



RAPPORT

Rechtvaardige batenverdeling van de mijnbouw

Openbaar - maart 2025

RAPPORT

Rechtvaardige batenverdeling van de mijnbouw

Peter Arnoldus
Wouter Verbeek
Jeroen Boot
Ida de Boer
Marcus Rolloos

Openbaar - maart 2025

Managementsamenvatting

Lage maatschappelijke acceptatie mijnbouw vraagt om rechtvaardige verdeling baten

Mijnbouw speelt een essentiële rol in de economische ontwikkeling en energievoorziening van Nederland door het winnen en opslaan van grondstoffen en aardwarmte. Ondanks de economische voordelen is de maatschappelijke acceptatie voor mijnbouwactiviteiten sterk afgenomen, mede door de gebeurtenissen rondom de gaswinning in Groningen. In de huidige situatie profiteren de uitvoerende operators en de rijksoverheid van deze baten. De inkomsten van de rijksoverheid worden via de rijksbegroting gelijkmatig herverdeeld over de gehele Nederlandse bevolking. Lokale gemeenschappen van een mijnbouwgebied worden echter nog niet erkend als een specifieke groep waar een deel van de economische baten vanuit de mijnbouwsector neerslaan. Dit wordt door de lokale omgeving vaak als oneerlijk ervaren, en ondermijnt het maatschappelijk draagvlak voor mijnbouwactiviteiten. In december 2023 publiceerde adviesbureau Rebel Group een rapport met verschillende herverdelingsmodellen, gericht op een rechtvaardigere verdeling van baten in regio's waar mijnbouwactiviteiten plaatsvinden. Geen van de modellen was geschikt om ongewijzigd als herverdeelmiddel te implementeren. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) heeft daarom Berenschot de opdracht gegeven om verder onderzoek te doen naar mogelijke herverdeelmiddelen en de impact daarvan.

Het voorgestelde model sluit aan bij de opgestelde eisen en wensen

Het proces voor het ontwikkelen van een nieuw herverdeelmiddel begon met het opstellen van een afwegingskader. Hiervoor is, in samenwerking met KGG, een Programma van Eisen en Wensen opgesteld. Dit programma heeft bepaald welke criteria essentieel zijn (eisen) en welke aspecten gewenst zijn (wensen) om een rechtvaardige en effectieve herverdeling van mijnbouwopbrengsten te realiseren. Daarnaast zijn de wensen verdeeld in nadrukkelijke wensen en reguliere wensen, zodat een duidelijke prioritering kon worden aangebracht. In het onderzoek delen we het herverdelingsproces op in vier onderdelen: de bijdrage (hoe baten worden gegenereerd), het beheer (hoe middelen worden beheerd), de verdeling (hoe baten worden verdeeld), en de besteding (hoe middelen worden gebruikt). In totaal hebben we zestien te maken keuzes geïdentificeerd. De te maken keuzes zijn geïnventariseerd op basis van internationale voorbeelden en inbreng van betrokken partijen zoals overheden en belangengroepen. Voor iedere keuze toetsen we de opties aan de hand van het afwegingskader. Het model met de hoogste score op de vooraf opgestelde eisen en wensen is uiteindelijk gekozen voor verdere uitwerking.

Het voorgestelde model

Bijdrage

- De samenwerkende partijen die een mijnbouwactiviteit exploiteren betalen de bijdrage naar rato van hun aandeel.
- Enkel voor rendabele mijnbouwactiviteiten is een bijdrage vereist.
- Of een activiteit rendabel is wordt forfaitair vastgesteld.
- Ook na de projectstart kan worden vastgesteld dat een mijnbouwactiviteit vanaf nu wel of juist niet rendabel is. Dit wordt bepaald op sectorniveau.
- Deze bijdrage is verplicht.
- De bijdrage is een vast bedrag per gewonnen of opgeslagen eenheid en kan verschillen per type mijnbouwactiviteit.

Beheer

- De opties die overblijven zijn: het aansluiten bij een bestaande organisatie met publieke zeggenschap of het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), een stichting, een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid of een staatsdeelneming die bijdraagt via het Rijk, of de baten direct aan de ontvangende partij (bijvoorbeeld provincie of gemeente) te laten lopen. Er is nog nader (juridisch) onderzoek nodig over wie het beheer van de middelen het beste zou kunnen uitvoeren.
- Het geld wordt verspreid over de tijd uitgekeerd.

Verdeling

- Gemeenten ontvangen de bijdragen.
- Het geld wordt verdeeld over alle gemeenten waarbinnen effectgebieden van mijnbouwactiviteiten liggen.
- Bij de verdeling wordt rekening gehouden met het inwonersaantal in het effectgebied.
- Er wordt bij de verdeling geen rekening gehouden met de omvang van de opbrengsten.
- Er wordt bij de verdeling geen rekening gehouden met de impact op de grond of de omgeving.
- Per type mijnbouwactiviteit wordt een weefactor vastgesteld waarmee kan worden gecorrigeerd voor het feit dat bij sommige mijnbouwactiviteiten sprake is van lokale (niet-financiële) opbrengsten.

Besteding

- Er zijn voorwaarden verbonden aan de wijze waarop en waaraan gemeenten het geld mogen uitgeven.

In de tweede fase is het gekozen model verder geconcretiseerd. Hierbij hebben we gekeken naar de verwachte baten vanuit de mijnbouwactiviteiten tot 2050. De totalen baten helpen om de financiële omvang van de verdeling te kwantificeren. Daarna hebben we de verhouding tussen de bijdrage van de operators en de Staat vastgesteld. Om de haalbaarheid voor operators te waarborgen, is geëvalueerd of de voorgestelde bijdrage financieel draagbaar is binnen hun bedrijfsvoering. Hierbij hebben we rekening gehouden met hun winstmarges. Naast de financiële en praktische uitvoerbaarheid hebben we ook de juridische haalbaarheid onderzocht. Ook zijn de uitvoeringskosten en de operationele aspecten van de uitvoering beoordeeld.

Het herverdeelmiddel is verre van ideaal

Het voorgestelde model sluit het beste aan bij het opgestelde Programma van Eisen en Wensen, maar er is geen sprake van een ideale en eenvoudige oplossing. Tijdens de uitwerking is gebleken dat bepaalde aspecten zeer complex zijn om te concretiseren. Dit betreft onder andere de juridische uitwerking van de batenverdeling en de complexiteit die gepaard gaat met het vormgeven van het beheer. Daarnaast brengt de invoering van het model aanzienlijke uitvoeringskosten met zich mee.

Ten slotte is gebleken dat de baten uit nieuwe projecten die de komende jaren kunnen worden herverdeeld, relatief beperkt zijn. Het voorgestelde model moet daarom vooral worden gezien als de meest geschikte manier om de beschikbare baten te verdelen, aansluitend bij het Programma van Eisen en Wensen.

We adviseren de opdrachtgever te beoordelen of het voorgestelde model geschikt is om een eerlijkere verdeling van de baten te bewerkstelligen. Daarnaast moet worden beoordeeld of de complexiteit en kosten die gepaard gaan met de invoering van het model voldoende worden gecompenseerd door de voordelen die met de invoering gepaard gaan.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

HOOFDSTUK 1

Aanleiding en aanpak 6

1.1	Aanleiding.....	7
1.2	Vraagstelling en scope.....	7
1.3	Context.....	8
1.4	Belangrijkste conclusies uit het Rebel-rapport.....	12
1.5	Aanpak.....	13
1.6	Vier onderdelen.....	14

HOOFDSTUK 2

Afwegingskader.....15

2.1	Vormgeving van het afwegingskader.....	16
2.2	Eisen.....	16
2.3	Nadrukkelijke wensen.....	17
2.4	Wensen.....	17
2.5	Publiekewaardenmodel.....	18

HOOFDSTUK 3

Bevindingen en modelselectie19

3.1	Bevindingen uit de interviews.....	20
3.2	Maken van keuzes op basis van het afwegingskader.....	21
3.3	Keuzes voor de vorm van de bijdrage.....	21
3.4	Keuzes voor het beheer van de middelen.....	24
3.5	Keuzes voor de verdeling van de middelen.....	25
3.6	Keuzes voor de wijze van besteden.....	26
3.7	Voorgesteld model.....	26
3.8	Beschouwing.....	27

HOOFDSTUK 4

Het voorgestelde model in detail.....28

4.1	Hoogte en berekeningswijze bijdrage.....	29
4.2	Verdeelsystematiek en verdeelsleutel.....	29
4.3	Voorbeeldberekening.....	31

HOOFDSTUK 5

Impact en effect32

5.1	Juridische context.....	33
5.2	Precedentwerking.....	37
5.3	Financiële gevolgen.....	38

HOOFDSTUK 6

Conclusie42

6.1	De opdracht.....	43
6.2	Het voorgestelde model.....	43
6.3	Benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving.....	44
6.4	Financiële implicaties.....	44
6.5	Risico's voor precedentwerking.....	44
6.6	Maatschappelijke acceptatie.....	45
6.7	Gevonden model is verre van ideaal.....	45
6.8	Nadere uitwerking.....	45
6.9	Beperkingen van dit onderzoek.....	46

BIJLAGE 1

Overzicht scores47

B1.1	Scores afwegingskader met betrekking tot de bijdrage.....	47
B1.2	Scores afwegingskader met betrekking tot het beheer.....	49
B1.3	Scores afwegingskader met betrekking tot de verdeling.....	50
B1.4	Scores afwegingskader met betrekking tot de besteding.....	51

BIJLAGE 2

Lijst van respondenten 52

BIJLAGE 3

Juridische analyse rechtsvormen.....53

B3.1	Zelfstandig bestuursorgaan (zbo).....	53
B3.2	Stichting.....	54
B3.3	Oprichten staatsdeelneming.....	54
B3.4	Aansluiten bij bestaande entiteit.....	55
B3.5	Het Rijk.....	55
B3.6	Direct betalen bijdrage aan ontvanger.....	56
B3.7	Gemeenschappelijke regeling.....	56



HOOFDSTUK 1

Aanleiding en aanpak

Dit hoofdstuk licht de aanleiding, vraagstelling, context en de aanpak van het onderzoek toe.

1.1 Aanleiding

1.1.1 Belang van diepe ondergrond voor Nederland

Mijnbouw speelt een cruciale rol in het winnen en opslaan van (grond)stoffen en aardwarmte die bijdragen aan economische ontwikkeling en energievoorziening in Nederland. De opbrengsten van een deel van de mijnbouwactiviteiten zijn substantieel en bieden economische voordelen voor Nederland.

1.1.2 Beperkte maatschappelijke acceptatie voor mijnbouwactiviteiten vraagt om een oplossing

De gebeurtenissen rondom de gaswinning in Groningen hebben het maatschappelijk draagvlak voor mijnbouwactiviteiten sterk verminderd. Tegelijkertijd zijn aanvullende activiteiten wenselijk vanwege hun bijdrage aan de energietransitie en economische ontwikkeling. Een van de onderdelen voor het herstellen van de maatschappelijke acceptatie voor mijnbouw is een rechtvaardige verdeling van de baten van de mijnbouw. Op dit moment is er al sprake van herverdeling van de baten bij olie- en gaswinning. Echter, in de huidige situatie profiteren de uitvoerende operators en de rijksoverheid van deze baten. De inkomsten die de rijksoverheid ontvangt, worden via de rijksbegroting gelijkmatig herverdeeld over de gehele Nederlandse bevolking. Lokale gemeenschappen van een mijnbouwgebied worden echter nog niet erkend als een specifieke groep waar een deel van de baten neerslaan. Dit wordt door de lokale omgeving vaak als oneerlijk ervaren, en ondermijnt het maatschappelijk draagvlak voor mijnbouwactiviteiten. Naast bestaande vergoedingen voor schade wil de politiek daarom lokale gemeenschappen beter laten meedelen in de opbrengsten van mijnbouwactiviteiten.

1.2 Vraagstelling en scope

1.2.1 Betere verdeling van baten zou een onderdeel van de oplossing kunnen zijn

Een rechtvaardige batenverdeling zou een positief effect kunnen hebben op de maatschappelijke acceptatie van mijnbouwactiviteiten. In sommige gebieden worden al afspraken gemaakt over het delen van opbrengsten met regio's waar mijnbouw plaatsvindt. Zo zijn in Schoonebeek afspraken gemaakt tussen de NAM en decentrale overheden om de regio mee te laten profiteren van de oliewinning.¹

Dit voorbeeld laat zien dat een alternatieve batenverdeling in de vorm van maatwerkregelingen mogelijk zijn. Er is echter nog geen algemene systematiek voor het bijdragen, beheren en verdelen van mijnbouwopbrengsten. Het vorige kabinet heeft daarom onderzoek laten uitvoeren naar herverdeelmogelijkheden die een rechtvaardigere verdeling van opbrengsten kunnen bewerkstelligen. Het doel hierbij is om de maatschappelijke acceptatie voor mijnbouw te verhogen. In december 2023 publiceerde de Rebel Group (hierna: Rebel) een rapport² in opdracht van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG) waar verschillende bestaande verdelingsmodellen uit binnen en buitenland vergeleken worden op toepasbaarheid op de Nederlandse mijnbouwsector en hoe gewenst een herverdelingsmodel is. Geen van de modellen was geschikt om ongewijzigd als herverdeelmogelijkheidsmodel te implementeren.

1.2.2 Verdere concretisering van herverdeelmogelijkheden nodig

Om tot een keuze te komen, is verdere concretisering van de herverdeelmogelijkheden noodzakelijk. KGG heeft Berenschot het volgende gevraagd:

- **Het ontwikkelen van herverdeelmogelijkheden:** het uitwerken van één of twee voorkeursmodellen die een rechtvaardigere herverdeling van de opbrengsten mogelijk maken. Hierbij moet één van de twee modellen een uniform karakter hebben voor alle mijnbouwactiviteiten, het andere model moet een uitzonderingspositie kennen voor mijnbouwactiviteiten waarvan de lusten van de mijnbouwactiviteit zelf al lokaal neerslaan.
- **Het bepalen van de implementatiegevolgen van de herverdeelmogelijkheden:** het beschrijven en becijferen van hoe de modellen eruit zullen zien, waaronder:
 - de gevolgen voor de Rijksbegroting
 - de benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving
 - de risico's voor precedentwerking
 - de mate van maatschappelijke acceptatie voor de mijnbouwsector op zowel nationaal als lokaal niveau.

Nadrukkelijk is aan ons niet gevraagd om te bepalen of een batenverdeling wenselijk is, maar louter om advies te geven, als hiervoor wordt gekozen, over hoe die batenverdeling zou moeten worden vormgegeven.

¹ Rijksoverheid – Staatssecretaris: Oliewinning Schoonebeek kan worden hervat

² Rebel Group – Onderzoek lustenverdeling mijnbouw

1.2.3 De scope betreft een verdeling over alle mijnbouwgebieden en geen compensatie voor schade

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de verdeling van baten van mijnbouw door middel van een herverdeelmiddel. Dit onderzoek betreft geen compensatie voor schade. Er dient momenteel namelijk al vergoed te worden voor schade. Het onderzoek behandelt ook geen alternatieve mogelijkheden die maatschappelijk draagvlak kunnen bevorderen. De opdracht vereist dat de baten worden verdeeld over alle operationele mijnbouwgebieden. Dit heeft als doel de maatschappelijke acceptatie te vergroten bij omwonenden van alle operationele mijnbouwactiviteiten, en niet uitsluitend bij de omwonenden van nieuwe mijnbouwgebieden. Er bestaat momenteel geen eenduidige definitie van een mijnbouwgebied. Het bepalen van de exacte criteria en rekenregels om te bepalen waar deze grenzen exact zouden moeten liggen, vraagt nader onderzoek.

1.3 Context

Mijnbouw is het proces waarbij de ondergrond wordt geëxploiteerd door delfstoffen te winnen of ondergrondse structuren te benutten voor opslag. Mijnbouw kan zowel op land als op zee plaatsvinden en speelt een cruciale rol in de levering van grondstoffen voor energie, industrie en technologie. Dit onderzoek richt zich op verschillende vormen van mijnbouw op land, omdat de verdeling van de baten hier als oneerlijk wordt ervaren. De volgende vormen van mijnbouw maken onderdeel uit van de onderzoeksopdracht:

- **Aardgaswinning** op land heeft historisch gezien een belangrijke rol gespeeld in Nederland, maar negatieve gevolgen zoals aardbevingen hebben geleid tot een versnelde afbouw van deze activiteiten. Desondanks blijft aardgas een belangrijke energiebron voor huishoudens, industrie en elektriciteitsopwekking. Nederland beschikt over 212 aardgasvoorkomens op land, waarvan er 91 actief in productie zijn.³
- **Aardolie** wordt gewonnen uit diepe lagen van de aardkorst door middel van boortechneken. Het is een van de meest waardevolle fossiele brandstoffen en wordt ingezet voor energieopwekking, transportbrandstoffen en de productie van petrochemische producten. In Nederland zijn er twintig aardolievoorkomens bekend, waarvan er momenteel één actief in productie is en één tijdelijk is stilgelegd.
- **Aardwarmte**, ook wel geothermie genoemd, maakt gebruik van warmte uit diepe ondergrondse lagen om energie op te wekken. Het wordt voornamelijk toegepast voor het verwarmen van gebouwen, industrie en tuinbouw. In Nederland zijn negentien aardwarmteprojecten actief, met name in de tuinbouwgebieden van Zuid-Holland.⁴
- **Waterstofopslag** betreft het ondergronds bewaren van waterstof in structuren zoals zoutcavernes of lege gasvelden. Hoewel er momenteel in Nederland nog geen grootschalige ondergrondse opslag van waterstof plaatsvindt, zijn er plannen in ontwikkeling voor de realisatie van vier zoutcavernes in het noordoosten van het land.⁵
- **Gasopslag** vindt plaats in ondergrondse structuren, zoals lege gasvelden of zoutcavernes, en wordt gebruikt om aardgas tijdelijk op te slaan. Dit is belangrijk voor het balanceren van de seizoensgebonden vraag naar gas, vooral in koude periodes. Gasopslag speelt een essentiële rol in de betrouwbaarheid van de energievoorziening. Nederland beschikt momenteel over vijf aardgasopslagen.⁶
- **Zout** wordt in Nederland door drie bedrijven op drie plaatsen gewonnen.⁷ Nederland is een van de grootste producenten van zout in Europa.

1.3.1 CO²-opslag stikstofopslag en opslag van andere stoffen buiten scope

CO²-opslag en stikstofopslag vallen buiten de scope van dit onderzoek, omdat er geen plannen zijn over het grootschalig opslaan van CO² en stikstof op land. Conform staatsbeleid wordt geen CO²-opslag op land toegestaan. De plannen voor CO²-opslag zijn daarom gericht op offshore-opslag, zoals Porthos. Opslag van stikstofgas op grote schaal is minder gebruikelijk en komt vooral voor in specifieke industriële toepassingen of tijdelijke opslag als buffer. Er zijn geen signalen dat grootschalige ondergrondse stikstofopslag in Nederland op de agenda staat, maar dit zou in de toekomst een optie kunnen zijn, afhankelijk van de technologische innovaties. Ook opslag van andere stoffen valt buiten de scope van dit onderzoek.

