schade dient immers hoe dan ook te worden gecompenseerd, ongeacht de lusten van mijnbouw. Het onderzoek richt zich daarnaast alleen op nieuwe mijnbouwactiviteiten (op land), alle al vergunde mijnbouw en mijnbouwactiviteiten op de Noordzee vallen buiten de scope.

Onder lusten verstaan we voordelen die voortkomen uit de extractie, verkoop en/ of opslag van stoffen uit of in de diepe ondergrond. Deze voordelen omvatten niet alleen financiële, maar ook fysieke, natuurlijke, sociaalmaatschappelijke en economische voordelen. Onder lasten verstaan we nadelen of negatieve effecten van mijnbouwactiviteiten. Ook de lasten strekken zich uit over bovengenoemde domeinen.

Huidige situatie

De exploitant ontvangt de directe financiële baten van een project. Het Rijk ontvangt vervolgens via diverse specifieke mijnbouwbelastingen (alleen voor gas en olie) en via dividenden (alle mijnbouw behalve zoutwinning) een deel van de baten. Deze huidige financiële stromen lopen van het project primair naar de Rijksbegroting. Naast de specifieke mijnbouwbelastingen zijn er ook generieke belastingen die onder de lusten van mijnbouw geschaard kunnen worden; denk aan de vennootschapsbelasting of lokale belastingen en heffingen.

Ten slotte zijn er voorbeelden waarbij lokale (deels) publieke partijen, zoals een investeringsmaatschappij, aandeelhouder zijn en daaruit dividenden ontvangen.

Naast de financiële baten voor mijnbouwbedrijven en het Rijk heeft mijnbouw doorgaans een positief effect op de lokale economie. Deze economische baten slaan deels neer bij de lokale omgeving in de vorm van (tijdelijke) bedrijvigheid en werkgelegenheid, zowel direct bij het mijnbouwbedrijf zelf als bij toeleveranciers en ondersteuning. Bovendien kan mijnbouw een stimulans zijn voor regionale innovatie.

Lasten manifesteren zichzelf vooral in het fysieke, natuurlijke en sociaal-maatschappelijke domein op lokaal niveau: alle mijnbouwactiviteiten leggen lokaal beslag op de ruimte en zorgen in meer of mindere mate voor landschapsverandering. Ook is er sprake van economische transitiekosten, immers de activiteit is tijdelijk. Ook is er bij de meeste mijnbouwactiviteiten sprake van bodemdaling en/of –stijging. En is er soms een risico op aardbevingen. In welke mate dit plaatsvindt is afhankelijk van de desbetreffende mijnbouwactiviteit en de lokale eigenschappen van de ondergrond. Vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt kan mijnbouw leiden tot maatschappelijke onrust. Vooral in Groningen is de maatschappelijke onrust als gevolg van mijnbouw aanzienlijk en heeft deze geleid tot gebrek aan vertrouwen in de overheid.

Mogelijke alternatieve modellen

We hebben zowel modellen in het buitenland als in vergelijkbare sectoren onderzocht ter inspiratie. Voor alle voorbeelden geldt dat de instrumenten niet 1-op-1 te vertalen zijn naar de concrete situatie van mijnbouw in Nederland. Maar ze bieden wel inspiratie en aanknopingspunten.

Buitenlandse modellen die we hebben onderzocht, zijn het Noorse model waarbij mijnbouwopbrengsten belegd worden in een fonds; het Deense model met deelname van omwonenden aan energieprojecten; en het Duitse model waarin opbrengsten gedeeld worden tussen alle deelstaten.

In Nederland zelf hebben we gekeken naar bestaande voorbeelden (deelname NOM, omgevingsfonds Vermillion, geothermie Westland), maar ook naar totaal andere sectoren (percentageregeling cultuur; Nationaal Programma Rotterdam Zuid; heffing van leges).



MANAGEMENTSAMENVATTING (deel 2 van 2)

Uit deze inventarisatie komen een zevental denkbare modellen naar voren:

1. Een uitkering via het Gemeente- of het Provinciefonds.
2. Een Vereveningsfonds Mijnbouwgebieden.
3. Een Nationaal Programma Mijnbouwgebieden.
4. Een lokale vergoeding aan gemeente of provincie.
5. Regionaal aandeelhouderschap via een ontwikkelmaatschappij.
6. Aandeelhouderschap van de omgeving.
7. Een lokaal projectfonds.

We hebben de modellen beoordeeld ten eerste op de uitvoerbaarheid (sluiten ze aan bij een bekend mechanisme, is een heldere gebiedsafbakening mogelijk en zijn ze geschikt te maken voor elk type mijnbouw?) en ten tweede op verdelingsaspecten (verdeling tussen generaties, verdeling van risico's, verdeling tussen sectoren).

Uit de beoordeling blijkt dat géén van de modellen zonder meer beter scoort dan het huidige model: ze hebben allemaal voor- én nadelen, iets wat ook voor het huidige model geldt. Daarom leidt het onderzoek niet tot een éénduidige aanbeveling. Uiteindelijk is er sprake van een afweging tussen maatschappelijke waarden en belangen van alle partijen. Deze afweging kan alleen op politiek-bestuurlijk niveau gemaakt worden.

Samengevat maakt de lusten-lastenanalyse duidelijk dat lusten beperkt worden gedeeld met de lokale omgeving. Vanuit dat oogpunt is het logisch om te kijken naar andere manieren om de lusten te verdelen.

Maar, een alternatieve manier van het verdelen van lusten brengt ook het risico's met zich mee op het ontstaan van nieuwe ongelijkheden. Of de uitvoering kan dusdanig complex worden dat daarin nieuwe ongelijkheden ontstaan. Een aantal voorbeelden:

- Zo is de vraag over de afbakening van een gebied of omgeving ongelooflijk complex. Waar trek je precies de grens van wie mag delen in de lusten? Een huis kan óp de gasbel staan, maar kan er ook 50 meter naast staan, wie mag dan wel meeprofiteren, en wie niet?
- Dit onderzoek richt zich bovendien alleen op toekomstige mijnbouwprojecten, maar gelden argumenten voor een andere verdeling van lusten niet evenzeer voor huidige projecten? En creëert het nu geen nieuwe ongelijkheid met alle gebieden waar mijnbouw in het verleden al vergund is?

- Daarnaast geldt dat als het delen in lusten afhankelijk wordt van de kenmerken van een specifiek project (bijvoorbeeld winstgevendheid), verschillen tussen mijnbouwgebieden ontstaan terwijl de (zorgen over) hinder, milieueffecten en tijdelijke economische verstoringen wellicht vergelijkbaar zijn.
- Datzelfde geldt waarschijnlijk voor andere bedrijvigheid waar evenzeer nationale belangen bij zijn en lokale overlast, zoals infrastructuur, Tata en Schiphol. De toevalligheid van wie waar woont en dus meeprofitereert zal mogelijk zorgen voor onuitlegbare verschillen.

Los van de voor- en nadelen die ieder alternatief inherent kent – is misschien wel het voornaamste de positie en erkenning voor de lokale omgeving. Uit dit onderzoek is gebleken dat er brede behoefte is aan zeggenschap over of en hoeveel mijnbouw plaatsvindt, over erkenning voor de bijdrage die een gebied voor Nederland heeft en de lasten die het als gevolg daarvan mogelijk ondervindt. Daarbij gaat het dan met name over het serieus nemen van een gebied en de mensen die daar wonen. Zonder zeggenschap en erkenning voor de lokale omgeving, kan meer delen als lokale omgeving in de (financiële) lusten ook als een vorm van afkoop worden ervaren. Dan draagt het juist niet bij aan het ervaren gevoel van eerlijkheid.

Indien gekozen wordt voor een andere dan de huidige verdeling, is er wel een aantal randvoorwaarden.

Allereerst is het ingewikkeld, maar wel nodig, om consistente en uitlegbare keuzes te maken. Naast de alternatieven die in dit onderzoek worden geschetst zijn nog talloze combinaties en variaties mogelijk. Die veelheid aan variaties is ook een risico: er kunnen zo verschillen ontstaan tussen gebieden. Dit betekent bijv. ook dat deling puur afhankelijk maken van de winst van een project kwetsbaar is, omdat een voordeel voor de omgeving dan afhankelijk is van de winstgevendheid van een project terwijl lasten vergelijkbaar kunnen zijn.

Daarnaast is het, welk alternatief ook wordt overwogen, belangrijk om publieke uitgaven niet risicovol te financieren en risico's alleen neer te leggen bij partijen die deze risico's ook kunnen dragen. Lopende consumptieve publieke uitgaven afhankelijk maken van tijdelijke en variabele mijnbouwinkomsten leidt tot onwenselijke uitkomsten. Het maakt de begroting minder stabiel en zet overheden voor tegenstrijdige belangen.



1. AANLEIDING

- 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek
- 1.2 Onderzoeksvraag en scope
- 1.3 Onderzoeksaanpak en leeswijzer

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Mijnbouw in Nederland kent een lange geschiedenis. Waar mijnbouw vaak grote voordelen heeft gekend en kent voor de samenleving als geheel, slaat een groot deel van de (ervaren) lasten vaak neer bij de lokale gemeenschap. Tegelijkertijd verandert het karakter van mijnbouw de komende decennia ingrijpend. De huidige Mijnbouwwet gaat nu nog uit van een marktwerkingsgedachte waarin de winning van delfstoffen centraal staat en mijnbouwbedrijven veel zekerheid krijgen met vergunningen voor lange (tot 2003 zelfs soms onbepaalde) tijd.

Gegeven de nieuwe situatie, én de ervaringen uit het verleden, werkt het Rijk nu aan een nieuwe Mijnbouwwet. In januari 2023 is de Contourennota Mijnbouw 2050 aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarin worden enkele basisprincipes voor de nieuwe Mijnbouwwet geëxpliciteerd. Het doel van de wetsvernieuwing is een nieuw stelsel dat meer rekening houdt met de belangen van omwonenden en ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld rond de energietransitie. In die contourennota is tevens de rechtstreekse aanleiding opgenomen voor het onderhavige onderzoek:

“Ook wil het kabinet de mogelijkheden verkennen om de lusten en lasten van mijnbouwactiviteiten anders te verdelen, zodat bijvoorbeeld de baten uit activiteiten die van nationaal of economisch belang zijn, deels terugvloeien naar de regio waar de activiteiten plaatsvinden. Als laatste wil het kabinet onderzoeken of aanvullende afspraken gemaakt kunnen worden met regio’s waar activiteiten van nationaal

belang plaatsvinden die voor de Staat geen opbrengsten in geld genereren (bijvoorbeeld opslag van energiedragers), om het belang van de Staat en het regionale belang meer in evenwicht te brengen (bijvoorbeeld via gebiedsafspraken). Het kabinet wil dit aspect eveneens meenemen in een verkenning.”

Dit onderzoek heeft als doel om verschillende modellen in beeld te brengen waarmee een andere verdeling en besteding van opbrengsten/lusten kan worden gerealiseerd, zodat de lokale omgeving meer deelt in de lusten dan nu het geval is. We schetsen de mogelijkheden en effecten (zowel positief als negatief) van verschillende alternatieve modellen.

Uiteindelijk is er geen alternatief model denkbaar waarmee iedereen helemaal tevreden is. Iedere verdeling van lusten kent inherent voor- en nadelen. Hoe bepaal je bijvoorbeeld de grenzen van een lokale omgeving, terwijl duidelijk is dat de grenzen van een mijnbouwgebied zich moeilijk verhouden tot bestuurlijke afbakeningen van gemeenten of provincies? Wat is er nog te verdelen als er geen positieve financiële lusten meer zijn? Hoe weeg je de belangen van generaties na ons en generaties voor ons, en voorkom je dat er onuitlegbare verschillen ontstaan tussen “mazzel- en pechgeneraties” en/of -gebieden? Dit onderzoek heeft niet alle antwoorden, maar beoogt op een consistente manier te schetsen welke benaderingen mogelijk zijn. De uiteindelijke afweging is politiek.

1.2 Onderzoeksvraag en scope

Tegen de geschetste achtergrond heeft het ministerie van EZK een aantal onderzoeksvragen gesteld:

1. Breng in beeld hoe het financieel stelsel m.b.t. de opbrengsten van mijnbouwactiviteiten voor bedrijven en staat nu is ingericht (baseline)?
2. Welke modellen zijn er om in de lokale omgeving van mijnbouwactiviteiten tot een andere verdeling en besteding van lusten en lasten te komen?
3. Wat als de mijnbouwactiviteit geen directe financiële baten oplevert?
4. Wat is er nodig om dit uit te kunnen voeren en welke voor- en nadelen brengen deze modellen met zich mee?

In deze rapportage beantwoorden we de onderzoeksvragen. Door de opdrachtgever zijn enkele scopeafbakeningingen meegegeven. Ten eerste gaat het in het onderzoek alleen om **nieuwe mijnbouwactiviteiten**. Activiteiten uit het verleden, en nog lopende activiteiten, vallen buiten de scope van het onderzoek, mede omdat hier eigendomsrechten zijn waarop ingrijpen lastig en mogelijk onwenselijk is. Dat geldt dus o.a. ook voor de gaswinning op het Groningenveld en andere al vergunde gaswinning in kleinere velden. Ten tweede, **fysieke schade als gevolg van mijnbouw valt buiten de definitie van lasten** zoals gehanteerd in dit onderzoek. De reden hiervoor is als volgt: fysieke schade dient sowieso hersteld c.q. vergoed te worden, volledig onafhankelijk van een discussie over de herverdeling van financiële baten. Anders gezegd: er kan nooit sprake zijn van een verrekening van financiële lusten enerzijds met fysieke schade anderzijds. Dat zou ook bij de

gedupeerden van fysieke schade tot een gevoel van afkoop kunnen leiden. Ten derde valt **opslag van CO2 buiten scope**.

Vanuit deze onderzoeksvragen en scopeafbakening kijken wij dus puur naar mogelijkheden om lusten van toekomstige mijnbouwactiviteiten meer terug te laten vloeien naar de lokale omgeving. Bij dat laatste kijken we, conform het Brede Welvaartprincipe "effecten later", ook naar toekomstige generaties. Dat doen wij in de wetenschap dat mijnbouwactiviteiten niet hóéven plaats te vinden: als er mijnbouwactiviteiten zijn dan is er kennelijk een maatschappelijke meerwaarde. Ons onderzoek wil helpen om tot een meer consistente benadering te komen van hoe anders met maatschappelijke lusten kan worden omgegaan.

Daarbij definiëren we lusten en lasten als volgt. Onder lusten verstaan we voordelen die voortkomen uit de extractie, verkoop en/ of opslag van stoffen uit of in de diepe ondergrond. Deze voordelen omvatten niet alleen financiële, maar ook fysieke, natuurlijke, sociaalmaatschappelijke en economische voordelen. Onder lasten verstaan we nadelen of negatieve effecten van mijnbouwactiviteiten. Ook de lasten strekken zich uit over bovengenoemde domeinen. Naast daadwerkelijke schades of het reële risico dat dit plaatsvindt, zijn er vaak ook gevoelens van onrust bij de lokale omgeving. Hoewel het hierbij niet om daadwerkelijke schade gaat en risico's soms beperkt zijn, zijn die gevoelens van onrust wel degelijk een last. Met lasten bedoelen we in dit onderzoek nadrukkelijk niet de kosten – zoals investeringen in apparatuur en personeelskosten –om mijnbouwactiviteiten mogelijk te maken.

Wat wordt in dit onderzoek bedoeld met mijnbouw?

MIJNBOUW: OPSPOREN, WINNEN EN OPSLAAN VAN (DELFI)STOFFEN OF AARDWARMTE IN DE DIEPE ONDERGROND



WINNING

GASWINNING

De Nederlandse ondergrond bevat meer dan 470 gasvelden, waarvan ~250 in productie. Verreweg het grootste veld is het Groningenveld, waar decennialang aardgas is gewonnen. Gas wordt gebruikt in huishoudens en industrie.

OLIEWINNING

Er wordt op beperkte schaal olie gewonnen, voornamelijk door de NAM in Drenthe (Schoonebeek), in de omgeving van Rotterdam en onder de Noordzee. Aardolie wordt gebruikt voor brandstof en als grondstof voor producten.

ZOUTWINNING

Nederland heeft verschillende zoutlagen geschikt voor zoutwinning. Zout wordt gebruikt voor consumptie, in de industrie en als strooizout. Zoutwinning vindt plaats in Twente, Groningen en onder de Waddenzee.

GEOOTHERMIE

Ook wel aardwarmte, duurzame energieopwekking, warm water wordt opgepompt. Nu vooral voor verwarmen kassen en woningen. Op lange termijn ook industrieel en opwekken elektriciteit. Nu vooral in Zuidwesten NL.



OPSLAG

OPSLAG GAS/OLIE

Het tijdelijk opslaan van gas en olie in zoutcavernes en lege gasvelden gebeurt op 5 plekken in Nederland en zorgt voor strategische voorraden en vangt fluctuaties in vraag en aanbod op (buffering).

OPSLAG WATERSTOF

Met de komst van waterstof als duurzame energie, ontstaat ook behoefte aan buffering om pieken en dalen in vraag en aanbod op te vangen. Op dit moment wordt waterstof nog niet ondergronds opgeslagen, er zijn wel plannen voor.

Buiten scope: OPSLAG STIKSTOF

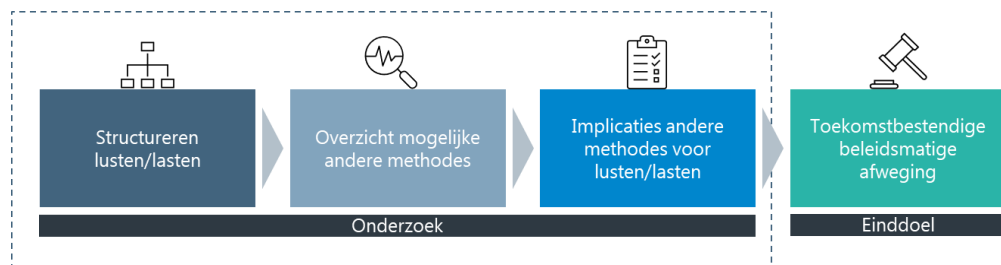
Stikstof wordt tijdelijk opgeslagen en gebruikt om bij te mengen met buitenlands gas (hoogcalorisch) om het geschikt te maken voor gebruik in Nederland (laagcalorisch).

Buiten scope: OPSLAG CO2

CO2 kan tijdelijk in de grond geïnjecteerd worden om meer olie te winnen. Soms permanent om CO2-uitstoot te verminderen. In Nederland is geen permanente opslag, er zijn plannen voor opslag onder de Noordzee.

1.3 Onderzoeksaanpak en leeswijzer

Dit onderzoek schetst verschillende uitgewerkte verdeelmodellen en staat daarmee ten dienste aan een toekomstige beleidsmatige afweging. Een beleidsmatige afweging wordt mogelijk bij overzicht, en dat overzicht begint bij structuur. De methodiek van dit onderzoek richt zich op het creëren van een trechter naar overzichtelijke opties waar keuzen op hoofdlijnen kunnen worden gemaakt, die vervolgens nadere uitwerking (financieel, technisch, juridisch) behoeven. Vanuit deze methodiek is het onderzoeksdoel op te delen in drie onderdelen, zoals hieronder weergegeven.



Allereerst is in kaart gebracht welke **lusten en lasten (hoofdstuk 2)** verschillende mijnbouwactiviteiten genereren en bij wie de lusten en lasten in het huidige stelsel neerslaan (onderverdeeld naar bedrijfsleven, overheid, inwoners nationaal en lokaal). Hierbij is in beeld gebracht hoe het stelsel met betrekking tot de financiële opbrengsten op dit moment is ingericht (de baseline) en in hoeverre lusten nu al gedeeld worden met de lokale omgeving.

Vervolgens hebben we onderzocht welke **andere modellen (hoofdstuk 3)** er zijn om lusten te verdelen, door in de volle breedte te inventariseren en uitdenken welke modellen er zijn om lusten anders te verdelen. Hierbij zijn met name voorbeelden uit vergelijkbare sectoren en andere landen gebruikt. Per model is geanalyseerd op welke wijze de lusten anders worden verdeeld over de verschillende belanghebbenden.

Aansluitend hebben we onderzocht hoe toepasbaar en kansrijk andere modellen voor Nederland zijn. Per alternatief model is een analyse uitgevoerd van de **implicaties voor de verdeling van lusten (hoofdstuk 4)**: in welk type situaties is dit verdeelmodel geschikt (bv. bij voornamelijk financiële lasten herverdeling of bij grote maatschappelijke impact) en wat zijn implicaties voor uitvoering van het model?

Een en ander leidt tot **conclusies (hoofdstuk 5)**, waarbij we niet tot een oordeel over de wenselijkheid komen, maar de modellen wel afzetten tegenover het huidige model.



2. LASTEN- EN LUSTENVERDELING HUIDIG STELSEL

- 2.1 Financiële opbrengsten
- 2.2 Niet-financiële effecten

2.1 Financiële opbrengsten

In deze paragraaf schetsen we de huidige afspraken over lustenverdeling van mijnbouwactiviteiten. De focus ligt hierbij op financiële lustenstromen vanuit mijnbouwactiviteiten naar de overheid.

Naast reguliere belastingen zijn in de Mijnbouwwet extra afspraken gemaakt over lustenverdeling voor alle mijnbouwbedrijven

In de Mijnbouwwet staan de regels met betrekking tot het onderzoek naar, opsporen, winnen en opslaan van delfstoffen en aardwarmte en andere aan mijnbouw verwante activiteiten. Op basis van de Mijnbouwwet worden vergunningen verleend die de vergunninghouder mandaat geven om in een bepaald gebied mijnbouwactiviteiten uit te voeren. Ook zijn de afspraken over financiële afdrachten in de Mijnbouwwet vastgelegd. In de afgelopen decennia zijn er ook overeenkomsten op basis van de Mijnbouwwet gesloten, bijvoorbeeld over de gaswinning in het Groningenveld. Inmiddels is het meeste overgegaan naar de Mijnbouwwet, daarom richten we ons voornamelijk op de afspraken zoals vastgelegd in die wet.

De belangrijkste opbrengsten voor de overheid zijn de mijnbouwheffingen (oppervlakterecht, cijns en winstaandeel) en aanvullende inkomsten uit staatsdeelnemingen en bijzondere afdrachten. Mijnbouwoperators vallen natuurlijk ook onder de reguliere wetgeving die voor alle bedrijven geldt en zijn

belastingplichtig voor bijvoorbeeld vennootschapsbelasting, omzetbelasting, loonbelasting, dividendbelasting, en milieubelastingen. De vaste belastingen lopen dus allemaal via de Rijksbegroting. Uiteraard zijn exploitanten verplicht om geldende lokale heffingen af te dragen. Op de volgende pagina's lichten we de heffingen en belastingen in meer detail toe.



Toelichting per inkomstenstroom

Globaal ziet het huidig stelsel er als volgt uit. De exploitant ontvangt de directe financiële baten van een project. Het Rijk ontvangt vervolgens via diverse belastingen en mogelijke dividenden een deel van de baten. De huidige financiële stromen lopen van het project primair naar de Rijksbegroting. Hieronder worden de verschillende belastingen en uitkeringen omschreven.



Mijnbouwheffingen

Alleen gas- en oliebedrijven dragen mijnbouwheffingen af. Jaarlijks wordt oppervlakterecht in rekening gebracht bij de houders van offshore opsporings- of winningsvergunningen (oppervlakte is grondslag). Ook worden cijns betaald op basis van de omzet die wordt gegenereerd in het kalenderjaar waarover belasting wordt geheven (omzet is grondslag). Ten slotte is er een heffing over het winstaandeel, met een hoogte van 50%, berekend op basis van de winst- en verliesrekening van de vergunninghouder (winst is grondslag). Die laatste wordt deels verrekend met de Vennootschapsbelasting.



Dividenduitkeringen

EZK ontvangt dividenduitkeringen via Energie Beheer Nederland

(EBN). EBN neemt namens Staat verplicht voor 40% deel in de winning van olie en gas (en draagt hier ook 40% van de lasten). Daarnaast kan EBN deelnemen in geothermie projecten en de opslag van CO2.



Retributies (aan zowel EZK als SodM):

Retributies zijn vergoedingen voor besluiten (zoals goedkeuring van winningsplannen), vergunningen en vergelijkbare dienstverlening die aan EZK worden betaald. Ook worden mijnbouwbedrijven door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) kosten aangerekend voor het uitvoeren van toezichthoudende taken die voortvloeien uit de Mijnbouwwet.



Buiten scope onderzoek: Bijzondere inkomsten uit het Groningenveld

Specifiek voor de huidige gaswinning in het Groningenveld zijn er bijzondere uitkeringen. Zo ontvangt EZK via GasTerra dividenduitkeringen voor gaswinning uit het Groningenveld. Daarnaast zijn er ook aanvullende afspraken over batendeling die in het verleden zijn gemaakt. Zo is er een overeenkomst op basis van het staatsaandeel in de NAM, die inhoudt dat er een heffing van 10% wordt geheven op de winst uit specifieke concessies die dateren van vóór 1965. Een belangrijke kanttekening is dat deze inkomstenstroom wordt afgebouwd.



Vennootschapsbelasting

Mijnbouwbedrijven betalen vennootschapsbelasting aan de Belastingdienst. Deze belasting is van toepassing op alle vennootschapsplichtige bedrijven, dus ook voor mijnbouwbedrijven. Het tarief van de vennootschapsbelasting bedraagt 19% over de eerste 200.000 euro aan winst, en 25,8% over het meerdere.



Generieke rijksbelastingen

Ook dragen mijnbouwbedrijven, net als alle bedrijven in Nederland, generieke belastingen af aan het Rijk. Deze lopen via de Belastingdienst en omvatten: omzetbelasting, loonbelasting, dividendbelasting, milieubelastingen (energiebelasting) en opslag duurzame energie- (indirect via leveranciers elektriciteit, incidenteel bij opwek energie op locatie direct) en accijnzen (niet op ruwe producten, alleen wanneer bedrijven zelf eindproducten gebruiken). Hier staan in enkele gevallen belastingvoordelen tegenover (zoals een investeringsaftrek) die de totale belastingdruk verlagen.



Generieke lokale belastingen

Nederlandse waterschappen heffen diverse belastingen, zoals de watersysteemheffing, zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing. De specifieke belastingen die een bedrijf moet betalen, worden



bepaald door de omstandigheden van dat bedrijf. Daarnaast wordt aan gemeente onroerende zaakbelasting (ozb) afgedragen. Bij gaswinning is ook sprake van een eenmalig afdracht aan de provincie bij ingebruikname terrein gaswinning (in 2020 €825 per km²).

Ten slotte zijn er voorbeelden waarbij dividend wordt afgedragen aan lokale publieke partijen, bijvoorbeeld aan een investeringsmaatschappij die (gedeeltelijk) in publieke handen is. Voorbeelden zijn de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij die deelneemt in Nedmag (zout, Veendam) of HVC die deelneemt in geothermie projecten (gemeenten en waterschappen).

Het schema op de volgende pagina geeft per type mijnbouw weer of bovenstaande financiële afspraken wel of niet van toepassing zijn.





Financiële afspraken per type mijnbouw

| | Financiële baten | Winning (upstream ▲) | | | | Opslag (downstream ▼) | | | |
|---|--|----------------------|------|------|------------|-----------------------|-----------|-----------|------|
| | | Gas | Olie | Zout | Geothermie | Gas/olie | Waterstof | Stikstof* | CO2* |
| Rijk (mijnbouw- specifiek) | Mijnbouwheffingen | ! | ! | | | | | | |
| | Dividenduitkeringen EBN | ! | ! | | - | | | | - |
| | Retributies | | | | | | | | |
| Rijk (regulier) | Generieke belastingen (omzet, loon, etc.) | | | | | | Pilotfase | | |
| | Vennootschapsbelasting | ! | ! | | | | Pilotfase | | |
| Regionaal/ lokaal | Afdracht provincie (eenmalig) | | | | | | | | |
| | Afdracht waterschap (reguliere heffingen) | | | | | | Pilotfase | | |
| | Afdracht gemeente (OZB) | | | | | | Pilotfase | | |
| | Dividend lokale publieke partijen | | | | | | | | |

1. *NL-EiTi, Rapport 2022 – [link](#)*
2. *EBN, Jaarverslag 2022 – [link](#)*
3. *SodM, Jaarverslag 2022 – [link](#)*
4. *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 – [link](#)*
5. *Centraal Bureau voor de Statistiek, 10 juni 2022, tbv Vordering parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (22 april 2022)*

* Buiten scope onderzoek, ter informatie alsnog opgenomen in het overzicht

Legenda

| | |
|---|--|
|  | Heffing niet van toepassing, |
|  | Heffing van toepassing |
|  | (Vooralsnog) geen baten, of zelfs verlies |
|  | In verleden baten met omvang in Miljarden euro's |

2.2 Niet-financiële effecten

In het kader van dit onderzoek is geanalyseerd welke lusten en lasten bij de verschillende mijnbouwactiviteiten ontstaan. Hierbij wordt duidelijk dat de lusten voornamelijk van financiële aard zijn en neerslaan bij de nationale overheid en de operators. De lasten slaan daarentegen vooral bij lokale inwoners neer in de vorm van fysieke, natuur- en sociaal-maatschappelijke effecten. De niet-financiële lusten en lasten worden in deze paragraaf nader toegelicht.