⁴ CBS - Aardwarmte

⁵ TNO - EU Onderzoek waterstofopslag gasvelden

⁶ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat - Routekaart Energieopslag 2023

⁷ SodM - Zoutwinning

³ Ministerie van Klimaat en Groene Groei - Jaarverslag Delfstoffen 2023

1.3.2 Huidige situatie in de Mijnbouwwet

De Mijnbouwwet⁸ bevat het juridische kader voor:

1. het opsporen en winnen van delfstoffen, te weten aardgas, aardolie (dit zijn allebei koolwaterstoffen⁹) en zout,
2. het opsporen en winnen van aardwarmte (geothermie) en
3. de opslag van stoffen.

Delfstoffen

Het opsporen en winnen van delfstoffen is geregeld in hoofdstuk 2 van de Mijnbouwwet. Delfstoffen zijn volgens artikel 3, eerste lid, eigendom van de staat.¹⁰ Om delfstoffen te mogen opsporen en winnen, schrijft de Mijnbouwwet een aantal vergunningen voor. Zonder deze vergunningen zijn mijnbouwactiviteiten verboden (art. 6). Dit vergunningenstelsel maakt een onderscheid tussen een vergunning voor het opsporen van delfstoffen (de opsporingsvergunning, zie art. 1 onder j) en een vergunning voor het winnen van delfstoffen, alsmede voor het opsporen van delfstoffen (de winningsvergunning, zie art. 1 onder k). Ook is bij het winnen van delfstoffen een zogenoemd winningsplan vereist, dat de instemming behoeft van de minister (art. 34). De eigendom van delfstoffen die met gebruikmaking van een winningsvergunning worden gewonnen, gaat door het winnen daarvan over op de vergunninghouder en Energie Beheer Nederland (hierna: EBN, art. 3, tweede lid).¹¹

Aardwarmte

Voor het opsporen en winnen van aardwarmte geldt het kader zoals weergegeven in hoofdstuk 2a van de Mijnbouwwet. Het is verboden zonder een startvergunning aardwarmte of een vervolggvergunning aardwarmte, aardwarmte op te sporen of te winnen (art. 24b). De minister is, op aanvraag, bevoegd om een toewijzing zoekgebied aardwarmte (art. 24d), een startvergunning (art. 24n) en een eventuele vervolggvergunning (art. 24ae) te verlenen.

Opslag

Het opslaan van stoffen is geregeld in hoofdstuk 3 van de Mijnbouwwet. Het opslaan van stoffen is verboden (art. 25, eerste lid), tenzij een vergunning is verleend. Bij het opslaan van stoffen is een zogenoemd opslagplan vereist, dat de instemming behoeft van de minister (art. 39 en art. 34). Als de opslag op een bepaalde locatie beëindigd wordt, is voor het winnen van het zogeheten kussengas¹² een winningsplan vereist. Het winningsplan behoeft goedkeuring van de minister van KGG.

1.3.3 Toekomstige situatie – de herziening van de Mijnbouwwet

Op dit moment is er een herziening van de Mijnbouwwet in voorbereiding. De totstandkoming van een herziene Mijnbouwwet, geeft de mogelijkheid om in dit wetgevingsproces gelijk eventuele benodigde aanpassingen te doen om batenverdeling (juridisch) mogelijk te maken en wettelijk te verankeren. Daarmee is echter niet gezegd dat iedere (politiek) gewenste aanpassing ook mogelijk is binnen de juridische randvoorwaarden. In hoofdstuk 5.2 gaan wij hier nader op in.

Voorts is relevant welke organisatie de inkomsten ontvangt. Dit kan in theorie de centrale overheid zijn (de Belastingdienst), maar bijvoorbeeld ook een rechtspersoon met wettelijke taak (bijvoorbeeld EBN) of een uitvoeringsorganisatie die onderdeel uitmaakt van een ministerie (bijvoorbeeld agentschap RVO), zolang in de regeling daarvoor in de (Mijnbouw)wet is voorzien.

1.3.4 Huidige situatie – hoe vloeien revenuen van mijnbouwactiviteiten naar de operator, Staat en lokale omgeving?

Het volgende hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de rapportage van Rebel, aangevuld met juridische aspecten om het bestaande beeld verder te verdiepen. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende afspraken rondom financiële stromen die voortkomen uit mijnbouwactiviteiten. Deze stromen kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën:

- **Mijnbouwspecifieke financiële regelingen tussen de operator en het Rijk:** Oppervlakterecht, cijns, heffing over winstaandeel en retributies.
- **Reguliere financiële afspraken:** vennootschapsbelasting en generieke rijksbelastingen, onroerendezaakbelasting, leges voor vergunningen, belastingen aan waterschappen, afdracht aan de provincie en bestaande afspraken tussen operators en de regio.
- **Vrijwillige bijdragen van de operators aan de regio:** Een aantal operators levert momenteel vrijwillig een bijdrage aan de regio. Deze bijdrage wordt bijvoorbeeld gegeven aan lokale stichtingen of verenigingen.
- **Dividenduitkeringen** via EBN

⁸ *Mijnbouwwet*

⁹ Dit is relevant omdat afdeling 5.1.1 Mijnbouwwet specifiek ziet op koolwaterstoffen.

¹⁰ Uitzondering voor oude concessies waarvoor overgangsrecht geldt op grond van de Mijnbouwwet.

¹¹ NB: behoudens overgangsrecht voor oude concessies.

¹² Dit is opgeslagen gas dat nodig is om de drijvende kracht in het veld op peil te houden.

Mijnbouwspecifieke financiële regelingen tussen de operator en het Rijk

Hoofdstuk 5 van de Mijnbouwwet bevat financiële bepalingen, die leiden tot inkomsten voor de Staat via diverse financiële heffingen en afdrachten die voortvloeien uit mijnbouwactiviteiten. De mijnbouwspecifieke financiële afspraken verschillen per activiteit. Het gaat bij het winnen van koolwaterstoffen (aardgas en -olie) om de heffing en invordering van oppervlakterecht, cijns en winstaandeel van de houder of medehouder van een vergunning voor het opsporen of winnen van koolwaterstoffen (art. 53). Bij winning van andere delfstoffen (zout) en opslag (waterstof en gas) kan afdracht plaatsvinden (art. 98 Mijnbouwwet) als dit als voorschrift aan de vergunning is verbonden. Bij aardwarmte vinden geen afdrachten plaats. Ook is er sprake van retributies die aan KGG en het Staatstoezicht op de Mijnen betaald moeten worden.

Mijnbouwheffingen

Operators van olie en gas moeten specifiek aan de volgende mijnbouwheffingen voldoen: 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.

Retributies

Operators dienen retributies te betalen aan KGG en het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM). De retributies aan KGG dienen als vergoeding voor besluiten, vergunningen en andere dienstverlening. SodM rekent daarnaast kosten voor het uitvoeren van toezichthoudende taken.

Onderzoek lustenverdeling mijnbouw – Rebel (2023)

Reguliere financiële regelingen

Mijnbouwbedrijven zijn, verplicht om verschillende belastingen aan het Rijk en decentrale overheden af te dragen.

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 opwekking van 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 de gemeente onroerendezaakbelasting (OZB) afgedragen. Bij gaswinning is ook sprake van een eenmalige afdracht aan de provincie bij ingebruikname van het terrein voor gaswinning.

Onderzoek lustenverdeling mijnbouw – Rebel (2023)

Daarnaast leveren operators vaak op vrijwillige basis een bijdrage aan de regio. Er zijn voorbeelden waarbij operators bijvoorbeeld sportclubs of verenigingen ondersteunen met een bepaald percentage van de stichtingskosten.

De rol van staatsdeelnemingen Energie Beheer Nederland en Gasunie

Bij winning van aardgas en aardolie (koolwaterstoffen) draagt EBN, namens de Staat, voor 40% bij aan de kosten en ontvangt zij 40% van de gewonnen volumes gas en/of olie (zie: art. 82 en 94 Mijnbouwwet, tweede lid onder a), die EBN vervolgens verkoopt. Bij winning van aardwarmte heeft EBN voor projecten waar een toewijzing van het zoekgebied heeft plaatsgevonden na 1 juli 2023 een belang van 20-40% (art. 86a Mijnbouwwet en art. 29ad Mijnbouwbesluit) en EBN Capital B.V. (100% dochter EBN) kan voor oudere projecten vrijwillig deelnemen (op grond van een instemmingsbesluit op grond van artikel 82, vierde lid, van de Mijnbouwwet. EBN neemt niet deel aan alle winning van aardwarmte. EBN Capital B.V. neemt als mede-eigenaar voor 40% deel aan verschillende gasopslagen in NL. EBN is ook betrokken bij studies ten behoeve van de ontwikkeling van lege gasvelden tot waterstofopslag. Gasunie is 100% aandeelhouder van Hystock. Energystock is hierbij als vergunninghouder betrokken. Energystock is een 100% dochter van Gasunie en eigenaar en beheerder van de gasopslag bij Zuidwending.



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 plaatst overheden voor tegenstrijdige belangen (inkomsten maximaliseren of veiligheid voorop).

Het alternatief om direct vanuit projecten en exploitanten te verdelen, heeft als voordeel dat het tastbaarder en concreter kan voelen dan herverdeling via een overheid. Echter, 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 (gemeente, provincie, Rijk), het is verstandig om tijdelijke en variabele inkomsten alleen te gebruiken voor investeringen waar ook op de langere termijn profijt van is.

Redeneer vanuit maatschappelijke lusten

Tenslotte verandert het karakter van mijnbouw de komende decennia ingrijpend. De maatschappelijke meerwaarde zal steeds minder door financiële lusten (zoals gasbaten) worden gedreven en steeds meer door niet-financiële lusten (zoals vermeden CO₂-uitstoot).

Dat zorgt er enerzijds voor dat er minder directe financiële lusten zijn om überhaupt te kunnen verdelen. Tegelijkertijd ligt er een belangrijke rol bij het Rijk 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 dit wordt ingevuld, is uiteindelijk aan de politiek.

Onderzoek lustenverdeling mijnbouw – Rebel (2023)

Een deel van de winsten uit deze mijnbouwactiviteiten vloeien dus in de vorm van dividend vanuit EBN en Gasunie naar de Staatskas, omdat de Staat 100% aandeelhouder is van zowel EBN als Gasunie. De Staat neemt niet (middels een staatsdeelneming of op andere wijze) deel aan de zoutwinning.

1.4 Belangrijkste conclusies uit het Rebel-rapport

Het Rebel-onderzoek bevat relevante en waardevolle informatie voor dit onderzoek. Zie hieronder de belangrijkste inzichten:

Huidige verdeling van lasten en lusten pleit voor een alternatieve verdeling, maar geeft ook 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 bijvoorbeeld 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 en lokale overlast spelen, zoals bij Tata en Schiphol. Hetzelfde geldt evengoed voor de tracés van bijvoorbeeld hoogspanningsleidingen en snelwegen. De toevalligheid van wie waar woont en dus meeprofiteert, zal mogelijk zorgen voor onverklaarbare 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 een brede behoefte is aan zeggenschap over of en hoeveel mijnbouw plaatsvindt, erkenning voor de bijdrage die een gebied aan Nederland levert, en de lasten die het daardoor mogelijk ondervindt.

Daarbij gaat het met name om het serieus nemen van een gebied en de mensen die daar wonen. Zonder zeggenschap en erkenning voor de lokale omgeving kan het meer delen in de lusten door de lokale omgeving ook als een vorm van afkoop worden ervaren. Dan draagt het juist niet bij aan het ervaren gevoel van eerlijkheid.

Maak consistente 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 de 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.

Onderzoek lustenverdeling mijnbouw - Rebel (2023)

De baten uit mijnbouwprojecten bieden een unieke kans om te investeren in projecten die op de langere termijn waarde genereren. In plaats van deze inkomsten te gebruiken voor kortetermijnuitgaven, zouden deze inkomsten moeten worden gebruikt om te investeren in structurele verbeteringen.

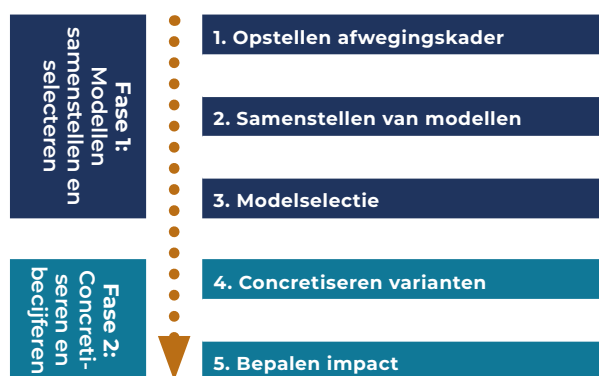
Het focussen op de lang termijninvesteringen garandeert dat de opbrengsten blijvende impact hebben en voorkomt financiële instabiliteit door afhankelijkheid van variabele en tijdelijke inkomstenstromen. Zo worden de baten van mijnbouw niet alleen in het heden voelbaar, maar ook in de toekomst gewaardeerd.

1.4.1 Maatschappelijke baten centraal stellen

De focus vanuit de overheid en de samenleving op mijnbouwprojecten verschuift steeds meer van financiële opbrengsten naar bredere maatschappelijke voordelen, zoals bijdragen aan de energietransitie en klimaatdoelen. Het is daarom dat deze maatschappelijke baten een prominente rol krijgen in het verdelingsmodel. Het Rijk kan een sleutelrol spelen in het concretiseren van deze voordelen door ze te vertalen naar tastbare resultaten, zoals investeringen in schone energie, versterking van lokale infrastructuur of ondersteuning van regionale ontwikkeling.

1.5 Aanpak

Het onderzoeksproject is onderverdeeld in twee fasen, dat weer is onderverdeeld in vijf stappen. Er is gekozen om duidelijk onderscheid te maken tussen het selectieproces van de modellen (fase 1) en de uitwerking van het gekozen model, de juridische houdbaarheid en becijfering van de gevolgen van het model (fase 2).



Figuur 1. Onderzoek en aanpak.

1.5.1 Fase 1: Modellen samenstellen en selecteren

Het proces voor het ontwikkelen van een nieuw herverdeemodel begint met het opstellen van een afwegingskader. Hiervoor is, in samenwerking met KGG, een programma van eisen en wensen opgesteld. Dit programma bepaalt welke criteria essentieel zijn (eisen) en welke aspecten gewenst zijn (wensen) om een rechtvaardige en effectieve herverdeling van mijnbouwopbrengsten te realiseren. Daarnaast worden de wensen verdeeld in nadrukkelijke wensen en reguliere wensen, zodat een duidelijke prioritering kan worden aangebracht. Het publiekewaardenmodel¹³ is hierbij toegepast door uit elke pijler

van het model specifieke eisen en wensen op te nemen, waarmee wordt gewaarborgd dat het model zorgt voor publieke waarde op een manier die zowel effectief, legitiem als efficiënt is. Een nadere toelichting op het programma van eisen en wensen en het publiekewaardenmodel is te vinden in hoofdstuk 2.

Na het opstellen van een concept-afwegingskader is dit ter validatie voorgelegd aan de klankbordgroep, waarin KGG breed vertegenwoordigd is (zie bijlage 2). De klankbordgroep voerde een adviesronde uit, waarbij zij feedback gaf op het concept. Gelijkzeitig hebben interviews met de rijksoverheid, decentrale overheden, operators en belangengroepen voor een aanscherping gezorgd.

Vervolgens zijn de keuzes die nodig zijn om tot een herverdeemodel te komen, in kaart gebracht. Hierbij zijn inzichten uit het Rebel-rapport gebruikt, met name internationale vergelijkingen en inspiratie voor mogelijke keuzes binnen het model. Daarnaast zijn modellen die tijdens eerdere gesprekken met KGG en tijdens de interviews naar voren kwamen, meegenomen in de analyse. De verschillende keuzes zijn beoordeeld op hun prestaties ten opzichte van de eisen en wensen in het afwegingskader. Wanneer een optie van een keuze niet voldoet aan de wens valt deze optie af als mogelijkheid voor het herverdeemodel. We beoordelen de prestaties van de opties aan de hand van deze eisen en wensen op een schaal van 1-5. De score van de nadrukkelijke wensen vermenigvuldigen we met een factor 2 en krijgen dus een score van 2-10. De optie met de beste score per keuze wordt de gekozen mogelijkheid in het herverdeemodel. Om deze keuzes te waarderen hebben we de inbreng uit de interviews gebruikt. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de gemaakte keuzes en de selectie van het uiteindelijke model.

1.5.2 Fase 2: Concretiseren en becijferen

Om te bepalen of het herverdeemodel haalbaar en uitvoerbaar is, hebben we verschillende aspecten geanalyseerd. Allereerst hebben we in kaart gebracht hoeveel mijnbouw er naar verwachting nog zal plaatsvinden tot 2050. Dit omvatte een analyse van geplande en verwachte mijnbouwactiviteiten in Nederland en vormde de basis voor verdere berekeningen. Op basis van deze gegevens hebben we berekend wat de totale baten van de mijnbouw tot 2050 zullen zijn. De totalen baten helpen om de financiële omvang van de verdeling te kwantificeren.

¹³ Volgens het publiekewaardenmodel van Mark Moore zijn ambtelijke en bestuurlijke organisatiekracht nodig om publieke waarde te realiseren. Ook moeten die voldoende gelegitimeerd zijn door belanghebbenden.

Daarna hebben we de verhouding tussen de bijdrage van de operators en de Staat vastgesteld. Deze stap is cruciaal om te zorgen dat de verdeling eerlijk en realistisch is. Om de haalbaarheid voor operators te waarborgen, hebben we geëvalueerd of de voorgestelde bijdrage financieel draagbaar is binnen hun bedrijfsvoering. Hierbij is rekening gehouden met hun winstmarges.

Naast de financiële en praktische uitvoerbaarheid hebben we ook de juridische haalbaarheid onderzocht. Dit omvatte een analyse van relevante wet- en regelgeving, eigendomsrechten, en mogelijke aanpassingen die nodig zijn om het model juridisch te implementeren.

Tot slot hebben we de geschatte totale baten en uitvoeringskosten in kaart gebracht, inclusief de verdeling tussen de betrokken partijen. Ook zijn de operationele aspecten van de uitvoering beoordeeld, zoals benodigde capaciteit en kosten. Dit geeft inzicht in de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het model. Door deze stappen te doorlopen, hebben we een solide basis gelegd voor het voorgestelde herverdeelmiddel, waarmee zowel de financiële, juridische als maatschappelijke haalbaarheid is gewaarborgd.

1.6 Vier onderdelen

In het onderzoek delen we het herverdelingsproces op in vier onderdelen: de bijdrage (hoe baten worden gegenereerd), het beheer (hoe middelen worden beheerd), de verdeling (hoe baten worden verdeeld), en de besteding (hoe middelen worden gebruikt). Het opdelen van het herverdelingsproces in onderdelen biedt structuur en maakt het mogelijk om complexe vraagstukken overzichtelijk te analyseren.



Figuur 2. Vier onderdelen van herverdelingsproces.

Het eerste onderdeel van het herverdelingsproces richt zich op de vraag hoe de bijdrage aan de verdeling van baten worden gegenereerd. Hierbij spelen meerdere aspecten een rol. Ten eerste is het van belang vast te stellen wie de kosten van de batenverdeling draagt en welke typen mijnbouwactiviteiten verplicht worden om een bijdrage te leveren. Daarnaast wordt meegenomen op welke wijze deze bijdragen moeten worden betaald en hoe vaak de bijdrage moet worden geleverd. Als laatste is het van belang om te bepalen hoe er wordt vastgesteld wanneer een mijnbouwactiviteit rendabel is en hoe vaak dit wordt getoetst.

Nadat de bijdrage is geleverd, moet duidelijk worden welke partij verantwoordelijk is voor het beheer van de gelden. De keuze hiervoor hangt af van wat wordt beschouwd als belangrijk: centrale controle en consistentie, of juist lokale betrokkenheid en zeggenschap. Het is ook essentieel om te onderzoeken welke opties juridisch haalbaar en wenselijk zijn, zodat het beheer niet alleen effectief, maar ook rechtmatig en maatschappelijk verantwoord kan worden uitgevoerd.

Vervolgens is het belangrijk om te bepalen hoe de gelden worden verdeeld. Dit omvat het vaststellen naar welke partijen de baten worden toegewezen. Daarnaast wordt gekeken of de gelden in hetzelfde jaar volledig worden uitgekeerd of over een langere periode worden gespreid. Ook wordt overwogen of factoren zoals inwonersaantal in het effectgebied worden meegenomen als weegcriteria in het herverdeelmiddel.

Als laatste stap in het herverdeelmiddel moet worden bepaald hoe de besteding van de gelden wordt ingericht. Nadat een partij de gelden heeft ontvangen, zijn er verschillende mogelijkheden: wordt de besteding volledig vrijgelaten, gekoppeld aan specifieke voorwaarden, of ingericht via een subsidiesysteem?



HOOFDSTUK 2

Afwegingskader

In dit hoofdstuk beschrijven we het afwegingskader dat we hanteren om tot een voorgesteld model te komen.

2.1 Vormgeving van het afwegingskader

Het maken van een afwegingskader bij het selecteren van een model van batenverdeling is belangrijk om verschillende redenen. Een afwegingskader helpt om de selectie van een model op een objectieve manier te laten verlopen. Het zorgt ervoor dat alle relevante criteria en belangen transparant worden meegenomen en dat de keuze niet op basis van willekeur wordt gemaakt. Ook is het mogelijk met het afwegingskader een helder overzicht te maken van de voor- en nadelen van elk model. De uiteindelijke keuze van een model kan dus goed worden onderbouwd en verantwoord aan alle betrokkenen. Dit bevordert de legitimiteit en acceptatie van de gekozen oplossing.

2.1.1 Eisen, wensen en nadrukkelijke wensen

We categoriseren alle criteria van het herverdeelmiddel in eisen, wensen en nadrukkelijke wensen. De categorieën helpen om de criteria te prioriteren. Hierbij definiëren we eisen als selectiecriteria waaraan het model minimaal moet voldoen om in overweging genomen te worden (randvoorwaarden). Daarnaast zijn er wensen, die we definiëren als eigenschappen die een model de voorkeur kan geven ten opzichte van een ander model, als het op deze criteria beter scoort. Als laatste betreffen de nadrukkelijke wensen de criteria die een hogere prioriteit hebben dan gewone wensen.

2.1.2 De totstandkoming van het afwegingskader

Het ministerie van KGG heeft Berenschot een aantal randvoorwaarden en wensen meegegeven. Wij hebben deze vervolgens geformuleerd en gestructureerd in eisen, wensen en nadrukkelijke wensen. Dit overzicht hebben we bij het ministerie van KGG teruggelegd. Gedurende het onderzoek hebben we daarnaast geregeld het gesprek gevoerd over knellende eisen of additionele wensen die uit de interviews naar voren kwamen. Op basis hiervan zijn enkele aanpassingen gedaan aan het afwegingskader. Het afwegingskader dat u in dit rapport aantreft, is het definitieve afwegingskader dat voor dit onderzoek is gebruikt.

2.2 Eisen

Het afwegingskader kent zeven eisen:

1. **Voorwaarden te stellen aan besteding:** het is een eis om voorwaarden te kunnen stellen aan de besteding van de bijdrage. Het moet namelijk mogelijk zijn voor het ministerie om specifieke voorwaarden te verbinden aan de verdeling van de baten, zodat de baten niet worden gebruikt om bijvoorbeeld een begrotingstekort te dekken.
2. **Juridisch inpasbaar:** het herverdeelmiddel moet praktisch en juridisch uitvoerbaar zijn. Als de nieuwe batenverdeling leidt tot nieuwe wet- en regelgeving, moet hogere regelgeving, zoals het EVRM, worden nageleefd. Zonder juridische inpasbaarheid kan het plan worden geblokkeerd door schending van rechten of regels. Bovendien moet het voorstel aansluiten bij de bestaande beleidskaders, wat acceptatie vergemakkelijkt en juridische geschillen voorkomt.
3. **Publieke grip op beheer en besteding:** een publiek orgaan moet zorgen voor een transparante en maatschappelijk verantwoorde toewijzing van middelen.
4. **Betaalbaar voor operators:** het moet voor operators financieel haalbaar blijven om te opereren. Als de businesscase slecht uitvoerbaar is, kan dat leiden tot minder investeringen of zelfs het stoppen van de mijnbouwactiviteit. Mochten mijnbouwactiviteiten stoppen heeft dit ook effect op het zorgen voor nationale belangen als energieleveringszekerheid en de energietransitie.
5. **Datakwaliteit:** datakwaliteit is een eis omdat betrouwbare data cruciaal zijn voor eerlijke en weloverwogen beslissingen in een herverdelingsproces. Beslissingen over wie wat krijgt moeten gebaseerd zijn op accurate, consistente informatie. Onvolledige of niet kloppende data leiden tot verkeerde analyses wat kan leiden tot oneerlijke verdelingen.
6. **Geen directe financiële betrokkenheid van burgers:** het is niet de bedoeling dat batenverdeling plaatsvindt via bijvoorbeeld een energiecoöperatie, waardoor particulieren mede-eigenaar worden en daardoor risico lopen op eventuele onvoorziene kosten en risico's.
7. **Uitlegbaar:** tot ieder detailniveau kunnen de uitkomsten, de totstandkoming hiervan en de gebruikte data worden uitgelegd aan de betrokkenen. Het proces is zo ingericht dat alle stappen inzichtelijk, logisch navolgbaar en controleerbaar zijn, zodat duidelijk is hoe de resultaten tot stand zijn gekomen.

Een andere belangrijke eis is landelijk maatschappelijk draagvlak. Het was echter binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk dit accuraat te meten middels bijvoorbeeld een burgerpeiling. Daarbij komt ook dat de politiek, in het bijzonder de Tweede en Eerste Kamer, feitelijk de aangewezen instantie is om te beoordelen of het gepresenteerde voorstel op draagvlak kan rekenen. Zodoende nemen we deze achtste eis niet expliciet mee in ons rapport: wij kunnen niet beoordelen of het voorstel dat wij doen, kan rekenen op landelijk en politiek draagvlak. Het is echter wel een belangrijk aspect dat aandacht verdiend in de fase na oplevering van ons advies.

2.3 Nadrukkelijke wensen

Het afwegingskader kent vijf nadrukkelijke wensen:

1. **Lokale maatschappelijke acceptatie:** lokale maatschappelijk acceptatie richt zich op de maatschappelijke acceptatie van mijnbouwactiviteiten door de lokale gemeenschap. Dit is iets anders dan landelijk maatschappelijk draagvlak, omdat dat betrekking heeft op bredere nationale belangen en collectieve rechtvaardigheid. Lokale maatschappelijke acceptatie is een nadrukkelijke wens, omdat het vergroten van steun vanuit de samenleving een van de belangrijkste doelstellingen van het herverdeelmiddel is.
2. **Rechtvaardige verdeling:** het is een nadrukkelijke wens om te zorgen voor een eerlijke verdeling van de baten. Dit betekent dat de baten die voortvloeien uit mijnbouwactiviteiten terecht komen bij de omwonenden. Hiermee wordt beoogd om recht te doen aan de lokale gemeenschap en hen te laten profiteren van de opbrengsten die in hun omgeving worden gegenereerd.
3. **Generiek toepasbaar:** het is een nadrukkelijke wens om een model te selecteren dat op alle toekomstige mijnbouwactiviteiten kan worden toegepast. Een generiek toepasbaar herverdeelmiddel voorkomt dat de verdeling van de baten per project bepaald moet worden. Schoonebeek en Ternaard zijn voorbeelden van gemeenten die een systeem hebben die voorziet in een lokale batenverdeling op maat. Een generiek systeem kan voorkomen dat verschillen tussen de batenverdelingen leiden tot gevoelens van ongelijkheid, en daarmee ondermijning van het maatschappelijk draagvlak.

4. **Uitvoerbaar:** de systematiek moet relatief eenvoudig in te voeren en te onderhouden zijn. Hiermee zijn bij voorkeur geen hoge kosten gemoeid, waardoor meer baten overblijven om te herverdelen.
5. **Niet via de Staatskas:** de bijdrage loopt bij voorkeur niet direct via de Staatskas, zodat deze buiten de rijksbegroting blijft. Dit om te voorkomen dat de opbrengsten jaarlijks in het kader van de onderhandelingen over de begroting voorwerp worden van politieke discussies. Een post op de begroting creëert ook verwachtingen over mogelijke opbrengsten die wellicht niet worden behaald. Dit kan leiden tot noodzakelijke aanpassingen op de begroting, wat eveneens onwenselijk is.

In het kader van de beoordeling telt de score op het gebied van deze nadrukkelijke wensen twee keer zo zwaar mee als de score op het gebied van de overige wensen.

2.4 Wensen

Het afwegingskader kent tien wensen:

1. **De verdeling is niet winstafhankelijk:** voor de verdeling van de baten is de winstgevendheid van de lokale activiteiten niet relevant. De hoogte van de bijdrage mag dus wel winstafhankelijk zijn, maar de hoogte van de verdeling niet.
2. **Aanpasbaar:** het moet mogelijk zijn om het model middels parameters op een relatief makkelijke manier aan te passen.
3. **Activiteitsafhankelijke bijdrage:** de hoogte van de bijdrage is afhankelijk van het type mijnbouwactiviteit, omdat er veel verschillen zijn tussen de opbrengsten en winstgevendheid van de verschillende vormen van mijnbouw.
4. **Productieafhankelijke bijdrage:** de hoogte van de bijdrage is afhankelijk van de geproduceerde hoeveelheden. Dit zorgt ervoor dat wanneer er meer of juist minder geproduceerd wordt dan verwacht dit niet leidt tot een bijdrage die niet met de werkelijke opbrengsten in verhouding staat. Daarnaast verhoogt een productieafhankelijke bijdrage de betrokkenheid van omwonenden bij de activiteit.
5. **Aansluiten bij bestaande grenzen:** de verdeling sluit zo veel mogelijk aan bij bestaande en helder gedefinieerde grenzen, zoals gemeentegrenzen, provinciegrenzen, wijken, buurten en RES-regio's. Het aansluiten bij bestaande grenzen maakt het herverdeelmiddel eenvoudiger en makkelijker juridisch inpasbaar.

6. **Geen onderhandeling:** het is niet wenselijk dat er bij ieder mijnbouwproject sprake is van onderhandeling over de bijdrage of de structurering van de bijdrage. Hierdoor wordt het voor de betrokkenen 'aan de voorkant' duidelijk hoe de bijdrage is vormgegeven. Transparante en duidelijke afspraken voorkomen ook een gevoel van ongelijkheid tussen gebieden.
7. **Eenvoudig:** het model heeft bij voorkeur weinig parameters, de verbanden zijn monotoon, en de resultaten komen met analytische methoden (voorkeur ten opzichte van simulatie of sampling) tot stand.
8. **Stabiel:** de verschillen tussen de opeenvolgende jaren zijn zo klein mogelijk.
9. **Transparant:** de berekening kan openbaar beschikbaar worden gemaakt zonder dat bedrijfsvertrouwelijke gegevens te herleiden zijn.
10. **Uitlegbare jaar-op-jaarveranderingen:** veranderingen in de uitkomsten van het model zijn door de jaren heen goed te verklaren. Dit verschilt van de wens 'stabiel', waarbij het doel is dat de uitkomsten van het model elk jaar zo min mogelijk verschillen. De wens 'uitlegbare jaar-op-jaarveranderingen' betreft echter dat een afwijking duidelijk uitlegbaar is wanneer de afwijking onvermijdbaar is.

2.5 Publiekewaardenmodel

We gebruiken het publiekewaardenmodel als kapstok voor het opstellen van het afwegingskader. Volgens het publiekewaardenmodel van Mark Moore¹⁴ zijn ambtelijke en bestuurlijke organisatiekracht nodig om publieke waarde te realiseren.¹⁵ Ook moeten die voldoende gelegitimeerd zijn door de belanghebbenden. Wanneer de volgende drie domeinen goed worden ingevuld en op de juiste manier in balans worden gebracht, ontstaat publieke waarde op een manier die zowel effectief, legitiem als efficiënt is.

- **Publieke waarde:** de toegevoegde waarde voor de samenleving die middels de verdeling en besteding van de directe en indirecte baten gerealiseerd wordt, wordt gesaldeerd met eventuele negatieve effecten (bijvoorbeeld op businesscase-operators).
- **Organisatie:** goed uitvoerbaar, efficiënt en transparant.
- **Legitimiteit:** in lijn met internationale, EU- en nationale wet- en regelgeving (legaliteit), met voldoende draagvlak onder zowel stakeholders als bevolking (legitimiteit), met inachtneming van het rechtvaardigheidsgevoel en precedentwerking.

In figuur 3 is te zien dat alle drie de onderdelen van het publiekewaardenmodel vertegenwoordigd zijn in het programma van eisen en wensen. Ook is te zien dat er veel organisatiekracht nodig is om het model daadwerkelijk te kunnen operationaliseren.



Figuur 3. Programma van eisen en wensen op basis van het publiekewaardenmodel.

¹⁴ Prof. Mark Moore: Creating Public Value, 1995.

¹⁵ We schrijven de term publiekewaardenmodel met een n. Het model beschrijft publieke waarden, waarvan de gerealiseerde publieke waarde een onderdeel is.



HOOFDSTUK 3

Bevindingen en modelselectie

In dit hoofdstuk lichten we toe hoe we tot een voorkeursmodel zijn gekomen.

3.1 Bevindingen uit de interviews

Om tot een nieuw herverdeemodel te komen, hebben we diverse interviews afgenomen met operators, nationale en regionale overheden en vertegenwoordigers van belangengroepen in mijnbouwgebieden. We hebben geen onderzoek gedaan naar de relatie tussen batenverdeling en het draagvlak in gebieden waar geen mijnbouwactiviteiten plaatsvinden. Hieruit vloeien een aantal belangrijke uitkomsten voort:

1. Zorgvuldig besluitvormingsproces essentieel

Diverse vertegenwoordigers van overheden en belangengroepen in mijnbouwgebieden hebben in de interviews benadrukt dat men pas openstaat voor een vorm van batenverdeling nadat men heeft geaccepteerd dat in desbetreffende regio mijnbouwactiviteiten daadwerkelijk plaats gaan vinden. Een zorgvuldig besluitvormingsproces voorafgaand aan de keuze om te starten met mijnbouw dient te zijn doorlopen waarbij maatschappelijke zorgen serieus zijn genomen.

2. Model voor batenverdeling wordt ondersteund

Er is breed draagvlak voor het verdelen van de baten van mijnbouw. De operators zijn zich ervan bewust dat het behouden van draagvlak voor zijn activiteiten van groot belang is. Om daaraan te werken geven diverse operators aan dat batenverdeling belangrijk is. Sommige operators hebben al zelfstandig het initiatief genomen om in meer of mindere mate een financiële bijdrage te leveren aan de betrokken regio, meestal in de vorm van een fonds. De vertegenwoordigers van de overheden en belangengroepen onderschrijven dat een andere batenverdeling waarbij sprake is van een additionele bijdrage aan de betrokken regio het draagvlak vergroot.

3. Er bestaan verschillende inzichten over de mate van batenverdeling

Hoewel er steun is voor het model van batenverdeling, is er nog geen overeenstemming over de verdeling van de baten. Het gewenste aandeel van de baten dat herverdeeld zou moeten worden verschilt per respondent.

4. Geïnterviewden niet unaniem over wie moet meebetalen aan de batenverdeling

Maatschappelijke partijen gaven aan het belangrijk te vinden dat, naast de operator, ook de Staat zelf een bijdrage levert. Operators gaven er de voorkeur aan dat de bijdrage vanuit de Staat kwam, maar vonden het, over het algemeen, ook acceptabel als een bijdrage naar rato van het belang van de Staat en de operator in de mijnbouwactiviteit wordt verdeeld.

5. Batenverdeling verspreid over meerdere jaren

Een batenverdeling over meerdere jaren heeft bij alle partijen de voorkeur. De reden daarvan is dat de baten dan jaarlijks gevoeld worden en dat dit steeds bij huidige inwoners terecht komt. Een eenmalige investering is men na 10 a 20 jaar vergeten en een jaarlijkse afdracht komt ook ten goede aan toekomstige inwoners.

6. Baten voor de regio moet besteed worden aan een maatschappelijk doel

Ook is iedereen het erover eens, dat de baten niet aan individuele huishoudens moeten worden toegekend. De baten moeten ten goede komen van de gemeenschap en zou een duurzaam karakter moeten hebben. De doelen dienen duidelijk omschreven te worden, waarbij men moet denken aan zaken ter algemene nut zoals een theater, een bibliotheek, investeringen in de natuurlijke omgeving of iets dat er anders niet gekomen zou zijn. En dat is meteen een ander belangrijk advies wat men meegeeft: de gelden moeten niet besteed worden aan zaken, die al op de rol stonden om te financieren uit de algemene middelen.

7. Baten zo dicht mogelijk bij het gebied waar de activiteiten plaatsvinden

In de interviews met de belangengroepen kwam naar voren, dat de batenverdeling niet op een te hoog abstractieniveau besteed moet worden. Hiermee wordt bedoeld waar het in geografische zin besteed wordt. Op de locatie waar de mijnbouwactiviteiten de meeste impact hebben, daar dienen volgens de belangengroepen ook de baten heen te gaan. Dat geldt bijvoorbeeld bij dorpen waar mijnbouwactiviteiten plaatsvinden, maar die binnen de gemeentegrenzen van een grotere gemeente vallen. De belangengroepen willen voorkomen dat het geld opgaat aan andere prioriteiten binnen de gemeentegrenzen. De lokale overheden benadrukken echter dat het essentieel is dat het geld bij een publiek orgaan terecht komt.

Waar van toepassing zijn in hoofdstuk 3.2 bevindingen uit de interviews ter ondersteuning voor het geven van extra context toegevoegd.

3.2 Maken van keuzes op basis van het afwegingskader

Batenverdeling heeft vele aspecten: wie moet een bijdrage leveren, wie moet die beheren, hoe moet de verdeelsleutel berekend worden? In totaal hebben we wel 16 keuzes geïdentificeerd. Voor iedere keuze toetsen we de opties aan de hand van het afwegingskader. Dit proces ziet er als volgt uit:

Stap 1. Formuleren keuzes en opties.

We bepalen allereerst welke keuzes er gemaakt moeten worden en welke opties er zijn. Tijdens de interviews en klankbordgroepen werden er soms suggesties gedaan voor oplossingsrichtingen. Die suggesties hebben we meegenomen: óf als optie bij één van de reeds geïdentificeerde keuzes óf als aparte keuze.