Niet-financiële lusten zijn met name economisch van aard

Naast de financiële opbrengsten voor mijnbouwbedrijven en het Rijk hebben mijnbouwactiviteiten doorgaans een positief effect op de lokale economie. Deze economische baten slaan deels neer bij de lokale omgeving in de vorm van (tijdelijke) bedrijvigheid en werkgelegenheid, zowel direct bij het mijnbouwbedrijf zelf als bij toeleveranciers en ondersteunende functies. Bovendien kan mijnbouw de stimulans zijn voor regionale innovatie. Dit is bijvoorbeeld te zien in het geval van Schoonebeek, waar de NAM de vraag naar ultrapuur water voor oliewinning stelde, wat resulteerde in de ontwikkeling van de puurwaterfabriek in Emmen. Ook in het Westland heeft de introductie van geothermie geleid tot de ontwikkeling en (wereldwijde) verkoop van innovatieve kasontwerpen die gebruikmaken van geothermische energie. Op nationaal niveau zorgen de winning van gas en olie voor meer leveringszekerheid van energie, wat van economisch en maatschappelijk belang is, en zorgt de opslag van deze stoffen voor strategische reserves, het

beheersen van prijsschommelingen en de balancerings van het net. De opslag van waterstof wordt een belangrijke schakel in het toekomstige duurzame energiesysteem van Nederland. Geothermie heeft als lust dat het leidt tot duurzame warmte, CO₂-reductie en prijsstabiliteit, op dit moment vooral voor tuinders die anders te maken zouden hebben met fluctuerende gasprijzen.

Lasten manifesteren zichzelf vooral in het fysieke, natuurlijke en sociaal-maatschappelijke domein op lokaal niveau

Alle mijnbouwactiviteiten leggen lokaal beslag op de ruimte en zorgen in meer of mindere mate voor landschapsverandering. Ook is er bij de meeste mijnbouwactiviteiten sprake van bodemdaling en/of –stijging. En is er een risico op aardbevingen. In welke mate dit plaatsvindt is afhankelijk van de desbetreffende mijnbouwactiviteit en de lokale eigenschappen van de ondergrond. Daarnaast is bij alle mijnbouwactiviteiten sprake van risico op verontreiniging van grond(water), wat lokaal kan leiden tot negatieve effecten op de natuur (denk aan gebruik van mijnbouw hulpstoffen, mogelijke corrosie van leidingen, mogelijke lekkages en injectie van productiewater). Vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt kan mijnbouw leiden tot maatschappelijke onrust en in sommige gevallen ook tot geluidsoverlast. Vooral in Groningen en Noord-Drenthe is de maatschappelijke onrust als gevolg van mijnbouw aanzienlijk en heeft deze geleid tot wantrouwen in de overheid.

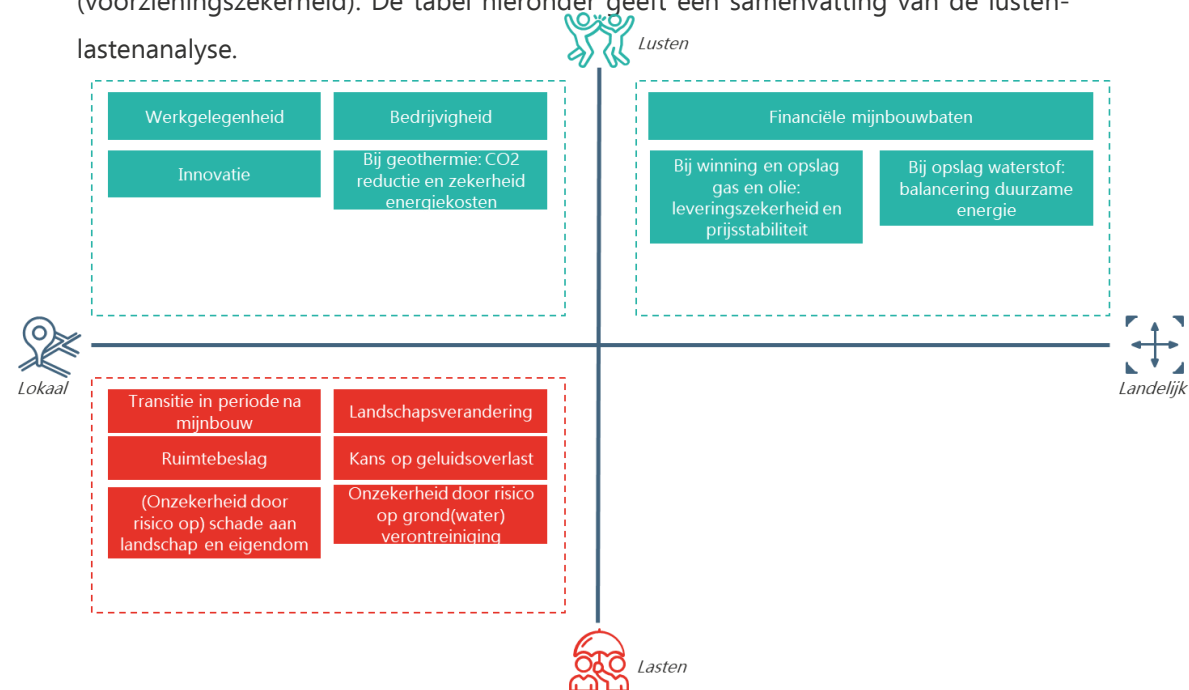
Naast daadwerkelijke schades of het reële risico dat dit plaatsvindt, zijn er vaak ook gevoelens van onrust bij de lokale omgeving. Hoewel het hierbij niet om daadwerkelijke schades gaat en de risico's meestal beperkt zijn, zijn ook dit soort gevoelens van onrust wel degelijk een last.

Een economische last is dat bij mijnbouw, en zeker bij winningsactiviteiten, het bijna inherent om tijdelijke activiteiten van bijv. 20-30 jaar gaat die niet alleen economische voordelen hebben, maar ook een zekere lokale economische verstoring met zich mee brengen. Het komen en later wegvallen van economische activiteit brengt transitiekosten met zich mee; dit omvat niet alleen de directe economische gevolgen van het creëren en verlies van banen, maar ook bredere maatschappelijke gevolgen zoals veranderingen in de lokale economische structuur, sociale dynamiek en investeringen in fysieke infrastructuur. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Limburg, waar het sluiten van de mijnen in de jaren zeventig grote gevolgen had voor veel inwoners. Dit brengt dus transitiekosten met zich mee voor gemeenschappen die in meer of mindere mate afhankelijk zijn van mijnbouwactiviteiten. Dit is temeer het geval nu de fossiele mijnbouw op land op afzienbaar termijn wordt afgebouwd.

Naast lokale werkgelegenheid en bedrijvigheid, ondervindt de lokale omgeving weinig directe lusten van mijnbouwactiviteiten

De lusten-lastenanalyse maakt duidelijk dat lusten beperkt worden gedeeld met de

lokale omgeving. Deze analyse sluit aan bij internationaal onderzoek en recent onderzoek van CE Delft, wat veronderstelt dat: **De exploitant** (investeerder) de directe financiële kosten en baten van een project ontvangt. **Bewoners in de directe omgeving** (lokaal, regionaal) de eventuele hinder en milieueffecten die optreden als gevolg van een project ondervinden. **Alle mensen in Nederland** (en deels daarbuiten) profiteren van eventuele gasbaten en de effecten van het tegengaan van klimaatverandering en een meer gegarandeerde energievoorziening (voorzieningszekerheid). De tabel hieronder geeft een samenvatting van de lusten-lastenanalyse.





3. ALTERNATIEVE MODELLEN (FINANCIËLE) LUSTENVERDELING

- 3.1 Inspiratie uit het buitenland en vergelijkbare sectoren
- 3.2 Ordening van modellen
- 3.3 Denkbare modellen

3.1 Inspiratie uit het buitenland en andere sectoren

We hebben zowel modellen in het buitenland als in vergelijkbare sectoren onderzocht ter inspiratie. Voor alle voorbeelden geldt dat de instrumenten niet 1-op-1 te vertalen zijn naar de concrete situatie van mijnbouw in Nederland. Maar ze bieden wel inspiratie en aanknopingspunten.

We onderzochten de volgende buitenlandse modellen:

- Het Noorse model beschouwt mijnbouwopbrengsten niet als directe inkomsten, maar eerder als een financiële transactie waarbij ondergronds kapitaal wordt omgezet in financieel kapitaal. Dit financiële kapitaal wordt beheerd in een fonds, waarbij alleen de rendementen ervan worden gebruikt ten behoeve van de samenleving als geheel.
- In het Deense model kunnen inwoners van lokale gemeenschappen mede-eigenaar worden van een energieproject, waardoor ze delen in de voordelen die het project oplevert.
- Daarnaast verdeelt het Duitse model de opbrengsten van mijnbouwactiviteiten gelijk tussen de centrale overheid (50%) en de regio waarin de activiteit plaatsvindt (50%).

Deze modellen bieden verschillende benaderingen om opbrengsten uit natuurlijke hulpbronnen op een meer inclusieve en duurzame manier te beheren en te benutten.

Daarnaast hebben we in dit onderzoek ook naar modellen gekeken die in vergelijkbare sectoren toegepast worden:

- De coöperatie van glastuinbouwers die gezamenlijk investeren en deelnemen in de geothermie in het Westland. Hier is de lokale betrokkenheid bij het project groot; iets vergelijkbaars geldt bij sommige zonneparken.
- De deelname van de Noordelijke Ontwikkelmaatschappij in de zoutwinning in Groningen. Waarbij de regionale ontwikkelmaatschappij aandelen heeft in de zoutwinning en van de rendementen investeert in de regionale economie.
- Het omgevingsfonds van Vermillion waarbij een percentage van de investeringen die Vermillion in een gebied doet via een door hen beheerd fonds ingezet kunnen worden in de lokale omgeving. Vergelijkbaar hiermee zijn de verschillende windfondsen rondom windmolenparken.

We lichten de voorbeelden op de volgende pagina's kort toe.

3.1.1 Inspiratie uit het buitenland: Noorse model met een nationaal oliefonds

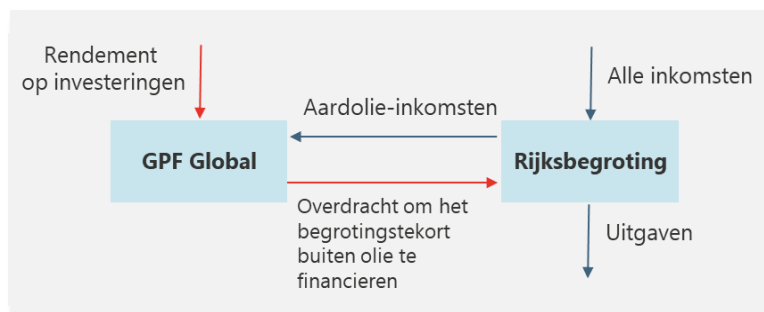
In Noorwegen vloeien de opbrengsten uit de olie- en gaswinning via de staatskas naar het *Statens pensjonsfond Utland*, oftewel het Government Pension Fund Global (GPF Global). Deze opbrengsten worden wereldwijd belegd. Alleen het gemaakte rendement stroomt vervolgens terug naar de Rijksbegroting.

Context

GPF Global is opgericht nadat Noorwegen olie ontdekte in de Noordzee. Het fonds is opgericht om de economie te beschermen tegen *ups* en *downs* in olie-inkomsten. Het dient ook als financiële reserve en als langetermijnsparplan, zodat zowel de huidige als toekomstige generaties van Noorwegen kunnen profiteren van de olierijkdom. Het fonds belegt de opbrengsten uit olie en gas wereldwijd in aandelen, obligaties en onroerend goed, waarbij het zich richt op diversificatie en langetermijnwaardcreatie. Het fonds wordt beheert door de centrale bank, is eigendom van het ministerie van Financiën en de formele kaders van het fonds zijn door het Noorse parlement vastgelegd in de pensioenfondswet.

Fondsstructuur

Hoewel inkomsten uit de olie- en gaswinning naar het fonds worden overgemaakt, maken deze gelden minder dan de helft van de waarde van het fonds uit. Het grootste deel is verdiend door het beleggen in aandelen, vastrentende waarden, onroerend goed en infrastructuur voor hernieuwbare energie. De Noorse overheid kan jaarlijks maar een klein deel van het fonds besteden, namelijk een equivalent van het rendement van het fonds. Dit ligt rond de 3 procent per jaar.



Zo wordt alleen de opbrengst van het fonds gebruikt en niet het geld dat in het fonds zelf zit. Toch komt dit neer op bijna 20 procent van de overheidsbegroting. Begrotingsoverschotten worden overgeheveld naar het fonds, terwijl tekorten worden gedekt met geld uit het fonds. Met andere woorden, de overheid kan meer uitgeven in moeilijke tijden en minder in goede tijden.

De Noren hebben hun olie- en gasopbrengsten dus gespaard. Hierdoor kan ook eventuele financiële schade, veroorzaakt door bodemactiviteiten, worden gecompenseerd. Daarbij komt dat er transparantie is wat de olie- en gasopbrengsten zijn.

Vergelijkbaarheid Nederlandse situatie

Het Noorse model heeft geen betrekking op de (her)verdeling van lusten tussen Rijk en regio, maar betreft de intergenerationele verdeling van de lusten uit mijnbouw. De grootste opbrengsten uit de Nederlandse mijnbouw, namelijk de gasbaten, zijn gedurende de winning direct uitgegeven via de Rijksbegroting (tot 2011 was er wél sprake van een specifieke begrotingspost, de FES-middelen, waarmee structuurversterkende investeringen zijn gedaan). Voor het opbouwen van een fonds vergelijkbaar met het Noorse is het nu dus te laat.