Stap 2. Toekennen scores aan verschillende opties.

Per optie kennen we, op basis van desk research, interviews en ervaring, als onderzoekers een score toe voor elk relevant criterium van het afwegingskader. Voor eisen kennen we enkel toe of een optie voldoet aan deze eis of niet. Bij nadrukkelijke wensen en wensen kennen we een score op een schaal van 1 t/m 5 toe. We kennen alleen een score toe aan een criterium indien de verschillende opties van de betreffende keuze van elkaar verschillen op basis van dat criterium. Als alle opties op een bepaald criterium gelijk scoren, kennen we geen score toe. Zo blijft de analyse overzichtelijk.

Stap 3. Bepalen optie met hoogste score.

Voor iedere optie bepalen we de score. Dit doen we door de score van nadrukkelijke wensen met een factor 2 te vermenigvuldigen en de wensen met een factor 1. Om te bepalen wat de voorkeursoptie is, kijken we allereerst welke opties voldoen aan de eisen. Opties die niet aan één of meer van de eisen voldoen, vallen af. De voorkeursoptie is vervolgens de optie met de hoogste totale score.

De scores van de verschillende opties zijn te vinden in bijlage 1. Hieronder bespreken we alle keuzes en de overwogen opties en lichten we toe welke optie het beste aan het afwegingskader voldoet.

3.3 Keuzes voor de vorm van de bijdrage

3.3.1 Wie draagt de kosten van de bijdrage van de batenverdeling?

We hebben de volgende opties onderzocht:

1. Enkel de commerciële partij.
2. EBN.
3. Staat.
4. Samenwerkende partijen die een mijnbouwactiviteit exploiteren naar rato van hun aandeel.

De optie die het beste scoort is om de *samenwerkende partijen die een mijnbouwactiviteit verrichten naar rato van hun aandeel* de bijdrage te laten leveren. Door partijen naar rato de bijdrage te laten bekostigen, is sprake van een rechtvaardige verdeling van de kosten, omdat zowel de Staat (indirect via EBN) als de commerciële partij naar rato van hun belang/aandeel de kosten dragen. Deze optie scoort daarmee hoger op het vlak van rechtvaardige verdeling dan opties waarbij of enkel de commerciële partij, enkel EBN of enkel de Staat zou betalen. Daarnaast scoort deze optie ook goed op lokale maatschappelijke acceptatie. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat voor de lokale acceptatie het belangrijk is dat naast een commerciële partij ook de Staat een bijdrage levert.

De rol van de Staat, via EBN of andere partijen, verschilt per type activiteit en project binnen de mijnbouwsector. Voor olie en gas is er een samenwerkingsovereenkomst waarbij de Staat, via EBN, op vergelijkbare wijze als een commerciële partij investeert in een project, een deel van de kosten draagt en een deel van de opbrengsten ontvangt. Bij nieuwe aardwarmteprojecten neemt EBN eveneens deel op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Bij zoutwinning is de Staat echter geen deelnemer, waardoor de kosten volledig voor rekening van de commerciële operator komen. EBN neemt daarnaast namens de Staat met een belang van 40% deel in alle gasopslagen. Voor waterstofopslag verschilt de verdeling van kosten en verantwoordelijkheden per project.

De geïnterviewden waren het er grotendeels over eens dat de kosten voor de bijdrage gezamenlijk door de Staat en de operators gedragen zouden moeten worden. Over de precieze verdeling van deze kosten tussen beide partijen liepen de meningen echter uiteen per belanghebbende.

3.3.2 Wordt van alle mijnbouwactiviteiten een bijdrage verlangd?

We hebben de volgende opties onderzocht:

1. Alleen rendabele activiteiten
2. Alle activiteiten

De optie die het beste scoort is om *enkel voor rendabele mijnbouwactiviteiten* een bijdrage te verlangen. Deze optie scoort beter dan van alle mijnbouwactiviteiten een bijdrage verlangen, met name omdat dit betaalbaarder is voor operators met een negatieve of neutrale businesscase. Daarnaast scoort deze optie iets beter op het criterium activiteitaafhankelijke bijdrage, omdat het meer vrijheid geeft om voor sommige activiteiten geen bijdrage te verlangen.

Als er wel van alle activiteiten een bijdrage zou worden verlangd, dan zou voor de mijnbouwactiviteiten waarbij de businesscase net aan uit kan¹⁶, de kans bestaan dat deze projecten niet doorgaan omdat met de te betalen bijdrage, de businesscase negatief wordt. Bij projecten waarbij nu bijvoorbeeld SDE++-subsidie vereist is, zal een verhoging van de subsidie nodig zijn. Bij de SDE++-subsidie zouden vervolgens de basisbedragen voor deze technologieën omhoog moeten, waardoor deze technologieën minder aantrekkelijk worden. Deze subsidie zou vervolgens bekostigd moeten worden door het Rijk.

Gezien het eigendomsrecht en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM is het alleen mogelijk om een verplichte bijdrage te vragen van toekomstige mijnbouwactiviteiten. We definiëren de werkzaamheden die vallen onder toekomstige mijnbouw als activiteiten waarvoor nog geen vergunning is afgegeven. Concreet betekent dit dat in het geval van winning van olie, gas en zout er nog geen winningsvergunning is verleend. Voor wat betreft de winning van aardwarmte gaat het hier om activiteiten voor de toekomstige mijnbouw waar er nog geen startvergunning voor is verleend, en voor wat betreft de opslag van waterstof en gas activiteiten waarvoor nog geen opslagvergunning voor is afgegeven.

3.3.3 Op welke wijze moet een bijdrage worden betaald?

We hebben voor de wijze van het betalen van de bijdrage de volgende opties onderzocht:

1. Betaling via dividend.
2. Betaling via belasting.
3. Betaling via een vrijblijvende bijdrage.
4. Betaling via een verplichte bijdrage.

De optie die het beste scoort is om een in de *wet verankerde verplichte bijdrage* te hanteren. Alternatieven die we hebben overwogen zijn een vrijwillige bijdrage, een belastingheffing of doormiddel van een uitkering van dividend. Bij een vrijwillige bijdrage bestaat echter het risico op onderhandeling en dus ongelijkheid. Indien gekozen wordt voor een belasting in plaats van een verplichte bijdrage, zou dit (in de regel), in tegenstelling tot de alternatieven, via de Staatskas lopen. Een optie via dividenduitkeringen is organisatorisch complex en enkel mogelijk wanneer lokale inwoners (bijvoorbeeld in de vorm van een energiecoöperatie) deelnemen. Lokale participatie valt echter op grond van de gestelde eisen al af. Daarmee valt ook deze optie sowieso af. Daarnaast scoort deze optie ook niet goed op het gebied van de aanpasbaarheid. Tot slot bestaat er het risico van onderhandeling, aangezien de onderneming bepaalt of en zo ja hoeveel dividend wordt uitgekeerd.

3.3.4 Waarvan moet de bijdrage afhankelijk zijn?

Om te bepalen waarvan de bijdrage afhankelijk moet zijn, hebben we verschillende opties getoetst:

1. Een percentage van winst in een jaar.
2. Rentabiliteit (op basis van discounted cashflow model) van het project als geheel.
3. Een percentage van de verkoopwaarde(/omzet).
4. De kasstromen in een jaar.
5. De oorspronkelijke (investerings)kosten.
6. Geen vastgesteld bedrag of percentage, maar een bedrag dat per project verschilt.
7. De operationele capaciteit (bijvoorbeeld in €/megawatt).
8. Een vast bedrag per gewonnen/opgeslagen eenheid per type activiteit (bijvoorbeeld in €/m³).

De optie *vast bedrag per gewonnen/opgeslagen eenheid per type activiteit* scoort het beste. Deze optie is productieafhankelijk, leidt niet tot onderhandelingen en is eenvoudig. Deze optie scoort wel iets minder op het vlak van stabiliteit dan sommige andere opties. Uit de interviews blijkt dat dit ook opdraagvlak kan rekenen bij de operators.

¹⁶ Bijvoorbeeld een Netto Contante Waarde van 0.

Veel van de andere opties zijn gebaseerd op gegevens uit de boekhouding van de operators. Het verzamelen en verifiëren van deze gegevens brengt een extra complexiteit met zich mee, waardoor deze opties eerder tot onderhandelingen leiden en minder eenvoudig in de praktijk zijn toe te passen.

3.3.5 Hoe vaak en wanneer moet een bijdrage worden bepaald?

We hebben de volgende opties getoetst:

1. Eenmalig (vooraf).
2. Periodiek.
3. Zowel eenmalig als periodiek.

De optie die het beste scoort is om de partijen *periodiek* (bijvoorbeeld ieder jaar of ieder kwartaal) een bijdrage te laten betalen. Deze optie scoort beter dan een eenmalige bijdrage (vooraf) of de optie zowel eenmalig als periodiek. Een periodieke bijdrage zorgt voor een stabielere inkomstenstroom dan wanneer eenmalig een bijdrage wordt geleverd. Ook is een eenmalige bijdrage niet productie-afhankelijk en een periodieke bijdrage wel. De hybride optie, zowel een eenmalige als periodieke bijdrage, scoorde niet beter, met name omdat deze optie iets minder stabiel is dan de periodieke bijdrage en minder eenvoudig is.

3.3.6 Hoe moet worden vastgesteld of sprake is van een rendabele activiteit?

We hebben de volgende opties getoetst:

1. Forfaitair (als overheid vaststellen voor alle projecten van bepaald type = voor de hele sector).
2. Per specifiek project.

De optie die het beste scoort is om *per type mijnbouwactiviteit forfaitair als overheid vast te stellen of dit type activiteit rendabel is*. Dit voorkomt dat er sprake is van een onderhandeling en het is eenvoudiger dan het vaststellen van de rentabiliteit per specifiek project. Tevens leidt deze optie tot meer stabiliteit. Wel scoort deze optie iets slechter op het vlak van de betaalbaarheid voor operators. Er is immers de kans dat een bepaald type mijnbouwactiviteit in algemene zin rendabel is, maar in een bepaald concreet project niet. Een aandachtspunt is of de bijdrage van mijnbouwprojecten altijd proportioneel zal zijn.

3.3.7 Hoe vaak moet getoetst worden of een type mijnbouwactiviteit rendabel is?

We hebben de volgende opties getoetst:

1. Periodiek toetsen ook na projectstart.
2. Periodiek toetsen alleen voor projectstart.

De optie die het beste scoort is om *periodiek ook na projectstart* te toetsen of sprake is van een rendabele sector. De uitkomst van die toets geldt dan ook voor projecten die reeds gestart zijn onder dit nieuwe regime. Het alternatief zou zijn om enkel vóór de projectstart te toetsen of een type mijnbouwactiviteit rendabel is. Het voordeel van toetsing ook ná de projectstart is dat als een bepaald type mijnbouwactiviteit eerst rendabel was, maar vanaf een bepaald moment niet meer, er ook geen bijdrage hoeft te worden bepaald. Ook is het zo dat als een project eerst niet rendabel was, maar er nu plotseling wél geld verdiend wordt, er wél een bijdrage wordt geleverd. Deze optie scoort het beste op het gebied van de nadrukkelijke wensen 'betaalbaarheid voor operators' en 'een rechtvaardige verdeling'. Op de wensen 'stabiliteit' en 'uitlegbare jaar-op-jaarveranderingen' scoort deze optie echter slechter dan het alternatief.

Uit de interviews blijkt dat bepaalde vormen van mijnbouw momenteel niet rendabel zijn, maar op termijn wel winstgevend kunnen worden. Het is daarom essentieel om voortdurend te beoordelen of een activiteit rendabel is en daarmee in aanmerking komt voor een bijdrage aan de batendeling.¹⁷

¹⁷ De beoordeling moet aan de hand van vooraf duidelijke en goed onderbouwde criteria plaatsvinden, om te voorkomen dat de spelregels voor lopende activiteiten veranderen.

3.4 Keuzes voor het beheer van de middelen

3.4.1 Wie gaat het geld beheren?

We hebben verschillende opties onderzocht met betrekking tot wie het geld zou moeten heffen, innen en beheren:

1. Het Rijk.
2. De provincie.
3. De gemeente.
4. Het gemeentefonds.
5. Het provinciefonds.
6. Particuliere aandeelhouders.
7. De lokale organisatie.
8. Het loka(a)l(e) (op te richten) fonds.
9. Het regiona(a)l(e) (op te richten) fonds.
10. Een nieuwe zelfstandige landelijke entiteit met publieke zeggenschap:
 - Gemeenschappelijke regeling.
 - Zbo.
 - Stichting.
 - Staatsdeelneming.
11. Een nieuwe zelfstandige landelijke entiteit zonder (publieke) zeggenschap.
12. Een bestaande landelijke entiteit met publieke zeggenschap.

Met een entiteit met publieke zeggenschap doelen we op een entiteit waarbij een publiek orgaan en/of een publieke rechtspersoon (formele) zeggenschap heeft op bepaalde beslissingen van die entiteit. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de overheid bestuurders mag benoemen of wanneer de overheid als aandeelhouder stemrecht heeft. Deze zeggenschap kan betrekking hebben op beslissingsbevoegdheid, eigendom, of invloed op strategische keuzes.

We hebben de verschillende opties onderzocht. Een gestelde eis is dat sprake is van publieke grip op het beheer en de besteding. Daarmee vallen de opties van het direct betalen van een bijdrage aan lokale bewoners, een stichting of vereniging zonder publiek zeggenschap, af. Een andere eis is dat er randvoorwaarden/kaders vanuit de Staat kunnen worden gesteld aan de besteding. Een uitkering via het gemeentefonds of provinciefonds valt daarmee ook af. De opties die dan mogelijk overblijven zijn het aansluiten bij een bestaande organisatie met publieke zeggenschap of het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zoals een stichting, een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid of een staatsdeelneming. De bijdrage kan ook direct (aan bijvoorbeeld provincies of gemeenten) worden uitgekeerd. Uitgaande van het Stichtingenkader, het Staatsdeelnemingenbeleid, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Kaderwet zbo's is niet evident welke optie (het meest) geschikt is. Voor een uitgebreide analyse, zie bijlage 3. Nader juridisch onderzoek moet uitwijzen wat voor organisatie geschikt is en welke geschikte organisatie de middelen het beste kan gaan innen en beheren.

3.4.2 Wanneer moeten de bijdragen worden vrijgegeven?

We hebben de volgende opties onderzocht:

1. In zelfde jaar als bijdrage.
2. Over de tijd uitgesmeerd/gespreid.

De optie om de bijdragen verspreid *over de tijd* uit te keren scoort het hoogste. Door het geld verspreid over de tijd te laten vrijvallen, zijn de bedragen die per jaar worden ontvangen stabiel en leidt dit naar ons idee en tot een rechtvaardigere verdeling. Het nadeel hiervan is echter dat het niet eenvoudig is en minder makkelijk uitvoerbaar is: er moet immers vermogensbeheer worden ingericht.

3.5 Keuzes voor de verdeling van de middelen

3.5.1 Naar welke partijen moet het geld worden uitgekeerd?

We hebben de volgende opties getoetst:

1. Het ministerie van KGG in de vorm van een Mijnbouwprogramma.
2. De provincie.
3. De gemeente.
4. De lokale vereniging of stichting.
5. Een regionaal (op te richten) fonds.
6. Een Lokaal (op te richten) fonds.
7. (Particuliere) aandeelhouders.

De optie om de bijdrage aan de *gemeenten* uit te keren scoort het hoogst. De opties om het geld uit te keren aan lokale of regionale verenigingen, stichtingen of burgers vielen af omdat deze opties niet voldoen aan de vereiste dat de besteding afkomstig moet zijn van een publiek orgaan. Dit gaat in tegen de wens van enkele belangenverenigingen die het liefste het geld zo lokaal mogelijk verdeeld zien worden. Dit is omdat de belangenverenigingen willen borgen dat de prioriteiten lokaal ondersteund worden.

Concreet bleven er drie opties over: een programma van het ministerie van KGG, een uitkering aan provincies of een uitkering aan gemeenten. De optie uitkering aan gemeenten scoort beter op het vlak van een rechtvaardige verdeling omdat de gemeenten dicht bij de burger staat dan provincies en het ministerie van KGG. Een programma dat door het ministerie van KGG zou worden ontwikkeld zou ook als nadeel hebben dat dit via de Staatskas zou lopen. Het uitkeren van de bijdrage aan gemeenten, in plaats van aan de provincie of het Rijk, sluit wel aan bij de wens van belangengroepen om de middelen zo lokaal mogelijk te besteden. Gemeenten kunnen vervolgens besluiten om deze middelen verder door te geven aan lokale of regionale verenigingen en stichtingen als ze de belangengroepen tegemoet zouden willen komen.

Uit de interviews bleek, dat er op sommige locaties een sterke, bijna 100%, vertegenwoordiging is van de inwoners via een lokale stichting. Maar daar is lang niet altijd sprake van. In ieder geval vinden zowel overheden als belangengroepen het belangrijk, dat men lokaal, op welke manier dan ook, kan bepalen, hoe en waaraan de batenverdeling besteed worden.

3.5.2 Op welke wijze moeten de bijdragen worden verdeeld?

Het Rijk kan alleen een verplichte bijdrage opleggen aan toekomstige mijnbouwprojecten en niet aan bestaande operationele projecten. Dit roept de belangrijke vraag op of de baten uitsluitend lokaal – bij de nieuwe mijnbouwprojecten – moeten neerslaan, of dat herverdeling tussen verschillende mijnbouwgebieden nodig is. Een tussenvorm is ook denkbaar, waarbij een deel van de baten lokaal blijft en een ander deel wordt ingezet ter ondersteuning van mijnbouwgebieden met minder opbrengsten. We hebben daarom de volgende opties onderzocht:

1. De baten worden niet herverdeeld en slaan lokaal neer.
2. De baten worden deels lokaal en deels met de rest van mijnbouwgebieden gedeeld.
3. De baten worden herverdeeld over alle mijnbouwgebieden.

De optie voor *verdeling van de baten over alle mijnbouwgebieden* scoort het hoogste, met name op het gebied van de wens dat de verdeling niet winstafhankelijk is en op het gebied van de nadrukkelijke wens voor een rechtvaardige verdeling.

Wel is het de vraag of deze optie ook tot de meeste maatschappelijke acceptatie leidt in gebieden waar sprake is van aanzienlijke baten. Uit interviews blijkt dat lokaal betrokkenen het als oneerlijk ervaren wanneer de opbrengsten uit hun regio worden verdeeld naar een andere regio. Tegelijkertijd staan betrokkenen uit de ‘ontvangende regio’ juist positief tegenover deze verdeling. Dit laat zien dat de lokale maatschappelijke acceptatie per regio kan verschillen.

3.5.3 Moet bij de verdeling rekening worden gehouden met het inwoneraantal in een effectgebied?

We hebben de volgende opties getoetst:

1. Nee.
2. Ja.

De optie om bij de verdeling *rekening te houden met het aantal inwoners in een effectgebied* scoort het hoogste. Dit helpt om onevenredige verdelingen in zowel dun- als dichtbevolkte gebieden te voorkomen. Zonder deze correctie zouden dunbevolkte gebieden naar verhouding een groot deel van de baten kunnen ontvangen, wat zou kunnen leiden tot overmatige investeringen voor een klein aantal inwoners. Omgekeerd zou een dichtbevolkt gebied slechts een minimale investering ontvangen, waardoor de impact te verwaarlozen is.

3.5.4 Moet bij de verdeling rekening worden gehouden met de omvang van de opbrengsten?

We hebben de volgende opties getoetst:

1. Nee.
2. Ja.

De optie om bij de verdeling *geen rekening te houden met de daadwerkelijke opbrengsten van de lokale mijnbouwactiviteit* scoort het hoogst. Geen rekening houden met de omvang van de opbrengst is stabiel, leidt tot uitlegbaardere jaar-op-jaarveranderingen en is eenvoudig. Daarnaast is in het model gekozen om als wens mee te nemen dat de verdeling niet winstafhankelijk is, omdat winst administratief variabel kan zijn. Dit is een aanvullende reden, waardoor er bij de verdeling geen rekening is te houden met de omvang van de opbrengsten.

3.5.5 Moet bij de verdeling rekening worden gehouden met de impact op de omgeving/grond?

We hebben de volgende opties getoetst:

1. Nee.
2. Ja.

De optie om *geen rekening te houden met de impact op de omgeving/grond* scoort het hoogste. Hoewel het rekening houden in de verdeling met de impact op de omgeving of grond in theorie zou kunnen zorgen voor een rechtvaardigere verdeling, is deze optie niet generiek toepasbaar en niet eenvoudig omdat de exacte impact moeilijk te bepalen is.

3.5.5 Moet bij de verdeling rekening worden gehouden met een weegfactor voor het type activiteit?

We hebben de volgende opties getoetst:

1. Nee.
2. Ja.

De optie om *rekening te houden met (niet-financiële) baten* scoort het hoogste. Er kan sprake zijn van (niet-financiële) baten die reeds lokaal worden ervaren: bijvoorbeeld aardwarmte die aan huishoudens wordt geleverd. Deze optie scoort goed op het vlak van de aanpasbaarheid van de verdeelsystematiek en hiermee kan een rechtvaardigere verdeling worden bewerkstelligd. Wel is deze optie iets minder eenvoudig dan het weglaten van zo'n weegfactor.

3.6 Keuzes voor de wijze van besteden

3.6.1 Hoe dienen de middelen te worden besteed?

De middelen zouden op verschillende manieren besteed kunnen worden:

1. Volledig vrij.
2. Op basis van ingediende plannen.
3. Deels op basis van ingediende plannen en deels op basis van voorwaarden.
4. Met voorwaarden.

Een volledig vrije besteding voldoet niet aan de eis dat randvoorwaarden en/of kaders gesteld moeten kunnen worden vanuit het Rijk aan de besteding van de middelen.

Uit het afwegingskader komt de optie om voorwaarden te verbinden aan hoe de middelen besteed moeten worden als beste uit de bus. Deze optie sluit goed aan bij de interviews, omdat hiermee beter kan worden gewaarborgd dat de middelen in de juiste regio en voor de gewenste doelen worden ingezet. De opties waarbij (deels) op basis van ingediende plannen geld wordt verstrekt scoren slecht(er) op het vlak van stabiliteit, transparantie en eenvoud.

3.7 Voorgesteld model

Samenvattend komt uit het afwegingskader het volgende model naar voren:

Bijdrage

- De samenwerkende partijen die een mijnbouwactiviteit exploiteren betalen de bijdrage naar rato van hun aandeel.
- Enkel voor rendabele mijnbouwactiviteiten is een bijdrage vereist.
- Of een activiteit rendabel is, wordt forfaitair vastgesteld.
- Ook na de projectstart kan worden vastgesteld dat een mijnbouwactiviteit vanaf nu wel of juist niet rendabel is.
- Deze bijdrage is verplicht.
- De bijdrage is een vast bedrag per gewonnen of opgeslagen eenheid en kan verschillen per type mijnbouwactiviteit.

Beheer

- De opties die nadere verkenning behoeven, zijn: het aansluiten bij een bestaande organisatie met publieke zeggenschap of het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zoals een stichting, een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid of een staatsdeelneming. Eventueel kan de bijdrage ook direct (aan bijvoorbeeld provincies of gemeenten) worden uitgekeerd. Er is nog nader (juridisch) onderzoek nodig over welke organisatievorm gezien de aard van de beoogde taken of activiteiten (opleggen en innen van de heffing en het beheren en verdelen van deze middelen) uiteindelijk geschikt is en welke van de geschikte organisaties deze taken of activiteiten het beste zou kunnen uitvoeren.
- Het geld wordt verspreid over de tijd uitgekeerd.

Verdeling

- Gemeenten ontvangen de bijdragen.
- Het geld wordt verdeeld over alle gemeenten waarbinnen effectgebieden van mijnbouwactiviteiten liggen.
- Bij de verdeling wordt rekening gehouden met het inwonersaantal in het effectgebied.
- Er wordt bij de verdeling geen rekening gehouden met de omvang van de opbrengsten.
- Er wordt bij de verdeling geen rekening gehouden met de impact op de grond of de omgeving.
- Per type mijnbouwactiviteit wordt een weefactor vastgesteld waarmee kan worden gecorrigeerd voor het feit dat bij sommige mijnbouwactiviteiten sprake is van lokale (niet-financiële) opbrengsten.

Besteding

- Er zijn voorwaarden verbonden aan de wijze waarop en waaraan gemeenten het geld mogen uitgeven.

3.8 Beschouwing

Hoewel dit model technisch gezien als beste uit de bus komt, is er geen sprake van een ideale oplossing. Ten aanzien van veel aspecten is er sprake van een compromis. Veel lokale partijen die we hebben gesproken, geven de voorkeur aan een verdeling waarbij de baten uitsluitend lokaal neerslaan. Echter, uit het afwegingskader komt een model naar voren dat uitgaat van een bredere herverdeling, waarbij de baten worden verdeeld over alle operationele gebieden, en niet alleen over de gebieden die direct bijdragen aan de batenverdeling. Ook kiezen we ervoor het geld zo dicht mogelijk bij de burger te brengen, maar dit kan maar tot op zekere hoogte, doordat de besteding via een publiek orgaan moet lopen. De gemeente staat dan het dichtst bij. Aandachtspunt is wel dat er heldere voorwaarden worden gesteld aan hoe lokale bewoners betrokken moeten worden bij de besteding van het geld.

Ook ten aanzien van de bijdrage is er sprake van een compromis: de bijdrage wordt door zowel de Staat als commerciële operators bekostigd. Het feit dat de bijdrage een vast bedrag per gewonnen eenheid heeft, heeft voordelen maar ook belangrijke nadelen. Als er immers een beperkte hoeveelheid grondstoffen wordt gewonnen of opgeslagen, ontvangen bewoners minder dan zij zouden verwachten. Daarnaast, als de prijs per gewonnen eenheid op een bepaald moment in de tijd laag is, is de bijdrage voor operators juist relatief hoog. De alternatieve opties voor het samenstellen van het model scoren echter niet per se beter op alle eisen en wensen. Zodoende moet het voorgestelde model vooral gezien worden als een manier om baten te verdelen, die in de praktijk kan werken. We kunnen op basis van de gemaakt keuzes immers niet stellen dat met dit model alle betrokkenen tevreden zullen zijn of dat hierdoor de maatschappelijke acceptatie (zowel landelijk als lokaal) voor mijnbouw ineens substantieel toeneemt.



HOOFDSTUK 4

Het voorgestelde model in detail

In dit hoofdstuk lichten we het voorgestelde model in veel meer detail toe.

4.1 Hoogte en berekeningswijze bijdrage

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven stellen we voor om een bijdrage per geproduceerde of opgeslagen eenheid te hanteren. Niet alleen het bedrag per eenheid, maar ook de relevante eenheid zelf zal per type mijnbouwactiviteit (kunnen verschillen). Wij stellen voor de volgende bedragen per eenheid te gebruiken. De bedragen relateren we hiermee aan de typische eenheden die bij de betreffende activiteiten worden gehanteerd.

Type mijnbouwactiviteit	Bedrag per eenheid
Gaswinning	€ per m ³ gewonnen gas
Oliewinning	€ per gewonnen vat olie
Zoutwinning	€ per ton zout
Aardwarmte	€ per GJ onttrokken warmte
Waterstofopslag	€ per MWh geïnjecteerde waterstof
Gasopslag	€ per MWh geïnjecteerde gas

Er kan worden overwogen in wet- en regelgeving op te nemen dat het bedrag per eenheid jaarlijks met de inflatie wordt geïndexeerd.

De hoogte van de bijdrage per eenheid is een politieke keuze. Hoe en door wie de hoogte van een bijdrage bepaald wordt, moet verankerd zijn in wet- en regelgeving. Een mogelijke invulling hiervan is dat de minister het bedrag bepaalt, na het raadplegen van de betrokkenen, op basis van de opbrengst per geproduceerde eenheid en door hiervan een vast percentage te nemen.

Voor niet-winstgevende activiteiten zou het bedrag op 0 € per eenheid kunnen worden vastgesteld. meestal zullen dit activiteiten zijn waarvoor vrijwel altijd (SDE++)-subsidie nodig is. Een alternatief is om wél een bedrag per eenheid vast te stellen, maar tijdelijk ontheffing te verlenen voor de betreffende mijnbouwactiviteit om deze bijdrage te betalen.

4.2 Verdeelsystematiek en verdeelsleutel

Voor de verdeling stellen we voor de volgende systematiek te hanteren:

1. Vooraf wordt per type mijnbouwactiviteit vastgesteld in hoeverre deze moet meetellen in de verdeling van de baten. In beginsel krijgt iedere mijnbouwactiviteit een factor 1 mee, maar in sommige gevallen kan sprake zijn van al lokaal neerslaande (financiële of niet-financiële) baten. In dat geval kan een factor tussen de 0 en de 1 worden gehanteerd. De relevante factor voor mijnbouwgebied i noemen we f_i . Meer over de wijze van het vaststellen van deze factor staat in paragraaf 4.3.2 beschreven.
2. Per mijnbouwgebied wordt het effectgebied vastgesteld. Dit is in de vergunning opgenomen.
3. Vervolgens wordt geanalyseerd in welke verhouding de oppervlakte van elke gemeente binnen het betreffende gebied valt. Hierbij wordt bepaald welk aandeel elke gemeente, op basis van oppervlak, inneemt binnen het totale gebied. Voor elk mijnbouwgebied i wordt dus vastgesteld voor hoeveel procent gemeente j hiervan onderdeel uitmaakt. Deze waarde noemen we $E_{i,j}$. Als een gemeente niet in het effectgebied, valt is de waarde van $E_{i,j}$ 0. De som van $E_{i,j}$ voor alle gemeenten telt dus per definitie op tot 100%.
4. Vervolgens bepalen we het inwonersaantal van gemeente i in het effectgebied van mijnbouwgebied j . Dit noemen we $I_{i,j}$. Als er geen inwoners van een gemeente in het effectgebied zijn, is de waarde van $I_{i,j}$ gelijk aan 0.
5. Wanneer jaarlijks een bedrag B wordt uitgekeerd, wordt dit bedrag verdeeld op basis van een verdeelsleutel waarbij rekening wordt gehouden met hoe zwaar de betreffende mijnbouwactiviteit meeweegt in de verdeling f_i , het aandeel in het oppervlak van het betreffende mijnbouwgebied $E_{i,j}$ en het aantal inwoners in het effectgebied $I_{i,j}$. We noemen dit de aanspraak $A_{i,j}$ van gemeente j op de baten van mijnbouwgebied i . Deze aanspraak stellen we voor alle mijnbouwgebieden en alle gemeentes vast. We stellen voor de aanspraak als volgt te definiëren: $A_{i,j} = f_i \cdot E_{i,j} \cdot I_{i,j}^\alpha$

α is hierin het gewicht waarmee het inwonersaantal in het effectgebied in de verdeling meetelt en moet een waarde hebben die groter is dan 0, maar die kleiner of gelijk is aan 1.¹⁸

¹⁸ Indien $\alpha = 0$ dan wordt $I_{i,j}^\alpha = 1$ voor iedere mogelijke waarde van $I_{i,j}$ en telt de factor inwonersaantal in het effectgebied dus feitelijk niet mee in de verdeelsleutel.

6. Vervolgens bepalen we de som van deze aanspraken voor alle gemeentes en alle mijnbouwgebieden $A = \sum_{i=0}^N \sum_{j=1}^M A_{i,j}$. Dit noemen we de totaalsom. Iedere gemeente krijgt vervolgens het aandeel in het totale budget dat gelijk is aan de som van haar aanspraken $A_j = \sum_{i=1}^N A_{i,j}$ gedeeld door de totaalsom A . Dit aandeel in de verdeling voor de gemeente j noemen we w_j en is dus gedefinieerd als:

$$w_j = \frac{A_j}{A} = \frac{\sum_{i=1}^N A_{i,j}}{\sum_{i=0}^N \sum_{j=1}^M A_{i,j}} = \frac{\sum_{i=1}^N f_i \cdot E_{i,j} \cdot I_{i,j}^a}{\sum_{i=0}^N \sum_{j=1}^M f_i \cdot E_{i,j} \cdot I_{i,j}^a}$$

7. Iedere gemeente j ontvangt nu dus een bedrag b_j dat gelijk is aan $w_j \cdot B$, waarbij B het totaal uit te keren bedrag is in dat jaar over alle gemeenten.

4.2.1 Varianten en aanpassingsopties

Op een aantal manieren kan het model worden bijgesteld.

We bespreken deze mogelijkheden hieronder.

Weegfactor inwonersaantal in het effectgebied

Middels de parameter α kan bepaald worden hoe zwaar het inwonersaantal in het effectgebied meetelt. Als voor α 1 wordt gekozen telt het inwonersaantal in het effectgebied volledig mee en ontvangt iedere inwoner in een mijnbouwgebied eenzelfde bedrag per inwoner. Wanneer er voor een waarde van α dichtbij 0 wordt gekozen, telt het inwoneraantal in het effectgebied vrijwel niet mee en is de aanspraak dus vrijwel niet afhankelijk van het inwoneraantal in het effectgebied: een mijnbouwgebied met weinig inwoners krijgt dan vrijwel net zoveel geld als een mijnbouwgebied met veel inwoners. Een middenweg zou kunnen zijn om α op 0,5 vast te stellen.

Weegfactor mijnbouwgebied

Vooraf wordt per type mijnbouwactiviteit vastgesteld in hoeverre deze moet meetellen in de verdeling van de baten genaamd f_i . In beginsel krijgt iedere mijnbouwactiviteit een factor 1 mee, maar in sommige gevallen kan sprake zijn van al lokaal neerslaande (financiële of niet-financiële) baten. In dat geval kan een factor tussen de 0 en de 1 worden gehanteerd.

Met name bij aardwarmte is in sommige gevallen sprake van lokale (niet-financiële) baten. Zodoende zou ervoor gekozen kunnen worden hiervoor een weegfactor van bijvoorbeeld 0,5 in plaats van 1 te hanteren. Het is ook mogelijk de weegfactor te laten afhangen van de hoeveelheid warmte die naar een collectief warmtenet voor huishoudens en utiliteitsgebouwen gaat en welk deel van de warmte naar de industrie en/of glastuinbouw gaat. Als alle warmte bij de industrie en/of de glastuinbouw landt, licht het voor de hand om een hoge weegfactor f_i te hanteren en als alle warmte reeds gebruikt wordt voor een collectief warmtenet waarop ook huishoudens en utiliteitsgebouwen aangesloten zijn, is het juist om een lage factor te hanteren. De factor f_i zou dus ook projectspecifiek kunnen worden vastgesteld.

4.2.2 Beschikbare databronnen

De databronnen die voor deze methodiek vereist zijn, zijn beperkt, objectief vast te stellen en openbaar beschikbaar. De factor f_i is een beleidskeuze, waarvoor in beginsel geen data nodig zijn. Indien gekozen wordt voor het afhankelijk maken van f_i van bijvoorbeeld het percentage van de warmte die voor een specifiek project (naar verwachting) aan een collectief warmtenet wordt geleverd, dan zijn hiervoor wel data nodig. Die informatie, vaak een grove inschatting, is (vrijwel) altijd bij het starten van een aardwarmteproject beschikbaar: deze informatie vormt immers zeer relevante informatie voor het nemen van een investeringsbeslissing.

Verder is er informatie nodig over hoeveel inwoners er binnen het effectgebied van een gemeente wonen. Het CBS beschikt over informatie over het aantal inwoners per vierkant van 100 bij 100 meter.¹⁹ Door middel van een analyse met een GIS-systeem, kan deze informatie worden gecombineerd met de coördinaten van het effectgebied en de gemeentegrenzen zoals geregistreerd bij het Kadaster.²⁰ Hoewel deze berekening voor een burger lastig is om zelf te maken, is dit voor een GIS-medewerker relatief eenvoudig. Deze berekening is in de praktijk ook eenduidig en laat (vrijwel) geen ruimte voor interpretatie.

¹⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/geografische-data/kaart-van-100-meter-bij-100-meter-met-statistieken>

²⁰ <https://www.pdok.nl/introductie/-/article/bestuurlijke-grenzen>

4.3 Voorbeeldberekening

Navolgend maken we een berekening voor de inwoners van de effectgebieden van drie fictieve gemeenten. Stel er zijn twee mijnbouwgebieden. Een aardwarmteproject in de gemeente A en een gasproject waarvan het effectgebied zich uitstrekt over gemeentes B en C. In het effectgebied van het aardwarmteproject wonen 10.000 inwoners. Het effectgebied van het gasproject ligt voor 20% in gemeente B en voor 80% in gemeente C. In het effectgebied in gemeente B wonen 100 inwoners, in het effectgebied van de gemeente C wonen 2.500 inwoners.

Stel dat er een bijdrage is vastgesteld voor aardwarmte van 0 € per GJ en voor gas van €0,01 per m³. Er wordt 10.000.000 m³ gewonnen in een bepaald jaar. Stel dat het fonds het bedrag direct uitkeert aan het eind van het jaar. In dat geval gaat het om een bedrag van € 100.000,- dat in het fonds belandt. We gaan er in dit voorbeeld van uit dat de weefactor voor gasactiviteiten 1 is en voor aardwarmte-activiteiten 0,5 omdat we in dit voorbeeld veronderstellen dat er sprake is van een aardwarmteproject met lokale baten in de vorm van warmtelevering aan huishoudens. De weefactor voor het belang van het inwoneraantal in het effectgebied stellen we in dit voorbeeld vast op 0,5. De verdeling van deze € 100.000,- is nu als volgt:

Allereerst wordt de aanspraak van iedere gemeente bepaald. De aanspraak is de weefactor voor de activiteit vermenigvuldigd met het oppervlakteaandeel van de gemeente in het mijnbouwproject vermenigvuldigd met het inwonersaantal in dat effectgebied tot de macht alpha (0,5). Voor gemeente A is dit $0,5 \times 100\% \times 10.000^{0,5} = 50$. Voor gemeente B is dit $1 \times 20\% \times 100^{0,5} = 2$. Voor gemeente C is dit $1 \times 80\% \times 2.500^{0,5} = 40$.

Vervolgens bepalen we de som van de aanspraken. In dit geval is dat $50+2+40=92$.

We hebben dit in de volgende tabel weergegeven.