Wel is het in theorie mogelijk om toekomstige opbrengsten uit mijnbouwactiviteiten via een fonds te beleggen, om zo extra waarde te creëren. Een equivalent van het rendement van het fonds mag jaarlijks worden besteed. Hierdoor wordt alleen het rendement van het fonds uitgegeven en niet het kapitaal van het fonds. Belangrijke componenten zijn daarbij:

- **Lange termijn denken:** Ook wanneer de olie- en gasvoorraden zijn uitgeput, kunnen inwoners nog steeds profiteren van de welvaart die is gegenereerd.
- **Onafhankelijk beheer:** Het fonds wordt beheerd door een onafhankelijke beleggingsautoriteit, niet door de politiek. Dit helpt om de beleggingsbeslissingen te scheiden van politieke inmenging en waarborgt een professionaliteit en transparantie. Daarbij is het belangrijk te benoemen dat fondsbeheer wel met additionele kosten gepaard gaat.

3.1.2 Inspiratie: Duits model met regionale herverdeling

In Duitsland ontvangt een deelstaat waar mijnbouwactiviteiten plaatsvinden afdrachten uit deze activiteiten. Om de “gelijkwaardigheid van levensomstandigheden” te garanderen, worden de financiële lusten tussen de deelstaten echter deels vereffend. Een derde van de inkomsten uit mijnbouw gaan daarom naar een centrale pot en worden van daaruit volgens een bepaalde sleutel verdeeld onder alle deelstaten.

Context

In Duitsland is er een grondwettelijke bepaling dat de overheid dient te zorgen voor “gelijkwaardigheid van levensomstandigheden” over alle 16 deelstaten heen. Eén middel om dit te borgen, is een financiële vereffening tussen de deelstaten, de *Länderfinanzausgleich*. In dit model dragen alle deelstaten een deel van hun opbrengsten af aan een centraal potje, van waaruit de middelen verdeeld worden onder alle deelstaten, ongeveer conform het aantal inwoners. Het is dus belangrijk om te weten dat dit (1) een construct is dat een deel van alle belastingopbrengsten van de deelstaten betreft en (2) een construct is dat een horizontale herverdeling van middelen mogelijk maakt, en niet een verticale verdeling tussen verschillende overheidslagen.

Förderabgabe

De herverdeling betreft onder andere de *Förderabgabe*. Deze dient door bedrijven betaald te worden die daadwerkelijk grondstoffen winnen (voor het onderzoek naar mogelijke winning is er de *Feldesabgabe*). Een bedrijf dient 10% van de marktwaarde van de gewonnen grondstoffen af te dragen aan de overheid. De inkomsten voor de overheid bewegen dus mee met de hoeveelheid grondstoffen, maar ook met de marktwaarde. Deze inkomsten vloeien weliswaar naar de algemene middelen van de deelstaten, maar maken vervolgens onderdeel uit van de berekeningsgrondslag voor de vereffening tussen de deelstaten.

Inkomsten

De totale inkomsten uit de *Förderabgabe* waren t/m 2021 relatief laag: zo’n 100-200 miljoen euro. Als gevolg van de Oekraïne crisis zijn de inkomsten fors gestegen: omdat er meer olie en gas uit de grond is gehaald (ter compensatie van weggevalen importen uit Rusland) én omdat de marktprijzen aanzienlijk zijn gestegen. Zo heeft deelstaat Neddersachsen in 2022 inkomsten gekregen van ruim 120 miljoen euro, ten opzichte van de begrootte 22 miljoen euro. Ook deelstaat Schleswig-Holstein ontving zo’n 90 miljoen euro de uit *Förderabgabe*. Deze twee deelstaten samen waren in 2022 verantwoordelijk

voor meer dan 90% van de totale inkomsten uit de *Förderabgabe* in Duitsland.

Vergelijkbaarheid Nederlandse situatie

Het Duitse model zoals hierboven geschetst, is op het eerste gezicht niet toepasbaar op de Nederlandse situatie, omdat er een tegenovergesteld probleem mee wordt opgelost. Nederland zoekt naar een manier om de regio meer te laten profiteren van de mijnbouw, dus een verticale herverdeling van Rijk naar regio. In Duitsland gaat het daarentegen om het mee laten profiteren van regio’s zonder mijnbouw aan de mijnbouw elders. Ofwel: wie mijnbouw heeft, betaalt. Dit is evident tegenstrijdig aan de vraag in Nederland. Op een hoger abstractieniveau kan het model mogelijk wel inspiratie bieden, namelijk als we het zuiver zien als manier om fiscale opbrengsten te (her)verdelen via begrotingsinstrumenten. Dat zou in Nederland mogelijk zijn via het opnemen van mijnbouwvariabelen in het Gemeente- en/of Provinciefonds. De uitkering uit deze fondsen wordt berekend op basis van een aantal kengetallen, zoals het aantal inwoners, de oeverlengte en de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Daarnaast zijn er specifieke uitkeringen, zoals voor het Waddenfonds, voor monumentenzorg en voor meerdere beleidsinstrumenten om de Friese taal te bevorderen. Er is in het Provinciefonds ook een specifieke uitkering (voor de provincie Limburg) voor de na-ijlende effecten van mijnbouw. In het verlengde daarvan zou het in beginsel mogelijk zijn om ook de inkomsten uit de mijnbouwheffing (deels) te verdelen via het Gemeente- of het Provinciefonds. Dat kan op basis van een objectief meetbare variabele (dan wordt het een algemene uitkering), of via specifieke afspraken (dan wordt het een decentralisatie-uitkering).

3.1.3 Inspiratie uit het buitenland: Deense model met coöperatieve organisatie

In Denemarken is ongeveer twee op de drie woningen aangesloten op een warmtenet, die bijna allemaal in handen zijn van gemeenten en burgeoöperaties. Binnen deze structuur is een burgerenergiecoöperatie, waarin de omwonenden die zijn aangesloten op het net zijn verenigd, aandeelhouder van het warmtenet en ligt daarmee ook het eigenaarschap bij de coöperatie. Bewoners zijn dus lid van de coöperatie en hebben via de algemene leden vergadering (ALV) van de coöperatie zeggenschap over het warmtenet. Zo hebben bewoners de mogelijkheid om te participeren in besluitvorming en beheer en worden eventuele overschoten of tekorten verrekend met de gebruikers.

Context

Na de oliecrisis van '73 heeft Denemarken fors geïnvesteerd in warmtenetten die gebruik maken van restwarmte uit elektriciteitscentrales, industrie en afvalverbranding, om zo om minder afhankelijk te worden van de geïmporteerde brandstoffen. De Deense wetgeving, regelgeving en organisatiestructuur stimuleert warmtenetten in collectief bezit. Anders dan in Nederland, is het in Denemarken niet toegestaan voor warmtebedrijven om winst te maken; ze mogen alleen de werkelijke kosten doorberekenen in hun tarieven. Daarnaast kunnen de Deense coöperaties tegen een lage rente geld lenen bij banken, omdat gemeenten garant staan voor de terugbetaling. Hierdoor kunnen de coöperaties, die doorgaans veel minder kapitaalkrchtig zijn dan grote warmtebedrijven, gemakkelijker in de financieringsbehoefte van de grote initiële investering voorzien. Ten slotte kunnen de (coöperatieve) warmtebedrijven de exploitatie uitbesteden aan gespecialiseerde bedrijven, die daarmee de professionaliteit garandeert.

Vergelijkbaarheid Nederlandse situatie

In Nederland is er nog geen echte doorbraak in de betrokkenheid van burgercoöperaties bij warmtenetten. Dit komt grotendeels door de hoge investeringskosten en het grote risicoprofiel van deze projecten. Wel zijn in Nederland veel burgercoöperaties actief bij vooral wind- en zonprojecten. Via deze coöperaties kunnen omwonenden (financieel) participeren in een energieproject door risicodragend te investeren. Zo kunnen ze aandelen kopen, waarmee ze recht hebben op een deel van de gemaakte winst en kunnen ze leningen verstrekken aan de coöperatie, waarmee ze recht hebben op een bepaalde rente. Vervolgens investeert de energiecoöperatie dit geld in een energieproject, waarvoor vaak een aparte b.v. wordt opgericht.

Door te investeren in het energieproject delen omwonenden mee in de financiële baten uit het project. Daarnaast hebben ze, als lid van de coöperatie, via de ALV, zeggenschap over zowel de ontwikkeling en het beheer van het project als over de investeringen in en opbrengsten uit het project. Doorgaans richten deze energiecoöperaties ook een omgevingsfonds, of een andere vorm van afdracht aan de omgeving, in waar periodiek een deel van de opbrengsten aan wordt afgedragen. Op die manier delen ook inwoners die niet de financiële middelen hebben om te investeren mee in de baten uit het project.

De coöperatieve organisatievormen kunnen inspiratie bieden voor het inrichten van financiële participatie van mensen uit de regio bij mijnbouwactiviteiten. Financiële participatie van de omgeving kent daarbij 2 vormen:

1. **Omwonende risicodragend laten investeren:** aandelen of leningen via een coöperatie beschikbaar stellen voor omwonenden.
2. **Afdracht aan de omgeving:** zoals in onderstaande figuur weergegeven zijn er verschillende vormen die als inspiratie dienen voor manieren waarop baten lokaal gehouden kunnen worden. Met als meest kansrijke optie het omgevingsfonds.

3.1.4 Inspiratie: Geothermie in Westland – Coöperatie van glastuinbouwers

In het Westland zijn meerdere geothermie initiatieven die tientallen glastuinbouwbedrijven van warmte voorzien. Deze projecten worden geïnitieerd door een samenwerking van glastuinbouwbedrijven (verenigen in lokale warmtecoöperaties), energiebedrijven en lokale overheden. Hierdoor kunnen ze gezamenlijk investeren in aardwarmtebronnen en de opgewekte warmte onderling verdelen. Deelnemende glastuinbouwbedrijven worden bij ingebruikname mede-eigenaar van het project en na 15 jaar volledige eigenaar, met alle bijkomende lusten en lasten.

Context

Het Westland staat voornamelijk bekend om zijn glastuinbouwsector, waar kassen worden gebruikt voor de teelt van groenten, bloemen en planten. Geothermie speelt hier een belangrijke rol in het voorzien van warmte aan deze kassen. Hierdoor wordt de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderd en de duurzaamheid van de tuinbouwsector vergroot. Geothermie biedt telers stabiele energieprijzen en de mogelijkheid om in te spelen op de groeiende vraag naar duurzaam geteelde producten, waardoor de concurrentiepositie van de regio wordt versterkt.

Alle geothermieprojecten in het Westland zijn samenwerkingsinitiatieven van tuinbouwbedrijven, energiebedrijven en lokale overheden. Een voorbeeld van zo'n project is Trias Westland, waar 56 deelnemers - bestaande uit 54 glastuinbouwondernemers, bloemenveiling Royal FloraHolland en 345 woningen in De Lier - gebruikmaken van aardwarmte. Deze bedrijven werken samen via een coöperatie met lokale partners. Deelnemers betalen jaarlijks een vaste vergoeding op basis van de werkelijke kosten voor aansluiting op het warmtenet. Eventuele ongebruikte warmte kunnen ze verkopen, wat de kosten laag houdt en de warmtebron efficiënt benut. Bovendien hebben de ondernemers lokaal zeggenschap. Deelnemers worden mede-eigenaar van het project bij ingebruikname en na 15 jaar verwerven ze volledig eigendom via de coöperatie. Na 15 jaar worden de afnemers van het project, namelijk de glastuinbouwers, eigenaar van het project, inclusief alle verantwoordelijkheden en voordelen.

HVC (met 61 gemeenten als aandeelhouders en 6 deelnemende waterschappen) is betrokken bij drie aardwarmteprojecten in het Westland. Gemeenten hebben vaak niet de nodige expertise om geothermieprojecten zelf te exploiteren, waardoor het model van

HVC zeer effectief blijkt te zijn. Als aandeelhouders van HVC hebben de betrokken gemeenten en waterschappen gezamenlijke beleidskaders opgesteld. De rol van de gemeenten zelf is bottom-up; zij stimuleren en faciliteren de ontwikkeling van geothermie. Dit omvat niet alleen financiële ondersteuning en (incidentele) garantstellingen, maar ook het helpen bij ruimtelijke inpassingen en vergunningaanvragen. Ook het Rijk ondersteunt geothermieprojecten door subsidieregelingen zoals de SDE++. Inmiddels is het tevens wettelijk mogelijk gemaakt dat EBN deelneemt aan dit soort projecten.

Door samen te werken via coöperatieve structuren, nemen deelnemende bedrijven samen beslissingen over het project en de verdeling van de lusten en lasten. Eventuele winst die wordt gegenereerd door het project, bijvoorbeeld door de verkoop van overtollige warmte aan derden, kan worden verdeeld onder de deelnemende partijen op basis van overeengekomen afspraken. Daarnaast hebben de initiatieven doorgaans sterke lokale betrokkenheid en ondersteuning, omdat ze kunnen bijdragen aan duurzaamheid en economische groei in de regio.

Toepasbaarheid andere mijnbouwactiviteiten

Terwijl geothermieprojecten gericht zijn op het benutten van natuurlijke warmtebronnen voor duurzame energieproductie in de glastuinbouw, zijn traditionele mijnbouwactiviteiten gericht op het winnen van waardevolle grondstoffen uit de aarde en kunnen ze aanzienlijke milieueffecten hebben. De verschillen in doelstellingen, processen en milieueffecten maken bovenstaande geothermieprojecten over het algemeen niet direct vergelijkbaar zijn met andere mijnbouwactiviteiten.

Bovendien zijn de betrokken tuinbouwbedrijven bij geothermieprojecten vaak zelf de afnemers van de opgewekte warmte, waardoor de vraag naar en het aanbod van warmte vrij direct aan elkaar gekoppeld zijn. Dit brengt een extra laag van synergie met zich mee, waarbij de warmtebron wordt afgestemd op de behoeften van de lokale gemeenschap en economie, in tegenstelling tot veel mijnbouwactiviteiten die voornamelijk gericht zijn op de wereldwijde grondstoffenmarkt.