Gemeente	Weefactor type mijnbouwactiviteit	% oppervlakte	Aantal inwoners in effectgebied	Relatieve aanspraak
A	0,5	100%	10.000	$0,5 \times 100\% \times 10.000^{0,5} = 50$
B	1	20%	100	$1 \times 20\% \times 100^{0,5} = 2$
C	1	80%	2.500	$1 \times 80\% \times 2.500^{0,5} = 40$
Totaal				92

Vervolgens bepalen we de bedragen. Dit doen we als volgt:

We bepalen op basis hiervan het aandeel van de gemeentes in de verdeling. De gemeente A heeft recht op 50/92-ste deel, gemeente B op 2/92-ste deel en gemeente C op 40/92-ste deel.

Deze aandelen vermenigvuldigen we vervolgens met het beschikbare bedrag van € 100.000,-. Concreet betekent dit dat gemeente A iets meer dan € 54.000,- ontvangt, gemeente B zo'n € 2.000,- en gemeente C zo'n € 43.000,-.

Per inwoner in het effectgebied ontvangt de gemeente A zo'n € 5,-, gemeente B zo'n € 22,- per inwoner in het effectgebied en gemeente C zo'n € 17,-.

Hieronder hebben we dit voorbeeld nog even in tabelvorm weergegeven.

Gemeente	Relatieve aanspraak	Aandeel	Te ontvangen bedrag	Bedrag per inwoner in effectgebied
A	50	54%	€ 54.348	€ 5
B	2	2%	€ 2.174	€ 22
C	40	43%	€ 43.478	€ 17
Totaal	92	100%	€ 100.000	

We zien dus, als we de resultaten van dit voorbeeld nader analyseren dat in absolute zin dat het meeste geld gaat naar de 10.000 inwoners in de nabijheid van het aardwarmteproject. De bijdrage per inwoner in het effectgebied is hier met slechts € 5,- per inwoner echter het laagst. Gemeente B en C ontvangen immers € 22,- per inwoner in het effectgebied respectievelijk € 17,- per inwoner in het effectgebied. Het bedrag per inwoner is dus substantieel lager wanneer sprake is van een aardwarmteproject in dichtbebouwde omgeving dan het bedrag per inwoner in het effectgebied van een gas- of olieproject.



HOOFDSTUK 5

Impact en effect

In dit hoofdstuk bespreken we de verwachte gevolgen van het voorgestelde model.

5.1 Juridische context

Mijnbouwactiviteiten leiden tot opbrengsten voor de overheid en mijnbouwondernemingen, maar kunnen potentieel ook leiden tot lasten. Voor de 'lastenkant' is veel aandacht, onder meer vanwege de hersteloperatie in Groningen naar aanleiding van de aardgaswinning in het Groninger gasveld. Maar bij lasten moet bijvoorbeeld ook worden gedacht aan de kosten van decommissioning en de verschillende afdrachten, cijzen en heffingen die door mijnbouwondernemingen aan de overheid moeten worden betaald. De lastenkant wordt waar het gaat om schade in beginsel beheerst door het aansprakelijkheidsrecht, waarbij in de specifieke situatie van de aardbevingsschade in Groningen een aantal specifieke (publiekrechtelijke) regels zijn gemaakt. De kern is dat als mijnbouwactiviteiten onverhoopt tot 'lasten' leiden, deze lasten worden vergoed conform het standaard aansprakelijkheidsrecht. Ook is denkbaar dat, onder omstandigheden, door (publiekrechtelijke) organen nadeelcompensatie plaatsvindt. Voor wat betreft decommissioning zijn eisen gesteld in en op grond van de Mijnbouwwet.

Hoewel de praktijk weerbarstig is, staat deze 'lasten-kant' binnen deze juridische hoofdlijnenanalyse buiten beschouwing. De 'lasten' die in de praktijk voorkomen, zijn evenwel in politieke zin mede de aanleiding voor het ministerie voor KGG om te onderzoeken hoe de lusten van mijnbouwactiviteiten beter verdeeld kunnen worden. De gedachte is dat door de lusten meer en beter te laten neerslaan in het gebied waarin deze mijnbouwactiviteiten plaatsvinden, daarmee de (maatschappelijke) acceptatie voor mijnbouwactiviteiten zal toenemen.

Op dit moment vloeien de opbrengsten van mijnbouwactiviteiten die niet naar de operator gaan in de Staatskas. Deze worden vervolgens via de begroting verdeeld over de uitgaven van de overheid. Deze werkwijze betekent dat de gebieden waarin de mijnbouwactiviteiten worden verricht niet, of in ieder geval niet standaard, meer dan andere gebieden in Nederland daarvan ook de 'baten' ervaren. Bij winning op zee is in de regel geen sprake van directe omwonenden en is daarom in dit onderzoek niet meegenomen.

Een verdeling van deze baten, roept ook enkele juridische aandachtspunten op. Alvorens op de belangrijkste aandachtspunten in te gaan, werken wij de context uit waarbinnen mijnbouwactiviteiten nu plaatsvinden.

5.1.1 Juridische aandachtspunten bij batenverdeling

Er zijn op voorhand al een aantal juridische randvoorwaarden te benoemen bij de batenverdeling. In het rapport 'Onderzoek lustenverdeling mijnbouw'²¹ (Rebel, december 2023) is opgemerkt dat bepaalde modellen voor lustenverdeling, die een verplichting voor de mijnbouwonderneming opleveren, ingrijpen in de eigendomsrechten waardoor er 'mogelijk'²² een wetswijziging nodig is.

Artikel 1, Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Het eigendomsrecht speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving. Ook wordt het eigendomsrecht steeds vaker aangevoerd in juridische procedures tegen nieuwe wetgeving, vaak ter onderbouwing van een onrechtmatige daadsactie.²³ Omdat het EVRM een internationaal verdrag is, is het verdrag hiërarchisch bovenliggend aan de Nederlandse wet.²⁴ Dit betekent dat alle bestaande én nieuwe Nederlandse wetten aan, onder meer, het EVRM moeten voldoen. De rechter kan dit toetsen.

Artikel 1, Eerste Protocol, EVRM luidt:

'Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.'

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.'

Uit dit artikel blijkt duidelijk dat het onder het EVRM beschermde eigendomsrecht niet absoluut is. In het algemeen belang kan, als dit ook in een wet is geregeld, het eigendomsrecht worden gereguleerd. Ook is expliciet bepaald dat het recht van de Staat op het innen van belastingen met dit artikel niet wordt doorkruist.

²¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1126652.pdf>.

²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1126652.pdf>, p. 35.

²³ https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2022-05/handreiking_eigendomsrecht.pdf

²⁴ Artikel 94 Grondwet. 'Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.'

Hoewel het reguleren²⁵ van eigendom (bijvoorbeeld door belastingen) dus een inmenging is in het door artikel 1 EP gewaarborgde recht op ongestoord genot van eigendom, kan deze inmenging in het algemeen gerechtvaardigd zijn. Wel moet die inmenging volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²⁶ en de Hoge Raad²⁷ 'lawful' zijn, een 'legitimate aim' dienen en een 'fair balance' tussen de belangen van het betrokken individu en het algemene belang respecteren.

Om te bepalen of er sprake is van een gerechtvaardigde inmenging op het eigendomsrecht, heeft het Mensenrechtenhof de volgende route ontwikkeld.²⁸

1. Lawful: is de inmenging bij wettelijk voorschrift voorzien? (rechtszekerheid, verbod van willekeur). De toepasselijke nationale regeling moet voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn.
2. Legitimate aim: is met de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang gediend? In principe kan ieder algemeen belang een inmenging in het eigendomsrecht rechtvaardigen.
3. Fair balance: bestaat er een redelijke verhouding tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang (fair balance)?
4. Bestaan er toereikende procedurele waarborgen voor de betrokkenen? Denk hierbij bijvoorbeeld aan toepasselijk overgangsrecht.²⁹

Als bij een beoordeling of op stelselniveau van 'fair balance' sprake is, moet beoordeeld worden of de maatregel noodzakelijk is om het beoogde doel te realiseren. Dit betekent dat er een redelijke, proportionele verhouding is tussen de gehanteerde middelen ten opzichte van het beoogde doel (proportionaliteit) en het beoogde doel niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden gerealiseerd (subsidiariteit). Zowel met betrekking tot die middelen als met betrekking tot hun geschiktheid om dat doel te bereiken, heeft de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid ('margin of appreciation').³⁰

25 Onder het EVRM wordt de situatie waarin eigendom (geheel) wordt ontnomen onderscheiden van de situatie waarin eigendom wordt gereguleerd. Bij ontneming zal vrijwel altijd een financiële compensatie moeten plaatsvinden. Bij regulering kan dat ook aan de orde zijn, maar is dat niet altijd het geval. Van ontneming is in het geval van lustenverdeling echter geen sprake. Zie nader: https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2022-05/handreiking_eigendomsrecht.pdf.

26 Vgl. EHRM 5 januari 2000, Beyeler tegen Italië, ECLI:CE:ECHR:2000:0105JUD003320296

27 Zie onder meer het kerstarrest over box 3, HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, overweging 3.2.1.

28 https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2022-05/handreiking_eigendomsrecht.pdf

29 Ook kan gedacht worden aan artikel 6 van het EVRM, waarin het recht op toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig rechter voor de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten vermeld staat. Zo moet een operator de mogelijkheid hebben om de rechtmatigheid van de gevraagde bijdrage aan te vechten.

30 HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816.

In de handreiking Eigendomsrecht worden de volgende adviezen meegegeven, die ook in het geval van batenverdeling gelden.

- Ga in de (memorie van) toelichting bij nieuwe wet- of regelgeving in op het eigendomsrecht en de gemaakte belangenafweging (uitleg waarom een inmenging proportioneel en dus gerechtvaardigd is).
- Laat zien dat er verschillende alternatieven overwogen zijn, en dat gekozen is voor minst ingrijpende alternatief (subsidiariteit).
- Ga in op of en hoe de inmenging voorzienbaar was en dus of de betrokkene met mogelijke overheidsmaatregelen rekening had moeten houden.
- In dit kader helpt het als er een (redelijk) overgangsrecht wordt toegepast of andere procedurele maatregelen mogelijk zijn in welk geval een vorm van financiële compensatie wordt geboden voor individuele knelgevallen.
- Bij de vraag of in wet- of regelgeving de juiste afweging is gemaakt tussen het betrokken algemene belang en het belang van het eigendomsrecht speelt ook de vraag naar de omvang van de kosten een grote rol. Dit heeft zowel betrekking op de kosten in het algemeen als op de kosten in de individuele gevallen van iedereen wiens eigendom wordt ontnomen of gereguleerd. Deze kosten moeten dus in beeld zijn. Dit vraagt dus om een (feitelijke) doorrekening van (maatschappelijke) kosten en baten ter onderbouwing van een wetsvoorstel om een batenverdeling te regelen.

Wat is er al mogelijk onder het (vergunningen) stelsel in de huidige Mijnbouwwet en is een vrijwillige afdracht mogelijk onder het huidige stelsel?

Het stelsel van de Mijnbouwwet bevat een limitatieve opsomming van gronden op basis waarvan een vergunning voor het opsporen en winnen van delfstoffen kan worden geweigerd (art. 9). Het eerste lid onder c luidt dat weigeren mogelijk is 'op grond van het gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin, daaronder mede verstaan maatschappelijke verantwoordelijkheidszin, waarvan de aanvrager blijkt heeft gegeven bij activiteiten [...] onder een eerdere vergunning.' Het is dus mogelijk om op grond een gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheidszin een vergunning te weigeren.

Deze open formulering (inclusief de onderliggende mijnbouwregeling) laat weliswaar enige ruimte maar maakt ook duidelijk dat het moet gaan om:

- een gebrek aan verantwoordelijkheidszin in het verleden
- een beoordeling ten tijde van de aanvraag voor een nieuwe vergunning
- de erkenning dat onder deze verantwoordelijkheid mede de maatschappelijk verantwoordelijkheidszin wordt verstaan.

Een startvergunning voor het winnen van aardwarmte wordt afgewezen als aan een van de (limitatieve) gronden uit artikel 24t van de Mijnbouwwet is voldaan. De maatschappelijke verantwoordelijkheidszin is hierbij niet als één van de mogelijke gronden genoemd.

De redenen om een vergunning voor opslag te weigeren zijn limitatief in art. 27 van de Mijnbouwwet neergelegd. In het eerste lid onder c staat dat de vergunning kan worden geweigerd 'op grond van het gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin waarvan de aanvrager blij heeft gegeven bij activiteiten onder een eerdere vergunning op grond van deze wet'. Deze formulering is dus restrictiever dan in artikel 9, eerste lid, onder c, van de Mijnbouwwet, omdat in deze bepaling de maatschappelijke verantwoordelijkheidszin niet is genoemd.

Wij zien onder het huidige stelsel van de Mijnbouwwet geen ruimte om voor vergunningen (in de vergunningsvoorwaarden) juridisch af te dwingen dat de vergunningshouder (of het achterliggende consortium) een extra afdracht doet ten behoeve van de door de overheid gewenste (rechtvaardige) batenverdeling.

Dit betekent dat er slechts op basis van vrijwilligheid (wilsovereenstemming) er mogelijkheden zouden kunnen zijn voor een extra afdracht ten behoeve van een batenverdeling. Het is echter de vraag, die op het niveau van deze juridische analyse geen feitelijke beantwoording kan krijgen, of mijnbouwondernemingen hieromtrent bereid zijn.

Om hiervoor een betere inschatting te maken of een 'vrijwillig spoor' kans van slagen heeft, is het nodig een beter beeld te krijgen bij:

- het belang dat mijnbouwondernemingen hechten aan het vergroten van maatschappelijk draagvlak
- in welke mate een (andere) batenverdeling hieraan een daadwerkelijke bijdrage levert en
- in welke mate het vergroten van het maatschappelijk draagvlak door een (rechtvaardigere) batenverdeling door ondernemingen wordt beschouwd als een doelstelling die niet alleen door de overheid, maar ook door het bedrijfsleven moet worden behaald.

Hoe zou een aanpassing van de Mijnbouwwet vormgegeven kunnen worden?

Zoals uit de hierboven gegeven uiteenzetting over artikel 1 EP blijkt, is het in beginsel denkbaar dat een afdracht voor een (rechtvaardigere) batenverdeling bij mijnbouwactiviteiten wordt opgelegd in een wettelijke bepaling. Dit vraagt om een inhoudelijk sluitende onderbouwing, die bij bestaande en al vergunde mijnbouwactiviteiten moeilijker te geven zijn (zie ook het hierna nog te noemen art. 55) dan bij nieuwe mijnbouwactiviteiten.

Als deze onderbouwing is gegeven, kunnen de daarvoor benodigde wetswijzigingen in de (herziene) Mijnbouwwet een plek krijgen. Voor zover wij thans overzien, is een dergelijke wijziging van de Mijnbouwwet nog niet aan de orde. Het zou dus moeten gaan om een aanvullende set bepalingen die (alsnog) in het lopende wetgevingstraject worden toegevoegd.

Uit artikel 1 EP blijkt echter ook dat er sprake moet zijn van een 'fair balance'. Dit vraagt om een scherpe onderbouwing van:

- Wat is het precieze doel (algemeen belang) dat gediend wordt? In dit geval lijkt het te gaan om het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor mijnbouwactiviteiten.
- Welke methoden zijn er om dit maatschappelijk draagvlak te vergroten? Een (andere) batenverdeling is daarbij één van de denkbare varianten.
- Voor al deze varianten, en dus ook voor een andere batenverdeling, zal het 'mechanisme van effect' (geschiktheid) aannemelijk moeten worden gemaakt: waarom leidt een batenverdeling tot vergroting van maatschappelijk draagvlak? Een beleidsmatige aanname hieromtrent is op voorhand onvoldoende.
- Waarom is een (rechtvaardigere) batenverdeling het beste middel om het gestelde doel (vergroten maatschappelijk

draagvlak) te bereiken? Zijn er geen minder invasieve middelen voor handen die toch hetzelfde effect kunnen bereiken?

- Wat zou bij benadering de omvang van deze batenverdeling moeten zijn (qua kosten).
- In welke mate is een aanvullende afdracht ten behoeve van een rechtvaardigere batenverdeling voorzienbaar voor mijnbouwondernemingen, gaat deze gelden voor bestaande activiteiten, is er in dat kader (in individuele gevallen) compensatie nodig? Bij dit laatste is onder meer relevant op welke termijn deze regels worden ingevoerd.

Een afdracht voor batenverdeling kan vorm krijgen door een (aanvullende) heffing, op grond van de (nieuwe) Mijnbouwwet te introduceren. Dit zou concreet invulling kunnen krijgen door een in de Mijnbouwwet geregelde verplichte afdracht aan een (privaat) fonds. De precieze condities daarvoor moeten bepaald worden in de wet en (vergunning)voorwaarden, mits daarvoor op grond van de (nieuwe) Mijnbouwwet een juridische basis voor is. Daarbij moet dan wel rekening zijn gehouden met het artikel 55 Mijnbouwwet, omdat daarin is bepaald dat wijzigingen in de financiële afdrachten niet gelden voor al bestaande vergunningen. Welke ruimte er is voor het aanpassen van artikel 55 Mijnbouwwet, is door ons in dit rapport niet verder onderzocht, maar is wel een belangrijk verdiepende vraag bij een (eventueel) vervolg.

Dit fonds zou vervolgens uitkeringen kunnen doen uit het budget dat aldus ontstaat. Ook de kaders waarbinnen uitkeringen plaatsvinden, vragen om een wettelijke verankering.

In algemene zin is het denkbaar dat een afdracht ten behoeve van batenverdeling rekening houdt met het type mijnbouwactiviteit dat wordt verricht. Dit zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot differentiatie tussen winning van olie/gas, aardwarmte en dergelijke. Het lijkt redelijk dat dan wel aangetoond is dat deze differentiatie is terug te voeren op een verschil in maatschappelijk draagvlak ten aanzien van verschillende activiteiten.

Om tot goed onderbouwde wetgeving te komen zijn voorts nog de beginselen van (goed en) behoorlijk bestuur van belang. Met name het gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel spelen in dit geval een rol.

- Vanuit het gelijkheidsbeginsel zal de overheid moeten aangeven welke mijnbouw(activiteiten) wel en niet, ofwel in welke mate mijnbouwondernemingen aan deze (rechtvaardigere) batenverdeling moeten bijdragen.
- Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel zal de overheid voor mijnbouwondernemingen duidelijk moeten maken wat de op hen rustende verplichtingen zijn (en worden). Waar dit veel impact heeft, zal ook een redelijke (overgangs)termijn geboden moeten worden.
- Vanuit het vertrouwensbeginsel geldt dat de overheid zich als een betrouwbare en stabiele partner moet opstellen, zowel naar de mijnbouwondernemingen als naar de bewoners toe in de gebieden waar mijnbouwactiviteiten plaatsvinden, en haar toezeggingen gestand moet doen.
- Vanuit het motiveringsbeginsel dient de overheid transparant te beargumenteren welke keuzes zij maakt, waarom dit (ten opzichte van andere keuzes) een redelijke keuze is, en welke feiten en weging van belangen daaraan ten grondslag ligt. Dit is ook nodig om (ongewenste) 'precedentwerking' te voorkomen, door goed uitleg te geven in welke gevallen wel en niet sprake is van batenverdeling.