3.1.5 Inspiratie: Noordelijke Ontwikkelmaatschappij - deelname zoutwinning

De Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) heeft 50 procent van de aandelen in Nedmag, een bedrijf dat sinds 1972 de concessie heeft voor zoutwinning in een gebied rond Veendam, in Zuidoost Groningen. De andere 50 procent is in handen van het Belgische Lhoist. Als aandeelhouder heeft de NOM recht op dividend. Tussen 2009 en 2019 ontving de ontwikkelingsmaatschappij ca. 24 miljoen euro van Nedmag. Dit geld investeert de NOM dan weer in de regio. Door het revolverende karakter van de NOM komen de inkomsten uit de dividenduitkering dus ten goede aan de regionale economie.

Context

De Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) richt zich op het stimuleren van bedrijvigheid en de ontwikkeling van werkgelegenheid in Noord-Nederland, wat de provincies Groningen, Friesland en Drenthe omvat. De NOM doet dit door risicodragende financiering te verstrekken, waaronder aandelenkapitaal en achtergestelde leningen, en door bedrijven te begeleiden bij hun locatiekeuze. In essentie is de dus NOM een publiek-privaat partnerschap dat actief is in de regionale ontwikkeling van Noord-Nederland.

De relatie tussen de NOM en Nedmag is een wederzijds voordelige samenwerking waarbij ook wederzijdse afhankelijkheid bestaat. Nedmag genereert een jaarlijkse omzet van ongeveer 100 miljoen euro, maar een aanzienlijk deel daarvan wordt opgeslokt door hoge productiekosten. Hoewel Nedmag in de topjaren een winst van ongeveer 10 miljoen euro behaalde, was dit niet altijd het geval, en vaak was de winst lager. In 2008 en 2009 leed het bedrijf zelfs verlies, waardoor de aandeelhouders Nedmag met een lening van 4 miljoen euro moesten ondersteunen. Deze lening is inmiddels volledig terugbetaald, en sinds 2011 is er weer ruimte om dividend uit te keren aan de aandeelhouders, waaronder dus de NOM. Nedmag keert ongeveer de helft van de winst als dividend uit.

Toepasbaarheid andere mijnbouwactiviteiten

Bij gas- en oliewinning is het de staat die deelneemt als aandeelhouder en dividend ontvangt uit deze activiteiten. Bovenstaande constructie, waarbij een lokale (semi)overheid aandeelhouderschap heeft in mijnbouwbedrijf, biedt een alternatief, die ook nu al mogelijk is. Naast een Ontwikkelingsmaatschappij zoals de NOM, zou dit aandeelhouderschap ook in handen kunnen zijn van bijvoorbeeld de provincie of

gemeente. Welke partij het aandeelhouderschap heeft, is direct bepalend voor waar de opbrengsten naartoe gaan. Wanneer de nationale overheid aandeelhouder is, kunnen de opbrengsten in de nationale schatkist vloeien. Als de gemeente aandeelhouder is, worden de opbrengsten vaak ingezet voor lokale ontwikkeling en investeringen vanuit de gemeentelijke middelen. Provincies kunnen de opbrengsten gebruiken voor regionale ontwikkeling, investeringen in de provinciale economie en infrastructuur, en het ondersteunen van lokale gemeenschappen. Een ontwikkelingsmaatschappij, zoals de NOM, zal de opbrengsten vaak herinvesteren in economische ontwikkeling, innovatie en het ondersteunen van bedrijven en projecten in de regio.

3.1.6 Inspiratie: Omgevingsfonds Vermilion en verscheidene windfondsen

Omgevingsfonds Vermilion

Energiebedrijf Vermilion is betrokken bij exploratie- en productieactiviteiten van kleine gasvelden, met name in Friesland. Het bedrijf probeert via verschillende programma's een positieve bijdrage te leveren aan de omgeving waarin ze actief zijn. Een van de initiatieven is het Omgevingsfonds, waarbij Vermilion 1% van hun investeringen toewijst om duurzame projecten van lokale organisaties te ondersteunen.

De inzet van Vermilion om 1% van hun investeringen in dit fonds te steken is in lijn met de gedragscode van NOGEPA (Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie). Dit geld heeft al meerdere lokale projecten ondersteund, zoals investeringen in dorpsfaciliteiten, natuurbehoud en sportverenigingen in plaatsen als Wolvega, Laagveengebied en Wilhelminaoord. Gedurende een periode van vier jaar (2016-2020) is €200.000 geïnvesteerd in lokale projecten.

Deze benadering van gemeenschapsbetrokkenheid is gebruikelijk in de energiesector en kan eveneens relevant zijn voor andere mijnbouwactiviteiten en bedrijven. Ook bij de oliewinning in Schoonebeek, bij Ternaard en bij Grijskerk/Norg wordt op het moment van schrijven gesproken over een gebiedsbijdrage vanuit de winningsactiviteiten.

Specifiek het streven om 1% van de investeringen in het fonds te stoppen is interessant omdat de bijdrage aan het fonds op die manier niet gelinkt is aan de winst die wordt gemaakt. Er wordt dus ongeacht de financiële resultaten, geld uitgekeerd aan het gebiedsfonds.

Windfondsen

De Gedragscode Acceptatie en Participatie Wind op Land, opgesteld door de Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA) in 2020, legt de nadruk op de verdeling van opbrengsten die voortkomen uit de exploitatie van windparken. Ondertekenaars van deze gedragscode engageren zich om per opgewekte megawattuur (MWh) een bedrag tussen € 0,40 en € 0,50 toe te wijzen aan het betreffende gebied. Dit bedrag gaat, anders dan in de Vermilion-casus, uit van opbrengsten, niet van investeringen. Het gaat om een richtlijn, waarbij specifieke kenmerken van een project de mogelijkheid bieden om af te wijken

naar een ander, mogelijk hoger bedrag ter ondersteuning van het gebied. Het is belangrijk op te merken dat er momenteel geen wettelijke bepalingen bestaan om deze verdeling van opbrengsten juridisch te afdwingen.

Verscheidene soorten gebiedsfondsen zijn in gebruik, waarbij de beheerder van het fonds kan variëren. In sommige gevallen wordt het fonds beheerd door de gemeente of de dorpsraad, terwijl in andere situaties een burgercoöperatie of een groep burgers uit naburige dorpen verantwoordelijk is voor het beheer van het fonds. Bovendien hebben sommige fondsen een specifieke focus op het bevorderen van duurzame projecten, terwijl anderen zich beperken tot het beschikbaar stellen van middelen voor initiatieven binnen de eigen omgeving. Deze diversiteit in benaderingen weerspiegelt de flexibiliteit van de gedragscode en biedt ruimte voor lokale betrokkenheid en aanpassingen op basis van de specifieke behoeften en omstandigheden van elk gebied.

3.2 Ordening van modellen

Bij het verkennen van alternatieve modellen voor de verdeling van de lusten uit mijnbouwactiviteiten maken we gebruik van naastgelegen denkkader. Het kader is gebaseerd op twee kernvragen:

- **Van wie?** Zoals omschreven ontvangt de operator de directe financiële baten van een project. Vervolgens ontvangt de Rijksoverheid een deel van deze baten via diverse belastingen en mogelijke dividenden. Daarbij is de vraag vanuit wie de baten (her)verdeeld worden. De ene optie is vanuit de Rijksoverheid, al dan niet vanuit ontvangen belastingen en dividenden. De andere optie is direct vanuit de operator vanuit de baten of investeringen.
- **Naar wie?** Vervolgens is de vraag hoe de lokale omgeving afgebakend wordt en waar de zeggenschap rust over het uit te geven geld. Ligt dat bij de gemeente, provincie, een regionaal samenwerkingsverband of bij de omwonenden/omgeving?

Aangezien gemeentes en provincies met vergelijkbare geldstromen werken, leidt het denkkader tot zes "vakjes" waarin we modellen kunnen identificeren. In theorie is er uiteraard sprake van een onoverzichtelijke hoeveelheid van modellen. Voor de scherpste van de analyse hebben we daarom bestaande instrumenten (in Nederland en het buitenland) "gematcht" met het denkkader. Dat heeft tot 7 concrete modellen geleid waarmee financiële lusten herverdeeld kunnen worden. Deze worden op de volgende pagina's uitgewerkt.

| | | Naar wie? | | | |
|----------|--------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| | | Gemeente | Provincie | Regionale samenwerking | Omwonenden / omgeving |
| Van wie? | Rijksoverheid | (1a) | (1b) | (2) | (3) |
| | Project (operator) | (4a) | (4b) | (5) | (6)(7) |

| Model | Geïnspireerd op |
|---|--|
| (1) Uitkering gemeentefonds (1a) of provinciefonds (1b) | Reguliere uitkeringen |
| (2) Vereveningsfonds mijnbouwgebieden | Duits model |
| (3) Nationaal programma mijnbouwgebieden | Nationaal Progr. Rotterdam Zuid |
| (4) Lokale vergoeding gemeente (4a) of provincie (4b) | Leges |
| (5) Regionale ontwikkelmaatschappij als aandeelhouder | Noors model en NOM/Nedmag |
| (6) Aandeelhouderschap omgeving | Geothermie Westland, Denemarken |
| (7) Lokaal projectfonds | Vermilion, percentageregeling cultuur en Windfondsen |

3.3 Denkbare modellen

3.3.1 Model 1a en 1b: Gemeentefonds en Provinciefonds

Bij dit model keert de Rijksoverheid een jaarlijks bedrag uit aan de gemeentes (1a) of provincies (1b) waarin mijnbouw plaatsvindt.

Inspiratie

Dit model is gebaseerd op de huidige systematiek van het Gemeente- en Provinciefonds.

Hoe werkt dit?

De uitkering uit zowel het Gemeente- als ook het Provinciefonds wordt berekend op basis van een aantal kengetallen, zoals het aantal inwoners, de oeverlengte, het aantal jeugdigen en de kilometers weglengte. Deze berekening leidt tot een algemene uitkering.

Daarnaast zijn er specifieke uitkeringen binnen het fonds, zoals voor het Waddenfonds, voor monumentenzorg en voor meerdere beleidsinstrumenten om de Friese taal te bevorderen. Er is ook een specifieke uitkering (voor de provincie Limburg) voor de na-ijlende effecten van mijnbouw. In het verlengde daarvan zou het in beginsel mogelijk zijn om ook de inkomsten uit de mijnbouwheffing (deels) te verdelen via het Gemeente- of het Provinciefonds. Dat kan op basis van een objectief meetbare variabele (dan wordt het een algemene uitkering), of via

specifieke afspraken (dan wordt het een decentralisatie-uitkering).

Voor de grondslag zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, met name indien gebruikt wordt gemaakt van een meetbare variabele. Dat kan bijv. de hoeveelheid gewonnen grondstoffen zijn, de belastingopbrengsten van het Rijk, het aantal geothermieprojecten, of een andere variabele. Aan de variabele wordt dan een bedrag per eenheid gekoppeld, zodat de uitkering berekend kan worden.

Aandachtspunten

Deze modellen sluiten nauw aan bij de huidige systematiek. De twee fondsen worden regelmatig herijkt, waarbij variabelen worden aangepast, toegevoegd en verwijderd. Er wordt dus een beproefd pad bewandeld. Daar staat tegenover dat men moet werken met de bestaande gebiedsgrenzen, ook waar deze niet overeenkomen met de grenzen van het mijnbouwgebied. Ook is er niet één voor de hand liggende meetbare variabele voor alle mijnbouwactiviteiten.

| | | Naar wie? | | | |
|----------|--------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| | | Gemeente | Provincie | Regionale samenwerking | Omwonenden / omgeving |
| Van wie? | Rijksoverheid | (1a) | (1b) | | |
| | Project (operator) | | | | |

3.3.2 Model 2: Vereveningsfonds mijnbouwgebieden

In dit model vloeit een percentage van de belastinginkomsten uit mijnbouw via de Rijksbegroting naar een Vereveningsfonds voor mijnbouwgebieden. Gemeenten waar mijnbouw plaatsvindt ontvangen een extra geormerkte bijdrage vanuit dit Vereveningsfonds.

Inspiratie

Dit model is gebaseerd op het Duitse model.

Hoe werkt dit?

Dit model betreft een landelijk fonds (bijvoorbeeld in beheer van het ministerie van EZK) waarin de belastinginkomsten van het Rijk uit mijnbouw vanuit alle mijnbouwgebieden worden gemonitord. Op basis van een landelijk afgesproken verdeelsleutel, vloeit een nader te bepalen aandeel terug naar de lokale gebieden via een Vereveningsfonds voor mijnbouwgebieden. Gemeenten waarbinnen mijnbouw plaatsvindt ontvangen via dit fonds een extra geormerkte bijdrage. De middelen mogen niet voor het dekken van reguliere begrotingsuitgaven gebruikt worden, maar dienen ingezet te worden om de tijdelijke sociaal economische verstoring in het gebied te compenseren.

Hierdoor ontstaat er geen verschil tussen gebieden waar wél en gebieden waar géén directe financiële winst wordt gegenereerd uit mijnbouw. Daardoor is de

financiële deelname van de omgeving niet afhankelijk van een enigszins toevallige omstandigheid als de winstgevendheid van een activiteit; een omstandigheid die niet bepalend is voor de mate waarin omwonenden overlast ervaren. Doordat de uitkering aan gemeenten wordt gedaan is er ook een democratische waarborg voor de uitgave van middelen en is er voldoende organisatiecapaciteit aanwezig.

Aandachtspunten

Niet alle mijnbouwbaten zijn eenvoudig te oormerken. De specifieke mijnbouwheffingen wel, maar die zijn niet van toepassing op alle mijnbouwactiviteiten. Vennootschapsbelasting wordt bijvoorbeeld op holding niveau geheven. Er zijn veel afspraken nodig om niet tot nieuwe oneerlijke situaties te leiden, bijvoorbeeld dat bewoners van een heel klein mijnbouwproject mogelijk relatief meer profiteren dan bewoners boven een groot mijnbouwgebied.

| | | Naar wie? | | | |
|----------|--------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| | | Gemeente | Provincie | Regionale samenwerking | Omwonenden / omgeving |
| Van wie? | Rijksoverheid | | | (2) | |
| | Project (operator) | | | | |

3.3.3 Model 3: Nationaal Programma Mijnbouwgebieden

Bij dit model stelt het de Rijksoverheid een bedrag beschikbaar voor een Nationaal Programma Mijnbouwgebieden, gericht op het verbeteren van de sociaaleconomische situatie en leefbaarheid in deze gebieden.