Randvoorwaarde staatssteun

Een belangrijke juridische randvoorwaarde is dat een batenverdeling (potentieel) staatssteun kan opleveren. Er is sprake van staatssteun wanneer voldaan wordt aan de vijf cumulatieve staatssteuncriteria (art. 107, lid 1 van het VWEU):³¹

- De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht.
- De steun wordt door staatsmiddelen bekostigd.
- Deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit).
- De maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio.
- De maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

³¹ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/>

Voor het beantwoorden van de staatssteunvraag zal veel samenhangen met de vraag: hoe worden de baten in een concreet geval verdeeld? Denkbaar is dat dit bijvoorbeeld door middel van (vanuit de batenverdeling bekostigde) projecten gebeurt. Als die projecten alleen gericht zijn op bewoners dan is er normaal gesproken van staatssteun geen sprake. Bewoners zijn namelijk geen onderneming, waardoor aan het eerste criterium van staatssteun niet zal zijn voldaan en er dus geen sprake is van staatssteun.

Slaan de voordelen van een project neer bij een selectieve groep ondernemingen, dan is het goed denkbaar dat van staatssteun sprake is. Aan criterium 2 zal namelijk zijn voldaan (er is sprake van staatsmiddelen) en op voorhand is ook waarschijnlijk dat ere sprake is van een mate van selectiviteit, door zich te richten op een bepaalde regio (criterium 4). Bij subsidies is het tevens waarschijnlijk dat dit voordeel niet via gelijke condities op de markt kan worden verkregen (criterium 3). Met name criteria 1, 3, 4 en 5 vragen om een toetsing aan de staatssteunregels in het licht van de concrete situatie.

Als er sprake is van staatssteun, dan is het nog denkbaar om gebruik te maken van diverse vrijstellingen³² die het staatssteunrecht kent, zoals onder meer opgenomen in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV).³³ Voorbeelden zijn bijvoorbeeld: regionale steun, mkb-steun, onderzoek/ontwikkeling/innovatie subsidies, etc. Het toetsen op staatssteun is overigens gebruikelijk bij het toekennen van subsidies.

5.2 Precedentwerking

In deze paragraaf gaan we in op het risico van precedentwerking voor andere activiteiten dan de mijnbouwactiviteiten. Vanuit het motiveringsbeginsel heeft de overheid transparant te beargumenteren welke keuzes zij maakt, waar dit (ten opzichte van andere keuzes) een redelijke keuze is, en welke feiten en weging van belangen daaraan ten grondslag liggen. Dit is nodig om (ongewenste) 'precedentwerking' te voorkomen, door goed uitleg te geven in welke gevallen er wel en wanneer er niet sprake is van batenverdeling. Als hiervoor een sluitende motivering wordt gevonden, ligt het niet voor de hand dat een eventueel beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt: er is dan immers duidelijk aangegeven waarom deze situaties ongelijk zijn aan mijnbouwactiviteiten waarbij wél sprake is van batenverdeling.

Dit laat echter onverlet dat er wel maatschappelijke, maar niet juridisch afdwingbare, precedentwerking kan ontstaan, waarbij ook omwonenden van andersoortige activiteiten menen te moeten meedelen in de baten van die activiteit. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan windenergieprojecten, industriële productie of (lucht)havens.

Een belangrijk onderscheid tussen de winning van delfstoffen en activiteiten zoals windenergieprojecten en industriële productie is dat niet-gewonnen delfstoffen in veel gevallen goederenrechtelijk eigendom zijn van de Staat. Daarentegen zijn wind bij windenergieprojecten en producten uit industriële activiteiten geen eigendom van de Staat. Voor niet-gewonnen delfstoffen geldt dat deze in veel gevallen eigendom van de Staat zijn, en daarmee in de beeldvorming eigendom van elke inwoner van Nederland. Deze motivering levert echter geen directe grond op waarom óók voor het gebruik van ondergrondse opslag of winning van aardwarmte batenverdeling van toepassing zou moeten zijn. Ook voor (lucht)havens gaat deze redenering in de regel niet op, omdat zij (gedeeltelijk) eigendom zijn van de Staat. Het formuleren van een sluitende motivering om precedentwerking te voorkomen, vraagt om nader onderzoek.

³² Naast vrijstellingsverordeningen is het ook mogelijk om gebruik te maken van kaderregelingen en richtsnoeren.

³³ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/vrijstellingsmogelijkheden/algemene-groepsvrijstellingsverordening/>

5.3 Financiële gevolgen

We hebben een inschatting gemaakt van de effecten van de voorgestelde batenverdeling op de Rijksbegroting en op de businesscase van de (commerciële) operators. Dit is een indicatieve berekening tot en met 2050. De omvang van de baten van winning uit de ondergrond of opslag in de ondergrond zijn zeer onzeker en voor ons lastig in te schatten. Ook de marktprijs waartegen de grondstoffen verkocht of opgeslagen kunnen worden is zeer onzeker. Deze berekening kan dus niet gebruikt worden als inschatting van de opbrengsten uit de ondergrond, maar enkel als berekening wat de financiële gevolgen zijn. We gaan in deze berekening uit van het feit dat enkel voor nieuw vergunde mijnbouwactiviteiten (waarvoor dus nog geen winningsvergunning, opslagvergunning of startvergunning is afgegeven) sprake is van batenverdeling.

EBN heeft in het kader van dit onderzoek inschattingen gemaakt van de hoeveelheid olie en gas die nog gewonnen kan worden in onvergund gebied. Dit komt doordat een andere batenverdeling moeilijker inpasbaar is in reeds vergund gebied. De huidige EBN-inschatting is dat er circa 8 miljard m³ geriskeerd winbaar gasvolume in mogelijke projecten in niet vergund gebied op het land in de bodem aanwezig is. Het totale potentieel voor winning op land is overigens aanzienlijk hoger. Met het huidige draagvlak voor gaswinning op land is de verwachting van EBN dat deze circa 8 miljard m³ niet ontwikkeld gaat worden. Echter, indien dit wel gebeurt en de volumes worden aangetoond, dan zal dit volume over de komende 25 jaar geproduceerd kunnen worden.

De precieze baten die deze circa 8 miljard m³ aan volumes kunnen opleveren, zijn sterk afhankelijk van onder meer de kosten van deze mogelijke ontwikkelingen en de prijs die heerst als de volumes ergens in de komende 25 jaar worden geproduceerd. We gaan er in onze berekening van uit dat ongeveer de helft van deze 8 miljard m³ daadwerkelijk gewonnen zal worden. De totale gewonnen hoeveelheden (olie en) gas, dus inclusief die uit reeds vergunde activiteiten, zijn natuurlijk groter dan enkel hetgeen gewonnen wordt uit nieuwe winningsvergunningen. Voor zoutwinning heeft TNO, in opdracht van het ministerie van KGG, ingeschat dat zo'n 38 miljoen ton zout t/m 2050 naar verwachting gewonnen zal worden uit nog niet bestaande of in procedure zijnde winningsplannen.³⁴ Voor de berekening hanteren we de aanname dat van deze 38 miljoen ton 50% uit nieuwe winningsplannen binnen bestaande vergunningen komt en 50% uit nieuwe winningsvergunningen. De zoutwinning t/m 2050 uit nieuwe winningsvergunningen komt daarmee neer op 19 miljoen ton.

Voor niet rendabele activiteiten, zoals aardwarmte, gaan we ervan uit dat er geen bijdrage gevraagd wordt (momenteel is voor de ontwikkeling en exploitatie van aardwarmte immers subsidie vereist). Of waterstofopslag rendabel wordt, valt nu nog niet te zeggen omdat dit nog niet gebeurt, maar in de berekening gaan we ervan uit dat dit niet het geval is. Verder is het beeld van EBN dat er op dit moment geen nieuw te vergunnen aardolieprojecten of aardgasopslagen zijn.

Qua prijs per eenheid zijn we uitgegaan van € 0,30 per m³. Voor zoutwinning sluiten we met € 55,- aan bij onderzoek van het PBL naar zoutwinning.³⁵ Dit leidt tot het overzicht zoals in Tabel 1 weergegeven.

Tabel 1. Aannames gebruikt voor doorrekening.

	Eenheid	Activiteit rendabel?	Gewonnen/opgeslagen hoeveelheid uit nieuwe winningsvergunningen (totaal gedurende hele periode)	Prijs/eenheid	Omzet uit nieuw vergunde mijnbouw-activiteiten
Aardolie	vaten	Ja	0	n.v.t.	n.v.t.
Aardgas	m ³	Ja	4,0 miljard	€ 0,30	€ 1,20 miljard
Aardwarmte	GJ	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Waterstofopslag	MWh	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Gasopslag	MWh	Ja	0	n.v.t.	n.v.t.
Zout	ton	Ja	19 miljoen	€ 55	€ 1,05 miljard
Totaal					€ 2,25 miljard

³⁴ TNO plaatst bij deze cijfers wel de volgende kanttekeningen: De uiteindelijke hoeveelheid gewonnen zout is vaak iets lager dan wat er precies in de winningsplannen is aangegeven. Als zoutwinning binnen nieuwe winningsvergunningen moet geschieden, dan is dat nog een lang traject met verkenningsonderzoeken, aanvragen voor opsporingsvergunningen, aantoning van technische en economisch winbaar zout in exploratieboringen, aanvragen voor alle benodigde vergunningen voor boren etc., aanvraag van een winningsvergunning, en ten slotte indiening en instemming van een winningsplan. Dit betreft in de regel een lange tijdslijn van meerdere jaren. Misschien moeten er, buiten de zoutvraag, extra opslagcavernes worden aangelegd, wat tot extra pekelwinning kan leiden (mogelijk zonder oogmerk voor zoutproductie).

³⁵ E.L.J. Scherpbier & H.C. Eerens, Decarbonisation options for the Dutch salt industry, PBL 2021.

In onze berekeningen gaan we ervan uit dat er zo'n 2% van de omzet herverdeeld zal worden naar mijnbouwgebieden. Dit percentage staat echter niet vast en is een politieke keuze. In het kader van de oliewinning van Schoonebeek is een vast bedrag gehanteerd. Hier is gekozen voor een bedrag van € 1,- per vat olie wanneer deze onder de € 80,- is en € 1,50 als de olieprijs boven de € 80,- is.³⁶ Dat is zo'n 1,5% van de omzet. De aanname van 2% van de omzet is dus hoger dan wat er in Schoonebeek is afgesproken, maar is wel realistisch. Meer informatie over wat de hoogte van de bijdrage zou moeten zijn, beschrijven we in paragraaf 4.1.

Bij een bijdrage van zo'n 2% voor de overige activiteiten kom je uit op een bedrag van **45 miljoen euro** dat tot en met 2050 herverdeeld zou kunnen worden. We gaan in de berekeningen uit van constante prijzen en passen geen inflatie-indexatie toe. Dit is geen groot bedrag. Dit komt doordat in deze berekening enkel is gekeken naar de omzet uit nieuwe (nog niet vergunde) mijnbouwactiviteiten. Dit hebben is gedaan omdat uit de juridische analyse volgt dat het introduceren van zo'n bijdrage voor bestaande en/of reeds vergunde activiteiten onder het huidige stelsel van de Mijnbouwwet niet mogelijk blijkt en het zeer onzeker is of er met een wetwijziging wel een sluitende motivering voor een verplichte bijdrage voor deze activiteiten kan worden gevonden.

Wanneer het wel mogelijk blijkt om ook een bijdrage van reeds vergunde activiteiten te verlangen (bijvoorbeeld op basis van een vrijwillige overeenkomst), dan zal het te verdelen bedrag naar verwachting substantieel toenemen.

5.3.1 Verdeling tussen Staat en commerciële operator

De lasten voor deze herverdeling komen gedeeltelijk bij de Staat terecht en gedeeltelijk bij commerciële operators. Dit effect is driedig:

1. Door daling van de opbrengsten uit het winstaandeel: de Staat heeft recht op 50% van de winst die gemaakt wordt met de winning van koolwaterstoffen (olie- en gas). Dit is verankerd in artikel 65 e.v. van de Mijnbouwwet. Als een bijdrage betaald moet worden kan dit worden afgetrokken van de berekende winst. Zodoende zal de Staat dus sowieso 50% van deze gedeerde winst voor zijn rekening nemen. Dit geldt niet voor winst die gemaakt wordt met opslagactiviteiten, winning van zout of het winnen van aardwarmte.

2. Via samenwerkingsovereenkomsten en/of staatsdeelnemingen: voor olie- en gasprojecten neemt staatsbedrijf EBN verplicht voor 40% deel in zowel alle kosten als alle opbrengsten. Bij aardwarmte neemt EBN nu ook verplicht deel. Deze deelname wordt over twee jaar geëvalueerd. Zodoende betaalt de Staat dus, via EBN, voor 40% mee aan de kosten voor batenverdeling. Bij zoutwinning is er in de regel geen betrokkenheid van een staatsbedrijf.
3. Door misgelopen vennootschapsbelasting (VpB): naast het winstaandeel moet een operator ook vennootschapsbelasting betalen over de winst die hij of zij maakt met een mijnbouwactiviteit. In de regel bedraagt dit tarief 25,8%. Ook hierbij zijn de kosten voor een bijdrage aftrekbaar voor de berekening van de winst. Hiermee loopt de Staat de facto 25,8% van de gedeerde winst mis als gevolg van gemiste vennootschapsbelastinginkomsten.

Belangrijk is hierbij wel op te merken dat wanneer er géén sprake is van maatschappelijk draagvlak, er vermoedelijk ook helemaal geen inkomsten meer zijn, omdat het gezien de huidige maatschappelijke en politieke dynamiek onzeker is dat mijnbouwactiviteiten plaats kunnen vinden. In die zin kunnen deze effecten beter worden geduid als lagere opbrengsten dan echt als kosten.

Het overige deel wordt dus betaald door de commerciële operator. Voor onze berekening hanteren we de volgende uitgangspunten:

Tabel 2. Veronderstelde bijdrage en eigendomsstructuur.

	Eenheid	Bijdrage / eenheid	Winsttaandeel Staat	Staats-bedrijf	Commerciële operator
Aardgas	m ³	€ 0,006	50%	40%	60%
Zout	per ton	€ 1,100	0%	0%	100%

Voor zout is geen sprake van een winstaandeel van de Staat, maar enkel van een afgesproken vaste bijdrage. Op basis hiervan en de veronderstelde bijdrage kunnen we uitrekenen hoeveel de Staat voor elk van deze activiteiten bijdraagt en hoeveel de commerciële operators bijdragen.

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/11/staatssecretaris-oliewinning-schoonebeek-kan-worden-hervat>

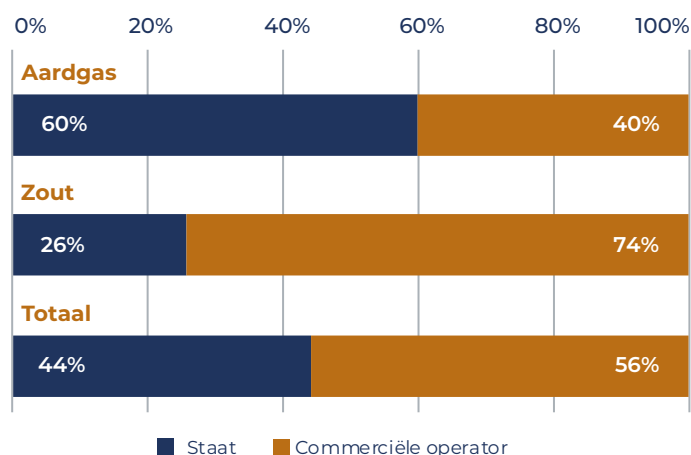
Tabel 3. Verwachte verdeling van de kosten voor de bijdrage.

In miljoenen €	Staats-bedrijf	Winstaandeel Staat	Derving VPB	Totaal Staat (inclusief derving VPB)	Commerciële operator
Aardgas	6,4	2,4	5,6	14,4	9,6
Zout	0,0	0	5,4	5,4	15,5
Totaal	6,4	2,4	11,0	19,8	25,1
Procentueel	14%	5%	24%	44%	56%

We zien dat van de bijdrage iets minder dan de helft naar verwachting bekostigd zal worden vanuit de Staat. Ook zien we dat dit aandeel sterk verschilt per type activiteit.

In Figuur 4 is dat grafisch weergegeven.

Verdeling kosten voor batenverdeling



Figuur 4. Verdeling kosten voor batenverdeling tussen Staat en commerciële operator.

Bij gaswinning draagt de Staat meer bij dan de commerciële operator. Bij zoutwinning zijn de verhoudingen echter anders en komen de lasten grotendeels bij de commerciële operator terecht.

5.3.2 Hoogte bijdrage en effect op businesscase operator

We zien dat ook van commerciële operators een bijdrage wordt verwacht. Gemiddeld genomen dragen zij meer dan 50% bij aan de batenverdeling. In hoeverre dit effect heeft op de businesscase en winstgevendheid is zeer afhankelijk van de hoogte van de bijdrage. Wij zijn in onze berekening uitgegaan van een bijdrage die zo'n 2% van de verwachte omzet bedraagt.

Er kan natuurlijk ook een hogere of lagere bijdrage worden vastgesteld: in algemene zin of voor een specifiek type activiteit.

In hoeverre er een hogere bijdrage kan worden vastgesteld, is echter wel gelimiteerd. In de regel zullen bedrijven voor het verrichten van mijnbouwactiviteiten een redelijke winstmarge verlangen. Als zij die winst niet kunnen maken, zullen ze niet investeren. Hoe hoog de winstmarge is voor de verschillende activiteiten is niet exact bekend en kan ook sterk verschillen per type mijnbouwactiviteit. Als deze winstmarge bijvoorbeeld 20% zou zijn, zal een heffing van 20% feitelijk leiden tot het compleet verdampen van de businesscase en zullen operators niet langer investeren. Ook als de heffing 10% is, zal er sprake zijn voor een substantieel effect op de businesscase en zal de winstmarge halveren. Dit zal vermoedelijk leiden tot een verminderde investeringsbereidheid. Voor een (additionele) bijdrage voor batenverdeling moet dus eerder worden gedacht aan een bijdrage van één of enkele procenten dan aan een bijdrage van tientallen procenten. Indien hogere bijdrages gewenst zijn, zou dit een grotere verandering van de Mijnbouwwet vereisen.

5.3.3 Geschatte uitvoeringskosten

Wij verwachten dat voor de invoering van dit model er in totaal een capaciteitsbehoefte zal zijn van 4 fte gedurende twee jaar. Voor een deel zal er behoefte zijn aan inhoudelijke medewerkers en voor een deel aan juridisch medewerkers. Deze capaciteit zal vermoedelijk voor een deel vanuit KGG of andere ministeries moeten komen en een deel vanuit de beherende entiteit.

Voor de uitvoering en administratie van het verdeelmodel gaan wij uit van 2 fte aan uitvoerende capaciteit en 1 fte aan juridische ondersteuning. Deze uitvoerende capaciteit zal, gegeven ons voorstel, met name bij de beherende entiteit nodig zijn. Het gaat niet louter om administratie-activiteiten, maar ook om het maken of controleren van de (geografische) berekeningen voor de hoogte van de bijdrage (op basis van onder andere het inwoneraantal in het effectgebied). We gaan er hierbij van uit dat het voorstel op voldoende draagvlak kan rekenen van operators en gemeenten. Indien dit niet het geval is, kunnen de kosten hoger uitvallen. We schatten de incidentele kosten op zo'n € 550.000,- en de structurele kosten op € 330.000,- per jaar. Hieronder is weergegeven hoe we tot dit bedrag komen.