Inspiratie

Dit model sluit aan bij het Nationaal Programma Groningen, en is daarnaast gebaseerd op Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), een grootschalig initiatief waarin het Rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, bedrijfsleven, politie en Openbaar Ministerie gericht samenwerken met als doel het verbeteren van de sociaaleconomische situatie en leefbaarheid van Rotterdam-Zuid. Het programma ging in 2013 van start en heeft een looptijd van 20 jaar. In totaal trekt het Rijk 130 miljoen uit, wat wordt aangevuld door de gemeente.

Hoe werkt dit?

De Rijksoverheid stelt een bedrag beschikbaar voor een Nationaal Programma Mijnbouwgebieden. Het programma zet in op het verbeteren van de leefbaarheid en economische structuur van het gebied, waarbij aandacht is voor het mitigeren van negatieve effecten van de mijnbouw. Het programma wordt uitgevoerd door lokale aanbieders van maatschappelijke diensten in een zogenaamde maatschappelijke coalitie; lokale gemeenschappen, maatschappelijke

organisaties, onderwijsinstellingen, bedrijven en lokale overheden. Een sterke betrokkenheid van de lokale gemeenschap staat hierbij centraal.

Aandachtspunten

Er moet een besluit worden genomen over de financiering gedurende de looptijd van het programma. Het betreft de keuze tussen een eenmalige bijdrage vanuit het Rijk of een jaarlijkse bijdrage. Bovendien moet worden bepaald of deze bijdrage wordt gekoppeld aan de belastinginkomsten uit mijnbouw, of dat er een andere basis is voor de bijdragen.

Daarnaast is het essentieel om goeie afspraken te maken over de governance-structuur binnen de maatschappelijke coalitie. Hierbij is de vraag welke partijen een adviserende rol vervullen en wie actief betrokken is bij het besluitvormingsproces.

| | | Naar wie? | | | |
|----------|--------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| | | Gemeente | Provincie | Regionale samenwerking | Omwonenden / omgeving |
| Van wie? | Rijksoverheid | | | | (3) |
| | Project (operator) | | | | |

3.3.4 Model 4a en 4b: Lokale vergoeding

Bij dit model worden afspraken gemaakt over een vaste jaarlijkse bijdrage aan gemeenten waar mijnbouw plaatsvindt, als een lokale vergoeding voor de dienst die de regio verleent aan Nederland.

Inspiratie

Dit model is gebaseerd op het idee van leges; vergoedingen die worden geheven door de overheid voor bepaalde diensten of handelingen die voor administratieve procedures zoals aanvragen van vergunningen en het verkrijgen van officiële certificaten.

Hoe werkt dit?

Vanuit de overheid wordt bij het verlenen en verlengen van vergunningen voor mijnbouw specifiek aandacht besteed aan de maatschappelijke meerwaarde van de mijnbouwactiviteit en de mogelijke impact op de lokale omgeving. Vanuit die gedachte kan een afspraak gemaakt worden over een bijdrage aan de betreffende gemeente waar de mijnbouw plaatsvindt. Dit is een jaarlijkse bijdrage gedurende de periode dat de mijnbouw plaatsvindt. Van de bijdrage mogen gemeenten geen reguliere begrotingsuitgaven dekken, maar dient actief geïnvesteerd te worden in het mitigeren van negatieve effecten van de mijnbouw en het verbeteren van de leefbaarheid en economische structuur van het gebied.

Het idee achter deze lokale vergoeding is dat een gemeente waar mijnbouw plaatsvindt, in zekere zin een 'systeemdienst' voor het land levert door waardevolle grondstoffen te winnen die van nationaal belang zijn. Daarom kan gesteld worden dat mijnbouw een vorm van dienstverlening aan het land vertegenwoordigt, die vergoed of gecompenseerd zou moeten worden. En dat het daarom logisch is dat (een deel) van vergoedingen die een operator betaalt direct naar de lokale omgeving gaan. Hierbij past ook dat de lokale gemeente betrokken is bij het hele vergunningproces.

Aandachtspunten

Gemeentegrenzen overlappen niet altijd exact met wie het meeste last ervaart van de mijnbouwactiviteit. Daarnaast kunnen de uitgaven van de operator met name in geval van minder winstgevende mijnbouw tot een extra drempel leiden om het project te starten of zijn er om die reden meer subsidies nodig.

| | | Naar wie? | | | |
|----------|--------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| | | Gemeente | Provincie | Regionale samenwerking | Omwonenden / omgeving |
| Van wie? | Rijksoverheid | | | | |
| | Project (operator) | (4a) | (4b) | | |

3.3.5 Model 5: ROM als aandeelhouder

Bij dit model wordt een regionale partij waarin overheden participeren, aandeelhouder van de operator die mijnbouwactiviteiten ontplooid.

Inspiratie

Dit model is gebaseerd op enerzijds het Noorse model en anderzijds de bestaande regionale ontwikkelmaatschappijen, zoals bijvoorbeeld de NOM.

Hoe werkt dit?

Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROMs) richten zich op het stimuleren van bedrijvigheid en de ontwikkeling van werkgelegenheid in de regio. De ROM doet dit o.a. door risicodragende financiering te verstrekken, waaronder aandelenkapitaal en achtergestelde leningen. De ROM in het gebied waar de mijnbouw plaatsvindt zou dan aandelen kunnen houden in de mijnbouwactiviteit. Dit geld investeert de NOM dan weer in de regio. Door het revolverende karakter van de ROM komen de inkomsten uit de dividenduitkering ten goede aan de regio.

Aandachtspunten

Besloten dient te worden of gebruik wordt gemaakt van een bestaand vehikel (zoals de NOM), of van een nieuwe instelling. De vervolgvraag is dan welke overheden hieraan kunnen deelnemen. Dit is namelijk direct bepalend voor hoe

de middelen gebruikt worden. Een ontwikkelingsmaatschappij naar het huidige model, zoals de NOM, zou de opbrengsten herinvesteren in economische ontwikkeling, innovatie en het ondersteunen van bedrijven en projecten in de regio. Ook zou gedacht kunnen worden aan een vorm waarbij een deel van het dividend van EBN naar de ROMs vloeit waar de mijnbouw plaatsvindt. Dit vereenvoudigt de uitvoering bij projecten in de gaswinning, oliewinning, gasopslagen en (potentieel) geothermie, omdat EBN hier toch al in deelneemt.

Tenslotte, een model dat op aandeelhouderschap gebaseerd is, impliceert dat ook risico's worden gelopen: er is alleen een uitkering als er ook winst wordt gemaakt; en bij minder succesvolle investeringen kan een noodzaak ontstaan om investeringen af te schrijven.

| | | Naar wie? | | | |
|----------|--------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| | | Gemeente | Provincie | Regionale samenwerking | Omwonenden / omgeving |
| Van wie? | Rijksoverheid | | | | |
| | Project (operator) | | | (5) | |

3.3.6 Model 6: aandeelhouderschap omgeving

Bij dit model wordt de omgeving (bedrijven, omwonenden, etc.) aandeelhouder aan een mijnbouwproject.

Inspiratie

Dit model is gebaseerd op het reeds gerealiseerde project in het Westland waarbij afnemers van de geothermie ook de aandeelhouders hiervan zijn. Deze bedrijven werken samen via een coöperatie met lokale partners.

Hoe werkt dit?

Via een coöperatie met lokale partners zouden lokale ondernemers of bewoners(verenigingen) aandeelhouder kunnen worden van een geothermie project. Deelnemers betalen jaarlijks een vaste vergoeding op basis van de werkelijke kosten voor aansluiting op het warmtenet. Eventuele ongebruikte warmte kunnen ze verkopen, wat de kosten laag houdt en de warmtebron efficiënt benut. Bovendien hebben de ondernemers lokaal zeggenschap. Deelnemers worden mede-eigenaar van het project bij ingebruikname en na een afgesproken periode verwerven ze volledig eigendom van het geothermieproject via de coöperatie, met alle verantwoordelijkheden en voordelen.

Aandachtspunten

Door samen te werken via coöperatieve structuren, nemen deelnemende

bedrijven samen beslissingen over het project en de verdeling van de lusten en lasten. Eventuele winst die wordt gegenereerd door het project, bijvoorbeeld door de verkoop van overtollige warmte aan derden, kan worden verdeeld onder de deelnemende partijen op basis van afspraken – deze moeten wel vooraf overeen worden gekomen.

Het model is niet (direct) toepasbaar op andere mijnbouwactiviteiten omdat er geen rechtstreekse link bestaat tussen de activiteit en de omgeving als afnemers. Ook zijn er bij andere mijnbouwactiviteiten doelstellingen, processen en milieueffecten die afwijken van geothermie.

Tenslotte, aandeelhouderschap impliceert ook het dragen van risico's: als géén winst wordt gemaakt, of als het project bijv. technisch faalt, dan is er geen uitkering aan de aandeelhouders en moeten deze misschien zelfs (een deel van) de investering afschrijven. Dit vereist enig risicobewustzijn bij de investeerders; iets wat aan veel particulieren moeilijk gevraagd kan worden.

| | | Naar wie? | | | |
|----------|--------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| | | Gemeente | Provincie | Regionale samenwerking | Omwonenden / omgeving |
| Van wie? | Rijksoverheid | | | | |
| | Project (operator) | | | | (6) (7) |

3.3.7 Model 7: lokaal projectfonds

Bij dit model stort de operator een (vast of variabel) bedrag in een fonds waarmee maatschappelijke initiatieven in de omgeving gerealiseerd kunnen worden.

Inspiratie

Dit model is gebaseerd op het bestaande fonds van Vermillion en vergelijkbare fondsen bij windmolenparken; daarnaast zijn er parallellen met de (voormalige) procentageregeling voor beeldende kunstopdrachten. Tussen de jaren 50 en 2020 was er een regeling voor beeldende kunst: bij openbare bouwprojecten moest een bepaald percentage geïnvesteerd worden in beeldende kunst (zoals de olifanten bij Almere of rotonde kunst).

Hoe werkt dit?

De operator betrokken bij winnings- en opslagactiviteiten steekt middelen in een lokaal fonds in de omgeving van de activiteiten. Hiervoor kan met een vast percentage gewerkt worden, bijvoorbeeld 1% van de investeringen. Of er wordt een vast bedrag afgesproken. Vervolgens kan het fonds via verschillende programma's een positieve bijdrage leveren aan de omgeving waarin ze actief is. Dit kan gericht zijn op een bepaald thema, zoals verduurzaming, maar kan ook veel bredere worden ingezet bijvoorbeeld voor sport of het stimuleren van lokaal ondernemerschap of natuurbehoud.

Aandachtspunten

Dit model zorgt ervoor dat belangen van omwonenden aan de voorkant worden meegenomen bij investeringsbeslissingen en niet afhankelijk zijn van de winstgevendheid van een project. Omwonenden kunnen concreet voordelen zien van een andere lustenverdeling. Door de opzet van het fonds kan er op langere termijn worden geprofiteerd van eventueel tijdelijke opslag.

Het vereist wel dat de afbakening goed wordt geregeld: wie of wat komt in aanmerking voor een bijdrage uit het fonds, onder welke voorwaarden, en wie besluit over de inzet van middelen?

| | | Naar wie? | | | |
|----------|--------------------|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| | | Gemeente | Provincie | Regionale samenwerking | Omwonenden / omgeving |
| Van wie? | Rijksoverheid | | | | |
| | Project (operator) | | | | (6) (7) |



4. BEOORDELING

- 4.1. Uitvoerbaarheid
- 4.2. Verdelingsaspecten
- 4.3. Samenvatting beoordeling per model

4.1 Uitvoerbaarheid

Een alternatief model voor de verdeling van de lusten van mijnbouw kan pas werken als het ook uitvoerbaar is. We beoordelen de modellen daarbij op drie aspecten van uitvoerbaarheid: (1) de vraag of ze aansluiten bij een bekend mechanisme, (2) of een heldere gebiedsafbakening mogelijk is en (3) of ze geschikt zijn te maken voor elk type mijnbouw.

Uitvoerbaarheid: Bekende mechanismen

In algemene zin is een model makkelijker uitvoerbaar, als aangesloten kan worden bij een bekend en werkend mechanisme. De overheid heeft dan de technische, juridische en personele middelen om een succesvolle uitvoering te borgen. In dit specifieke geval geldt bijv.:

- Een uitkering van middelen via gemeente- of provinciefonds is een werkend mechanisme. Het toevoegen van nieuwe middelen aan of het herverdelen van middelen binnen deze fondsen gebeurt jaarlijks: bijv. door het toevoegen van specifieke uitkeringen (SPUK's) of door het veranderen van de verdeelsleutels.
- Met de Regionale Ontwikkelmaatschappijen (ROM's) heeft het Rijk instrumenten om bij te dragen aan de regionale economische ontwikkeling. Hier kan op worden aangesloten.

In de tabel hiernaast vatten we de beoordeling per model samen.

| Model | | Score en toelichting | |
|--|---------------------------------------|----------------------|---|
| (1) | Uitkering gemeente- of provinciefonds | + | Sluit aan bij bestaande structuur, vereist nog wel opstellen verdeelsleutel |
| (2) | Vereveningsfonds mijnbouwgebieden | - | Vereist registratie van alle mijnbouwgebieden. En bijhouden van alle mijnbouwinkomsten, tenzij het via baten EBN wordt geregeld (maar dan zoutwinning geen onderdeel) |
| (3) | Nationaal programma mijnbouwgebieden | - | Vereist opzet nieuw programma |
| (4) | Lokale vergoeding * | - | Vereist nieuwe afspraken |
| (5) | ROM als aandeelhouder * | + | Bestaande structuur van ROM's maar wel nieuwe afspraken over deelname in alle mijnbouwprojecten (i.p.v. of naast EBN). |
| (6) | Aandeelhouderschap omwoners * | - | Vereist opzetten meerdere lokale structuren en lokale organisaties |
| (7) | Lokaal projectfonds * | - | Vereist opzetten lokaal fonds |
| * Indien dit een verplichting wordt voor de operator, dan wordt ingegrepen in eigendomsrechten en is mogelijk een wetswijziging nodig. | | | |

NB: De beoordeling is telkens ten opzichte van de huidige situatie; het is geen onderlinge beoordeling van de modellen.

Uitvoerbaarheid: Heldere afbakening

Om goed uitvoerbaar te zijn, moet de afbakening van het gebied in de praktijk niet tot uitvoeringsproblemen leiden. Er zijn verschillende afbakeningen denkbaar, telkens met voor- en nadelen.

Bestaande afbakeningen zoals gemeente en provinciegrenzen:

- Gemeentegrenzen: Een mijnbouwgebied (bijv. gasveld) overlapt zelden precies met gemeentegrenzen maar kan zich over meerdere gemeenten uitspreiden. Het voordeel van gemeentegrenzen is dat een gemeente over het algemeen redelijk dicht bij inwoners staat en middelen kan besteden aan lokale projecten waar inwoners direct baat bij hebben. Het nadeel is dat ook inwoners van de gemeente die geen lasten ervaren van de mijnbouw mogelijk baat hebben bij de lusten. Daarnaast kunnen inwoners van naastliggende gemeenten dichtbij het gasveld wonen maar geen of minder lusten ontvangen dan inwoners van de gemeente waarin het gasveld ligt maar die veraf van het gasveld wonen.
- Provinciegrenzen: Een ruimere gebiedsafbakening is de provincie waarin het mijnbouwgebied zich bevindt. Voor een deel gelden dezelfde nadelen als bij een gemeentegrens, het sluit nooit exact aan bij hoe dicht mensen werkelijk bij het mijnbouwproject wonen. Een voordeel van de provincie is dat deze nu al taken heeft op het gebied van de energietransitie. En vanuit die taak een rol kan vervullen in het inzetten van de middelen voor de energietransitie in het gebied en ondersteunen van bijvoorbeeld omwonenden.

Nieuwe afbakeningen van het mijnbouwgebied.

- Een heel precieze manier om de lokale omgeving van het mijnbouwgebied af te bakenen is het doortrekken van de exacte omvang van het ondergrondse mijnbouwgebied naar de bovengrond. Het voordeel hiervan is dat de afbakening relatief helder is. Het nadeel is dat de ervaren lasten over het algemeen in een groter gebied plaatsvinden, en dat de ondergrondse grens boven de grens geheel willekeurig ligt, bijv. midden tussen twee huizen in. Dat leidt tot uitlegbare, maar toch onrechtvaardige verschillen tussen bewoners. Een oplossing voor het nadeel is om rondom het mijnbouwgebied schillen te vormen waarbij percentagegewijs de lustenverdeling afneemt. Bijvoorbeeld inwoners boven het exacte gebied krijgen 100% van de vergoeding, in een straal van een kilometer eromheen 2/3 en een straal van 2 kilometer eromheen 1/3.

De modellen waarbij uitgegaan wordt van afbakening op basis van gemeente- of provinciegrenzen zijn goed uitvoerbaar, vergelijkbaar met de huidige situatie. Want het sluit aan bij bestaande democratische grenzen (model 1,2,3,6). Model 4 en 7 gaan uit van een nieuwe afbakening van het gebied wat in de praktijk moeilijker uitvoerbaar is. Denk aan praktische zaken als het bijhouden van verhuizingen op dat niveau. Tot slot geldt in model 5 de gebiedsafbakening van de ROM als afbakening van het gebied. Enerzijds is dat goed uitvoerbaar, want de ROM heeft een duidelijk gebied maar anderzijds is het in de praktijk ingewikkeld voor een ROM om het geld te oormerken en terug te investeren in het specifieke mijnbouwgebied, bedrijvigheid beperkt zich immers minder tot een gebied.

In de tabel hieronder vatten we de beoordeling per model samen.

| Model | | Score en toelichting | |
|-------|---------------------------------------|----------------------|---|
| (1) | Uitkering gemeente- of provinciefonds | + | Afbakening van zowel gemeente- als ook provinciefonds zijn éénduidig. |
| (2) | Vereveningsfonds mijnbouwgebieden | + | Afbakening van zowel gemeente- als ook provinciefonds zijn éénduidig. |
| (3) | Nationaal programma mijnbouwgebieden | + | Programma is nationaal, er kunnen binnen het programma specifieke keuzes worden gemaakt die aansluiten bij de desbetreffende gebieden; verdere afbakening niet nodig. |
| (4) | Lokale vergoeding | +/- | Mogelijk, maar ingewikkeld waar mijnbouwactiviteiten de gemeentegrens overschrijden. |
| (5) | ROM als aandeelhouder | +/- | ROM investeert in bepaalde regio, ook waar niet-mijnbouwgebieden onderdeel uitmaken van die regio. |
| (6) | Aandeelhouderschap omwoners | + | Aandeelhouderschap kan worden beperkt tot een bepaalde groep (bijv. woonachtig in een bepaalde gemeente). |
| (7) | Lokaal projectfonds | +/- | Mogelijk, maar ingewikkeld waar mijnbouwactiviteiten de gemeentegrens overschrijden. |

Uitvoerbaarheid: Geschikt (te maken) voor elk type mijnbouw? (bijvoorbeeld zonder of met beperkte financiële baten?)

Een model is beter uitvoerbaar indien het voor (zo goed als) elk type mijnbouw toegepast kan worden. De overheid kan dan met schaalvoordelen werken, en hoeft niet twee of meer alternatieve systemen tegelijkertijd in te zetten. Dit betekent dat met de volgende variaties rekening gehouden moet worden:

- **Regio:** Een methodiek scoort beter als ze in alle regio's toepasbaar is.
- **Wel of geen financiële baten:** Een methodiek scoort beter als ze toegepast kan worden voor alle mijnbouwactiviteiten, zowel met en zonder financiële baten, en voor activiteiten waarbij de financiële kosten hoger zijn dan de financiële baten.

In algemene zin constateren we dat modellen slechter scoren die gebaseerd zijn op aandeelhouderschap. Deze gaan (minimaal impliciet) uit van winstgevendheid. Daarmee zijn minder goed toepasbaar voor projecten met weinig of geen financiële baten.

Ook een uitkering via gemeente- of provinciefonds, en een nationaal programma, scoren slechter omdat ze niet voor alle activiteiten even logisch zijn. Bij een uitkering uit de fondsen geldt dat de uitkeringsvariabele voor opslagactiviteiten anders zou moeten zijn; voor een nationaal programma geldt dat niet alle gebieden met "achterstanden" te maken hebben.

In de tabel hieronder vatten we de beoordeling per model samen.

| Model | | Score en toelichting | |
|-------|---------------------------------------|----------------------|---|
| (1) | Uitkering gemeente- of provinciefonds | +/- | Afhankelijk van gekozen uitkeringsvariabele. Marktwaaarde ligt voor de hand voor mijnbouw met financiële baten. Voor niet winstgevende activiteiten minder eenvoudig. |
| (2) | Vereveningsfonds mijnbouwgebieden | + | Aanwijzing mijnbouwgebieden nodig. Voor meeste activiteiten eenvoudig mogelijk, behalve voor activiteiten met zeer beperkte geografische omvang. |
| (3) | Nationaal programma mijnbouwgebieden | +/- | Voor activiteiten met zeer beperkte geografische omvang geen logisch model. |
| (4) | Lokale vergoeding | + | Uniforme methodiek is mogelijk, indien aangesloten wordt bij investeringssom. |
| (5) | ROM als aandeelhouder | - | Grote diversiteit in aandeelhouderstructuur van mijnbouwprojecten maakt uniforme deelname door ROM's ingewikkeld. |
| (6) | Aandeelhouderschap omwoners | - | Zeer ingewikkeld voor niet winstgevende projecten. |
| (7) | Lokaal projectfonds | + | Uniforme methodiek is mogelijk, indien aangesloten wordt bij investeringssom of vaste bijdragen. |

4.2 Verdelingsaspecten

Elke keuze om middelen op de ene of de andere manier te besteden, raakt verdelingsaspecten. En kan er dus voor zorgen dat het eerlijker of minder eerlijk wordt ervaren. Eén euro meer voor het ene doel of via de ene route is één euro minder voor het andere doel of via de andere route. Hieronder beoordelen we de modellen op drie verdeelaspecten nader: (1) de verdeling tussen generaties; (2) de verdeling van risico's en (3) de verdeling tussen sectoren.

Verdeling tussen generaties

De scope van dit onderzoek is beperkt tot toekomstige projecten. Een verandering in het stelsel kan echter als onrechtvaardig worden ervaren door mensen die in het verleden last hadden van mijnbouwactiviteiten. Hier staat tegenover dat "fouten" uit het verleden nooit een reden kunnen zijn om in de toekomst niet het juiste te doen. Waar mijnbouw mogelijk negatieve langetermijneffecten kent (bijv. bij gaswinning eerder dan bij geothermie), zijn modellen positief te beoordelen die ervoor zorgen dat middelen beschikbaar zijn voor toekomstige generaties. Dat kan, indien in meer of mindere mate het Noorse model gevolgd wordt en alleen rendement uit een fonds besteed wordt. Iets minder positief scoren modellen waarbij de middelen weliswaar nu besteed worden, maar dan alleen voor investeringen. Het huidige model is hiermee vergelijkbaar: de middelen uit de Rijksbegroting worden gebruikt voor consumptieve uitgaven, maar ook voor investeringen. Slechter scoren modellen waarbij de middelen alleen consumptief worden besteed.

In de tabel hieronder vatten we de beoordeling per model samen.

| Model | | Score en toelichting | |
|-------|---------------------------------------|----------------------|--|
| (1) | Uitkering gemeente- of provinciefonds | - | Inkomsten uit gemeente- en provinciefonds worden gebruikt voor dekking algemene uitgaven (waaronder investeringen, maar niet specifiek doelgericht). |
| (2) | Vereveningsfonds mijnbouwgebieden | +/- | Oormerken middelen mogelijk, maar is keuze van elke gemeente. |
| (3) | Nationaal programma mijnbouwgebieden | + | Oormerken middelen voor lange termijn structuurversterking is mogelijk (maar is keuze van programma). |
| (4) | Lokale vergoeding | +/- | Vergoeding zou vorm krijgen van een specifieke uitkering, en daarmee doelgebonden kunnen zijn; dit is nog wel een keuze. |
| (5) | ROM als aandeelhouder | + | Investeringen door ROM zijn voor lange termijn, alleen rendement wordt uitgekeerd aan aandeelhouders. |
| (6) | Aandeelhouderschap omwoners | - | Geen investering in volgende generaties, omdat aandeelhouderschap op individueel niveau wordt vormgegeven. |
| (7) | Lokaal projectfonds | + | Middelen uit projectfonds worden besteed aan projecten voor de langere termijn; dit zijn niet per se investeringen, maar vooral kapitaalgoederen. |

Verdeling van risico's: optimaal, draagbaar en toegankelijk?

Een andere verdeling van financiële lusten hoeft niet per se betekenen dat er sprake is van "éénrichtingsverkeer": het is ook mogelijk om naast de kansen ook de risico's anders te alloceren. Sterker nog: elke verdeling van middelen impliceert een verdeling van risico's. De inkomsten kunnen immers ook tegenvallen. In het huidige model worden de risico's gedragen door de operator, maar ook door de Rijksoverheid: als minder grondstoffen gewonnen worden, wordt minder belasting afgedragen.

Voor de beoordeling van de risicoverdeling gaan we uit van drie inzichten:

- **Optimale allocatie:** De risico's zijn optimaal verdeeld indien telkens de partij die de risico's kan beheersen (en mitigeren) deze ook draagt.
- **Draagkracht:** Een partij moet alleen de risico's dragen die ze ook daadwerkelijk kán dragen. Concreet: een partij moet ook een tegenvaller in financiële zin kunnen "overleven". Hiervoor is het nuttig als risico's d.m.v. een portfolioaanpak gespreid kunnen worden.
- **Toegankelijk:** Als de doelstelling is dat financiële middelen d.m.v. een andere risico- en kansverdeling anders worden gealloceerd, dan moet dit ook toegankelijk zijn voor de mensen die dit betreft, en niet bijv. alleen voor het smaldeel van de doelgroep dat over voldoende koopkracht beschikt.

In de tabel hiernaast vatten we de beoordeling per model samen.

| Model | | Score en toelichting | |
|-------|---------------------------------------|----------------------|--|
| (1) | Uitkering gemeente- of provinciefonds | +/- | Kans en risico op hogere of lagere opbrengsten wordt gedeeld tussen Rijksoverheid en gemeenten/provincies. |
| (2) | Vereveningsfonds mijnbouwgebieden | - | Kans en risico op hogere of lagere opbrengsten wordt primair gealloceerd bij gemeenten/provincies. Nadeel is dat deze niet over de wetgeving gaan die omvang van mijnbouwactiviteiten bepaalt. |
| (3) | Nationaal programma mijnbouwgebieden | +/- | Geen verandering risicoallocatie t.o.v. huidige situatie. |
| (4) | Lokale vergoeding | +/- | Kans en risico op hogere of lagere opbrengsten wordt gedeeld tussen Rijksoverheid en gemeenten/provincies. |
| (5) | ROM als aandeelhouder | + | Een samenwerking van overheden wordt mede-aandeelhouder. Omdat de risico's gedeeld worden tussen de aandeelhouders én gespreid worden over meerdere beleggingen, scoort dit goed. |
| (6) | Aandeelhouderschap omwoners | - | Omwonenden zijn niet te classificeren als professionele beleggers; zij kunnen geen professionele risico-inschatting maken, en zouden voor een deel van hun kapitaal afhankelijk zijn van één specifieke belegging. Ook lopen ze het risico dat de overheid door nieuwe regulering de winstgevendheid verzwakt. |
| (7) | Lokaal projectfonds | + | Geen verandering risicoallocatie t.o.v. huidige situatie, alleen additionele kans op inkomsten voor gemeente. |

Verdeling tussen sectoren

Op dit moment zijn de financiële baten uit mijnbouw, voor zover ze naar de Rijksbegroting vloeien, niet geoormerkt. Dat betekent dat ze ingezet worden voor alle sectoren en activiteiten waarin de Nederlandse overheid actief is. Dat gebeurt direct vanuit het Rijk, of indirect via de uitkeringen in provincie- en gemeentefonds. Door deze brede inzet is er geen directe link te leggen tussen de financiële lusten van mijnbouw en de gebieden die er last van kunnen hebben – de aanleiding voor dit onderzoek. Hier staat echter tegenover dat een “smallere” inzet van middelen betekent dat de bekostigingsbasis voor andere sectoren kleiner wordt. Als het gevolg van een andere verdeling is dat mijnbouwgebieden een specifieke bijdrage krijgen zonder hun aandeel aan algemene bijdragen kwijt te raken, dan betekent dit dat in andere sectoren gekort moet worden. Dat is een nadeel van alle modellen. Omdat hier het voordeel (meer geld voor mijnbouwgebieden) opweegt tegen het nadeel (minder geld voor andere sectoren), scoren de modellen in de basis neutraal.

Daarnaast geldt voor sommige modellen dat mogelijk middelen onttrokken worden uit het democratische proces waarbij een gekozen vertegenwoordiging besluit over de besteding. Deze modellen scoren dan onder de streep negatief.

| Model | | Score en toelichting | |
|-------|---------------------------------------|----------------------|---|
| (1) | Uitkering gemeente- of provinciefonds | +/- | Niet breed inzetbaar, wel democratische controle |
| (2) | Vereveningsfonds mijnbouwgebieden | +/- | Niet breed inzetbaar, wel democratische controle |
| (3) | Nationaal programma mijnbouwgebieden | +/- | Niet breed inzetbaar, wel democratische controle |
| (4) | Lokale vergoeding | +/- | Niet breed inzetbaar, wel democratische controle |
| (5) | ROM als aandeelhouder | - | Niet breed inzetbaar, geen democratische controle |
| (6) | Aandeelhouderschap omwoners | - | Niet breed inzetbaar, geen democratische controle |
| (7) | Lokaal projectfonds | - | Niet breed inzetbaar, geen democratische controle |

4.3. Samenvatting beoordeling per model

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van alle beoordelingen ten opzichte van het huidige financieel model (baseline).

| Bron | Aan | Model | Uitvoerbaarheid | | | Verdelingsaspecten | | | |
|----------|---------------------|-------|---------------------------------------|-----------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------------|--|-----|
| | | | Bestaand mechanisme | Afbakening gebied | Type mijnbouw | Tussen generaties | Risicodeling | Sectoraal | |
| | | | Aansluitend bij bestaande systemen | Gebied helder af te bakenen | Model is geschikt (te maken) voor mijnbouw zonder financiële baten | Baten ook voor toekomstige generaties | Optimaal, draagbaar en toegankelijk | Middelen breed inzetbaar en democratische controle | |
| Rijk | Gemeente/ provincie | (1) | Uitkering gemeente- of provinciefonds | + | + | +/- | - | +/- | +/- |
| | Regio | (2) | Vereveningsfonds mijnbouwgebieden | - | + | + | +/- | - | +/- |
| | Omwonenden | (3) | Nationaal programma mijnbouwgebieden | - | + | +/- | + | +/- | +/- |
| Operator | Gemeente/ provincie | (4) | Lokale vergoeding | - | +/- | + | +/- | +/- | +/- |
| | Regio | (5) | ROM als aandeelhouder | + | +/- | - | + | + | - |
| | Omwonenden | (6) | Aandeelhouderschap omwoners | - | + | - | - | - | - |
| | Omwonenden | (7) | Lokaal projectfonds | - | +/- | + | + | + | - |



5. CONCLUSIES

Huidige verdeling van lasten en lusten pleit voor een alternatieve verdeling...

Mijnbouw gaat al eeuwenlang gepaard met allerlei lusten en lasten die op verschillende niveaus neerslaan. Waar de financieel-economische en de maatschappelijke baten met name neerslaan bij de exploitant of de samenleving als geheel, zijn (zorgen over) hinder van mijnbouwactiviteiten en de milieueffecten vooral regionaal en lokaal. Vanuit dat oogpunt kan worden gekeken naar andere manieren om de lusten te verdelen.

...maar geeft ook een risico op nieuwe ongelijkheid

Over het algemeen geldt dat hoe nauwkeuriger de herverdeling wordt geprobeerd te maken des te moeilijker het uitvoerbaar is. Zo kan een nieuwe verdeling ook leiden tot nieuwe ongelijkheden.

Zo blijft de vraag over de afbakening van een gebied of omgeving, ongelooflijk complex. Waar trek je precies de grens van wie mag delen in de lusten: een huis kan óp de gasbel staan, maar er ook 50 meter naast staan. Wie mag dan wel meeprofiteren, en wie niet?

Dit onderzoek richt zich bovendien ook alleen op toekomstige mijnbouwprojecten, maar gelden argumenten voor een andere verdeling van lusten niet evenzeer voor huidige projecten? En creëert een nieuwe verdeling geen nieuwe ongelijkheid met alle gebieden waar mijnbouw in het verleden al vergund is (en waar vanwege eigendomsrechten nu niet ingegrepen kan worden)?

Daarnaast geldt: als het delen in lusten afhankelijk wordt van kenmerken van een specifiek project, dan ontstaan verschillen tussen gebieden met bijv. winnings- of opslagprojecten. Dit terwijl de (zorgen over) hinder, milieueffecten en tijdelijke economische verstoringen wellicht vergelijkbaar zijn.

Datzelfde geldt waarschijnlijk voor andere bedrijvigheid dan mijnbouw waar evenzeer nationale belangen bij zijn en lokale overlast, zoals Tata en Schiphol, en voor evengoed voor de tracés van bijv. hoogspanningsleidingen en snelwegen. De toevalligheid van wie waar woont en dus meeprofiteert zal mogelijk zorgen voor onuitlegbare verschillen.

Serius nemen lokale omgeving randvoorwaardelijk, anders creëert herverdeling gevoel van afkoop

Toch is - los van de voor- en nadelen die ieder alternatief inherent kent - misschien wel het voornaamste de positie en erkenning voor de lokale omgeving. Los van enkel financiële lusten is in dit onderzoek gebleken dat er brede behoefte is aan zeggenschap over of en hoeveel mijnbouw plaatsvindt, over erkenning voor de bijdrage die een gebied voor Nederland heeft en de lasten die het als gevolg daarvan mogelijk ondervindt. Daarbij gaat het dan met name over het serieus nemen van een gebied en de mensen die daar wonen. Zonder zeggenschap en erkenning voor de lokale omgeving, kan meer delen als lokale omgeving in de (financiële) lusten ook als een vorm van afkoop worden ervaren. Dan draagt het juist niet bij aan het ervaren gevoel van eerlijkheid.

Verschillende modellen denkbaar voor anders verdelen van lusten, maar elk model heeft ook weer nadelen ten opzichte van het huidige model

Het onderzoek wijst uit dat er verschillende modellen denkbaar zijn om de lusten anders te verdelen. De volgende zeven modellen zijn geïdentificeerd op basis van ervaringen in binnen en buitenland.

1. Uitkering gemeentefonds (1a) of provinciefonds (1b)
2. Vereveningsfonds mijnbouwgebieden
3. Nationaal programma mijnbouwgebieden
4. Lokale vergoeding gemeente (4a) of provincie (4b)
5. Regionale ontwikkelmaatschappij als aandeelhouder
6. Aandeelhouderschap omgeving
7. Lokaal projectfonds

Echter elk van deze modellen heeft – ten opzichte van de huidige situatie – ook weer nadelen op het gebied van uitvoerbaarheid of het eerlijker maken van de verdeling. Er is dus niet één model die over de linie als hét ideale model gezien kan worden: noch het huidige noch één van de andere modellen is vrij van nadelen. Geen van de onderzochte modellen is een éénduidige verbetering t.o.v. de huidige situatie.

De keuze voor een model (het huidige of een alternatief model) is dan ook nadrukkelijk een politieke keuze. Deze vraagt lef als het gaat om het accepteren van voor- en nadelen, en om het transparant communiceren van deze voor- en nadelen.

Als er wordt gekozen voor een andere verdeling van lusten pleiten we ervoor om in alle gevallen een aantal randvoorwaarden in acht te nemen.

Maak consistent en uitlegbare keuzes

Allereerst om consistente en uitlegbare keuzes te maken. Naast de alternatieven die in dit onderzoek worden geschetst zijn nog talloze combinaties en variaties mogelijk. Die veelheid aan variaties is ook een risico: er kunnen zo verschillen ontstaan tussen pech- en gelukgebieden. Dit betekent ook dat deling puur afhankelijk maken van de winst van een project kwetsbaar is, omdat een voordeel voor de omgeving dan afhankelijk is van de winstgevendheid van een project terwijl lasten vergelijkbaar kunnen zijn. Een andere verdeling van lusten zou niet mogen afhangen van de goedwillendheid van een exploitant of de mondigheid van een omgeving. Hoofdstuk 5 van de huidige mijnbouwwet kent nu al percentages voor de verdeling tussen de vergunninghouder (exploitant – 60%) en de vennootschap (een deelneming van de staat – 40%). Vaste percentages voor de verdeling van lusten (wellicht met bandbreedte voor type activiteiten) kunnen helpen de verdeling consistentere te maken.

Oormerk de inkomsten voor lange termijn investeringen

Daarnaast is het, welk alternatief ook wordt overwogen, belangrijk om publieke uitgaven niet risicovol te financieren en risico's alleen neer te leggen bij partijen die deze risico's ook kunnen dragen. Lopende consumptieve publieke uitgaven afhankelijk maken van tijdelijke en variabele mijnbouwinkomsten leidt tot onwenselijke uitkomsten. Het maakt de begroting minder stabiel en zet overheden voor tegenstrijdige belangen (inkomsten maximaliseren of veiligheid voorop). Het alternatief om direct vanuit projecten en exploitanten te verdelen kent als voordeel dat het tastbaarder en concreter kan voelen dan herverdeling via een overheid, maar participaties voor omwonenden zijn vooral toepasbaar bij lage risico's met een relatief zeker rendement en dat zijn niet de kenmerken van nieuwe mijnbouwprojecten. Welke vorm ook wordt gekozen en waar de inkomsten ook neerslaan (gebied, gemeente, provincie, Rijk); het is goed om tijdelijke en variabele inkomsten alleen te gebruiken voor investeringen waar ook op langere termijn profijt van is.

Redeneer vanuit maatschappelijke lusten

Tenslotte, het karakter van mijnbouw verandert de komende decennia ingrijpend. De maatschappelijke meerwaarde zal steeds minder door financiële lusten (zoals gasbaten) worden gedreven en steeds meer door niet-financiële lusten (verduurzaming, vermeden CO₂-uitstoot). Dat zorgt er enerzijds voor dat en minder directe financiële lusten zijn om überhaupt te kunnen verdelen, en tegelijkertijd dat

er bij het Rijk een belangrijke rol ligt om de bredere maatschappelijke lusten desgewenst te vertalen naar concretere lusten voor mijnbouwgebieden voor de dienst die zij aan het maatschappelijk belang leveren. Het Rijk is de partij om projecten die maatschappelijk meer opleveren dan kosten vlot te trekken. Helder is dat oog voor de sociaal-maatschappelijke ondersteuning en versterking van betrokken regio's daarbij belangrijk is. In welke vorm en maatvoering is uiteindelijk aan de politiek.



Bijlagen

A. Literatuurlijst

B. Lijst geïnterviewde partijen

Bijlage A- Literatuurlijst

- **CE Delft**, Verkenning welvaartseffecten STRONG
- **SODM**, Jaarverslag 2022
- **Tauw**, Milieueffectrapport Structuurvisie Ondergrond (STRONG)
- **I&W / Ecofys**, Verkenning ondergrondse ruimtevrage voor energie
- **EBN**, OPI-rapport 2021
- **EZK**, Argumentenkaarten Toekomst van aardgas
- **EZK**, Economic Impact of the Dutch Gas Hub Strategy on the Netherlands
- **CE Delft**, MKBA oliewinning Schoonebeek
- **Royal Haskoning DHV**, Onderzoek Oliewinning Schoonebeek
- **SODM**, Staat van de sector zout 2018
- **EBN**, Ondergrondse Energieopslag in nederland
- **EBN/ TNO/ EZK**, Ondergrondse Energieopslag in nederland 2030-2050
- **Geothermie Nederland**, Ledenbijeenkomst geeft nieuwe inzichten in de financiering van geothermieprojecten
- **Hystock**, Veilige, grootschalige opslag van waterstof
- **Gasunie**, Uitbreiding stikstofinstallatie Zuidbroek
- **Klimaatakkoord**, Participatiewaai
- **Rebel**, Financiële- / procesparticipatie
- **EW**, Revolutionair: natuurgebied krijgt status van rechtspersoon
- **VPRO tegenlicht**, Hoe de natuur steeds meer rechten krijgt
- **Instituut Mijnbouwschade Groningen**, Gebieden waar IMG schade vergoedt
- **Norden**, Mining in the Nordic Countries
- **Talent voor transitie**, Kennisdossier coöperatieve warmtenetten
- **Thomson Reuters Practical Law**, Mining in Germany: overview
- **German Environment Agency**, Analysis of the historical structural change in the German hard coal mining Ruhr area
- **NBIM**, Norwegian Government Pension Fund
- **OCD**, Enhancing well-being in mining regions
- **Department of mining India**, Cost Benefit Analysis And Its Environmental Impact in Mining
- **McKinsey & Company**, The mine-to-market value chain: A hidden gem
- **Algemene rekenkamer**, Actualisatie scenario's aardgasbaten 1966-2021
- **RTV Oost**, Artikel RTV Oost over zoutwinning
- **Vereniging geothermie NL**, Jaarrekening geothermie NL
- **NL-EITI**, Nederland Extractive Industries Transparency Initiative (NL-EITI) Rapport 2018
- **Parlementaire enquêtecommissie**, Parlementaire enquête naar de gaswinning - themaboek
- **NLOG**, Jaarverslagen delfstoffen en aardwarmte - Een overzicht van opsporings- en winningsactiviteiten en ondergrondse opslag.
- **NOS**, Gaswinning in Groningen leverde 428 miljard euro op
- **Planbureau voor Leefomgeving**, Achtergrondinformatie over de Regio Deals

Bijlage B - Lijst geïnterviewde partijen

(Publieke) bedrijven

- Energie Beheer Nederland (EBN)
- Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM)
- Vermilion Energy
- Hystock
- Energystock
- Nobian
- De Gemeynt

Overig

- Groninger Bodem Beweging (GBB)
- Bijzonder hoogleraar milieufilosofie Marc Davidson

Overheden

- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Financiën
- Provincie Groningen
- Provincie Drenthe
- Provincie Friesland
- Gemeente Westland
- Gemeente Noordenveld
- Gemeente Westerkwartier



Matthijs van Neerbos

+31 6 42 14 35 21

Matthijs.vanNeerbos@rebelgroup.com



Enno Gerdes

+31 6 34 49 18 64

Enno.Gerdes@rebelgroup.com



Tara van Bussel

+31 6 26 92 27 37

Tara.vanBussel@rebelgroup.com



Judith Gunnink

+31 6 13 07 19 78

Judith.Gunnink@rebelgroup.com



Jan Coen van Elburg

+31 6 51 22 30 48

JanCoen.vanElburg@rebelgroup.com

**Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
The Netherlands
+31 10 275 59 90**

**info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com**