Tabel 4. **Inschatting invoerings- en uitvoeringskosten.**

Onderdeel	Fte	In €
Incidenteel: voorbereiding en invoering	4	€ 550.000 x 2 jaar
Juridisch	2	€ 250.000 x 2 jaar
Inhoudelijk	2	€ 200.000 x 2 jaar
Structureel: uitvoering	3	€ 330.000
Administratief	1	€ 80.000
Inhoudelijk	1	€ 125.000
Juridisch	1	€ 125.000

Het is op dit moment nog niet duidelijk wie de kosten voor de uitvoering van deze regeling zou moeten betalen. Het is een politieke keuze of de kosten van de te verdelen baten moeten worden afgehaald of dat dit door één of meer partijen betaald moet gaan worden.



HOOFDSTUK 6

Conclusie

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste conclusies van dit onderzoek.

6.1 De opdracht

De gebeurtenissen rondom de gaswinning in Groningen hebben het maatschappelijk draagvlak voor mijnbouwactiviteiten sterk verminderd. Tegelijkertijd zijn aanvullende activiteiten wenselijk vanwege hun bijdrage aan de energietransitie en economische ontwikkeling. Om het vertrouwen van de omwonenden te herstellen, worden in sommige gevallen al afspraken gemaakt over het delen van opbrengsten met regio's waar mijnbouw plaatsvindt. Zo zijn in Schoonebeek afspraken gemaakt tussen de NAM en het ministerie van Klimaat en Groene Groei om de regio mee te laten profiteren van de oliewinning. Dit voorbeeld laat zien dat maatwerkregelingen mogelijk zijn. Er is echter nog geen algemene systematiek voor het bijdragen, beheren en verdelen van mijnbouwopbrengsten.

Het vorige kabinet heeft daarom onderzoek laten uitvoeren naar herverdeelmogelijkheden die een rechtvaardigere verdeling van opbrengsten kunnen realiseren. Het doel hierbij is om het maatschappelijk draagvlak voor mijnbouw te verhogen. In december 2023 publiceerde de Rebel Group een rapport met verschillende verdelingsmodellen, gericht op een rechtvaardigere verdeling van baten in regio's waar mijnbouwactiviteiten plaatsvinden. Elk model heeft zijn eigen voor- en nadelen, en geen enkel model scoorde als beste. Om tot een keuze te komen, is verdere concretisering van de herverdeelmogelijkheden noodzakelijk. Het ministerie van KGG heeft Berenschot gevraagd één of twee voorkeursmodellen uit te werken die een rechtvaardigere herverdeling van de opbrengsten mogelijk maken. Daarnaast zijn we gevraagd te beschrijven en becijferen hoe zo'n model zou werken, wat de gevolgen zijn voor de Rijksbegroting, welke aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn, de risico's voor precedentwerking in beeld te brengen en aan te geven in hoeverre zo'n model bijdraagt aan de mate van maatschappelijke acceptatie. We zijn niet gevraagd om te bepalen of het invoeren van een batenverdeling wenselijk is.

6.2 Het voorgestelde model

Uiteindelijk zijn we op één model uitgekomen. Dit model is zo opgezet dat ervoor gekozen kan worden om te differentiëren tussen type mijnbouwactiviteiten: zowel qua bijdrage als in het kader van de verdeling van de bijdrage.

Het model dat wij voorstellen is als volgt. De samenwerkende partijen die een mijnbouwactiviteit exploiteren, betalen een bijdrage naar rato van hun aandeel. Enkel voor rendabele mijnbouwactiviteiten is een bijdrage vereist. Of een activiteit rendabel is, wordt forfaitair vastgesteld. Ook na de projectstart kan worden vastgesteld dat een mijnbouwactiviteit vanaf nu wel of juist niet rendabel is. De bijdrage is verplicht. De bijdrage is een vast bedrag per gewonnen of opgeslagen eenheid en kan verschillen per type mijnbouwactiviteit. Het geld hoeft niet direct aan het eind van iedere periode te worden uitgekeerd, maar kan verspreid over de tijd worden uitgekeerd.

Gemeenten ontvangen uiteindelijk het geld. Het geld wordt verdeeld over alle gemeenten waarbinnen effectgebieden van mijnbouwactiviteiten liggen. Er zijn voorwaarden verbonden aan de wijze waarop en waaraan gemeenten het geld mogen uitgeven.

Enkel gebieden waarbij nieuw vergunde mijnbouwactiviteiten plaatsvinden, delen mee in de verdeling. Bij de verdeling wordt rekening gehouden met het inwonersaantal in het effectgebied. Er wordt bij de verdeling geen rekening gehouden met de omvang van de opbrengsten en ook niet met de impact op de grond of de omgeving. Per type mijnbouwactiviteit wordt wel een weegfactor vastgesteld waarmee kan worden gecorrigeerd voor het feit dat bij sommige mijnbouwactiviteiten sprake is van meer of minder lasten en in sommige gevallen lokale batenbaten.

6.3 Benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving

De introductie van de voorgestelde batenverdeling is juridisch zeer complex. Het is essentieel een sluitende motivering te vinden voor het verplichten van zo'n bijdrage voor (enkel) mijnbouwactiviteiten. Het is onzeker of die kan worden gevonden. Het is nog complexer om voor reeds vergunde mijnbouwactiviteiten een verplichte bijdrage te verlangen. Dit Staat op gespannen voet met het recht op eigendom (onder andere artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en ook bepalingen in de huidige Mijnbouwwet verzetten zich daartegen. Het is sowieso niet haalbaar een dergelijke additionele verplichte bijdrage voor batenverdeling te introduceren binnen de huidige Mijnbouwwet. Zodoende is dus in elk geval een wetswijziging vereist.

Daarnaast dient nog getoetst te worden in hoeverre hetgeen waar het geld aan uitgegeven wordt leidt tot onrechtmatige staatssteun. Tot slot dient ook het beheer van de middelen in juridische zin te worden verankerd.

6.4 Financiële implicaties

We hebben de financiële implicaties in beeld gebracht. In algemene zin zien we dat ongeveer de helft van de bijdrage bekostigd zal worden vanuit de Staat (weliswaar in de vorm van mindere opbrengsten) en de andere helft door commerciële partijen. De verwachte opbrengsten voor de activiteiten waarvoor een bijdrage wordt verlangd, zijn beperkt. Ook de hoogte van de bijdrage is gelimiteerd. Bij een te hoge bijdrage zal de winstmarge en businesscase voor operators verdampen en zullen projecten niet van de grond komen. Er moet eerder worden gedacht aan een bijdrage van enkele procenten van de opbrengst, dan enkele tientallen procenten van de opbrengst.

6.5 Risico's voor precedentwerking

Vanuit het motiveringsbeginsel dient de overheid transparant te beargumenteren welke keuzes zij maakt, waar dit (ten opzichte van andere keuzes) een redelijke keuze is, en welke feiten en weging van belangen daaraan ten grondslag liggen. Dit is nodig om (ongewenste) 'precedentwerking' te voorkomen, door goed uitleg te geven in welke gevallen wel en niet sprake is van batenverdeling. Als hiervoor een sluitende motivering wordt gevonden, ligt het niet voor de hand dat een eventueel beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt: er is dan immers duidelijk aangegeven waarom deze situaties ongelijk zijn aan de mijnbouwactiviteiten waarbij wél sprake is van batenverdeling. Dat in juridische zin kan worden onderbouwd dat geen sprake is van precedentwerking laat echter onverlet dat er wel omwille van politieke druk precedentwerking kan ontstaan.

Een belangrijk verschil tussen winning van delfstoffen en zaken als windenergieprojecten, industriële productie of bijvoorbeeld (lucht)havens is dat niet-gewonnen delfstoffen goederenrechtelijk in veel gevallen wel eigendom zijn van de Staat en windenergieprojecten, industriële productie of bijvoorbeeld (lucht)havens niet. Voor niet-gewonnen delfstoffen geldt dat deze in veel gevallen eigendom van de Staat zijn, en daarmee in de beeldvorming eigendom van elke inwoner van Nederland.

Deze motivering levert echter geen directe grond op waarom óók voor het gebruik van ondergrondse opslag of winning van aardwarmte batenverdeling van toepassing zou moeten zijn. Het formuleren van een sluitende motivering vraagt om nader onderzoek en het is allerminst zeker dat die motivering kan worden gevonden.

6.6 Maatschappelijke acceptatie

In navolging van de eerdere onderzoeken constateren wij op basis van de afgenomen interviews dat bij provincies, gemeenten en bij belangengroepen van bewoners in mijnbouwgebieden het meedelen in de baten meehelpt aan het vergroten van het draagvlak.

Daarbij geldt wel dat men pas openstaat voor een vorm van lustenverdeling nadat men heeft geaccepteerd dat in de desbetreffende regio mijnbouwactiviteiten daadwerkelijk plaats gaan vinden. Een zorgvuldig besluitvormingsproces voorafgaand aan de keuze om te starten met mijnbouw dient te zijn doorlopen waarbij maatschappelijke zorgen serieus zijn genomen.

Maatschappelijk draagvlak neemt toe naarmate men regionaal meedeelt in de baten en als men ook daadwerkelijk zelf regionaal kan meebeslissen over waar en waaraan het geld wordt uitgegeven. Voorkeur is dan om het geld over meerdere jaren te verdelen: dat zorgt er ook voor, dat latere nieuwe inwoners er ook profijt van ervaren.

6.7 Gevonden model is verre van ideaal

Het bovengenoemde model kwam als beste uit het, in overleg met het ministerie van KGG, opgestelde Programma van Eisen en Wensen. Hoewel dit model het beste aansloot bij de gestelde eisen en wensen, is geen sprake van een ideale eenvoudige oplossing. Bij de uitwerking is gebleken dat bepaalde aspecten uitermate complex zijn vorm te geven. Hierbij denken we onder meer aan de juridische vormgeving van de batenverdeling, de complexiteit die ontstaat bij de vormgeving van het beheer. Daarnaast gaat het invoeren van het model gepaard met diverse uitvoeringskosten (bijvoorbeeld het periodiek toetsen of er sprake is van een rendabele sector).

Ten slotte is gebleken uit ons onderzoek dat de baten, die de komende jaren (op basis van de nog af te geven vergunningen) kunnen worden herverdeeld, relatief beperkt zijn. Zodoende moet het voorgestelde model vooral gezien worden als een manier om de baten te verdelen die het beste aansluit bij het opgestelde programma van Eisen en Wensen en die in de praktijk kan werken.

We adviseren de opdrachtgever om te bepalen of het voorgestelde model geschikt is om het beoogde doel, een eerlijkere verdeling van de baten ten behoeve van maatschappelijke acceptatie,

te bewerkstelligen en tevens te beoordelen of de complexiteit en kosten die gepaard gaan met de invoering van het model voldoende worden gecompenseerd door de voordelen die met de invoering gepaard gaan.

6.8 Nadere uitwerking

Een aantal zaken vraagt nadrukkelijk om nadere uitwerking van het door ons gepresenteerde voorstel:

Sluitende motivering om precedentwerking te voorkomen: allereerst is zoals hierboven aangegeven een sluitende motivering vereist, waarom voor mijnbouwactiviteiten wel sprake is van batenverdeling en voor andere activiteiten niet.

Diepgaand onderzoek naar juridische haalbaarheid en vormgeven wetswijziging(en): er is verdere juridische verdieping nodig om te bepalen of de introductie van een batenverdeling haalbaar is en zo ja hoe eventuele wet- en regelgeving er dan uit zou moeten zien. In dit rapport hebben we enkel een quickscan uitgevoerd en een aantal belangrijke obstakels geïdentificeerd.

Hoogte van de bijdrage: de omvang van de bijdrage moet worden vastgesteld. Dit is duidelijk een politieke keuze: hoeveel procent van de opbrengsten dient extra te worden bijgedragen voor de batenverdeling.

Weegfactoren voor inwoneraantal in het effectgebied en type mijnbouwactiviteit: het verdeelmodel kent twee factoren, waarbij het model kan worden aangepast. Er moet worden bepaald hoe zwaar alle type mijnbouwactiviteiten meewegen in de verdeling en hoe zwaar het inwoneraantal in het effectgebied moet meetellen.

Definitie en methode vaststellen rendabele activiteit: wij stellen voor om enkel voor rendabele activiteiten een bijdrage te verlangen en dit forfaitair (dus niet projectspecifiek) vast te stellen. Wij hebben in dit rapport nog niet aangegeven hoe dit zou moeten worden bepaald. Het is dan ook belangrijk te bepalen middels welke methode forfaitair kan worden vastgesteld of een bepaald type activiteit rendabel is. Dit vraagt om nader onderzoek.

Invulling beheerder van de baten: Er is nog nader (juridisch) onderzoek nodig over wie het innen en het beheer van de middelen het beste zou kunnen uitvoeren.

6.9 Beperkingen van dit onderzoek

Ons onderzoek kent een aantal belangrijke beperkingen:

Geen meting voor landelijk maatschappelijk

draagvlak. Het was binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk landelijk maatschappelijk draagvlak te meten middels bijvoorbeeld een burgerpeiling. Daarbij komt ook dat de politiek, in het bijzonder de Tweede en Eerste Kamer, feitelijk de aangewezen instanties zijn om te beoordelen of het gepresenteerde voorstel op draagvlak kan rekenen. Zodoende nemen we deze zevende eis niet expliciet mee in ons rapport: wij kunnen niet beoordelen of het voorstel dat wij doen kan rekenen op landelijk en politiek draagvlak. Het is echter wel een belangrijk aspect dat aandacht verdient in de fase na oplevering van ons advies.

Geen diepgravende juridische analyse. We hebben de impact van juridische kaders en randvoorwaarden op hoofdlijnen verkend. Details in de uitvoering kunnen in juridische zin echter zeer relevant zijn. Sommige opties kunnen hierdoor toch niet juridisch uitvoerbaar blijken of toch wel mogelijk zijn. Verdere vormgeving van dit voorstel in de vorm van wets- en beleidsvoorstellen en toetsing daarvan is nodig om uitsluitsel te geven over de praktische uitvoerbaarheid van het gepresenteerde voorstel.

Onvoldoende representatieve meting voor maatschappelijke acceptatie. Wij hebben een aantal interviews uitgevoerd met lokale en regionale overheden, operators en belangengroeperingen. Hiermee hebben we een beeld gekregen van welke voorstellen wel en niet op maatschappelijke acceptatie kunnen rekenen. Dit waren echter te weinig gesprekken om een representatief beeld te verkrijgen. Daarnaast was er geen sprake van een representatieve afspiegeling: We hebben meer gesproken met belanghebbenden rond olie- en gaswinningsprojecten dan met omwonenden van aardwarmteprojecten. Ook vormen belangengroeperingen lang niet altijd een representatieve afspiegeling van de lokale bewoners. Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek was het echter niet mogelijk om voor een voldoende representatieve afspiegeling te zorgen.

BIJLAGE 1

Overzicht scores

B1.1 Scores afwegingskader met betrekking tot de bijdrage

Bijdrage	Optie	Nadrukkelijke wensen						Wensen						Totaal		
		Generiek toepasbaar	Lokale maatschappelijke acceptatie	Betaalbaar voor operators	Rechtvaardige verdeling	Uitvoerbaar	Niet via Staatskas	Aanpasbaar	Verdeling niet winstafhankelijk	Activiteitsafhankelijke bijdrage	Productieafhankelijke bijdrage	Geen onderhandeling	Eenvoudig		Stabiel	Uitlegbare jaar-op-jaar-veranderingen
Wie draagt de kosten van de batenverdeling?	Enkel de commerciële partij	5	2	1	1		5									28
	EBN	3	4	5	1		3									32
	Staat	5	5	5	1		1									34
	Samenwerkende partijen	5	4	3	5		3									40
Wordt van alle mijnbouw-activiteiten een bijdrage verlangd?	Alleen rendabele activiteiten		3	5						5						21
	Alle activiteiten		5	3						3						19
Wijze van betalen bijdrage	Via dividend				5		5	1	5			3				29
	Via belasting				5		1	5	5			5				27
	Vrijblijvende bijdrage				5		5	5	5			1				31
	Via verplichte bijdrage				5		4	5	5			5				33
Waarvan moet de bijdrage afhankelijk zijn?	% van winst in een jaar					2					1	5	3	1		14
	Afhankelijk van rentabiliteit (op basis van discounted cashflow-model) project als geheel					2					1	5	3	5		18
	% van verkoopwaarde(/omzet)					4					1	5	5	1		20
	Afhankelijk van kasstromen in een jaar					3					5	5	4	1		21
	Afhankelijk van oorspronkelijke (investerings) kosten					5					1	5	5	5		26
	Niet vastgelegd, per project af te spreken					2					2	1	2	4		13
	Operationele capaciteit (in €/MW)					5					2	5	5	4		26
	Vast bedrag per gewonnen/opgeslagen eenheid per type activiteit (€/m³)					5					5	5	5	3		28

Bijdrage	Optie	Generiek toepasbaar	Lokale maatschappelijke acceptatie	Betaalbaar voor operators	Rechtvaardige verdeling	Uitvoerbaar	Niet via Staatskas	Aanpasbaar	Verdeling niet winstafhankelijk	Activiteitsafhankelijke bijdrage	Productieafhankelijke bijdrage	Geen onderhandeling	Eenvoudig	Stabiel	Uitlegbare jaar-op-jaarveranderingen	Totaal	
Hoe vaak en wanneer moet een bijdrage worden bepaald?	Enmalig (vooraf)							4	5		1		5	1	4	20	
	Periodiek							5	4		5		4	5	5	28	
	Zowel eenmalig als periodiek							5	4		5		2	3	4	23	
Wijze van vaststellen of er sprake is van een rendabele activiteit?	Forfaitair (als overheid vaststellen voor alle projecten van bepaald type)			2		5							5	5	5	29	
	Per specifiek project			5		2							1	2	2	19	
Hoe vaak toetsen of er sprake is van een rendabele activiteit?	Periodiek toetsen ook na projectstart		5	5	5										1	3	34
	Periodiek toetsen alleen voor projectstart		4	3	3										5	5	30

B1.2 Scores afwegingskader met betrekking tot het beheer

Beheer	Optie	Eisen				Nadrukkelijke wensen						Wensen				Totaal	
		Randvoorwaarden/ kaders stellen	Juridisch inpasbaar	Publiek orgaan	Geen zeggenschap in operator	Generiek toepasbaar	Lokale maatschappelijke acceptatie	Rechtvaardige verdeling	Uitvoerbaar	Niet via Staatskas	Aanpasbaar	Geen onderhandeling	Eenvoudig	Transparant	Stabiel		Uitlegbare jaar-op-jaar- veranderingen
Beheerder van de middelen wanneer de baten binnenkomen	Het Rijk	1	1	1	1	5	1	5	3	1	5	5	5	5			50
	Direct aan provincie	1	1	1	1	5	2	3	4	1	1	5	5	5			46
	Direct aan gemeente	1	1	1	1	5	2	1	4	5	1	5	5	5			50
	Via gemeentefonds	0	1	1	1	5	2	5	3	5	4	5	5	5			KO
	Via provinciefonds	0	1	1	1	5	2	5	3	1	4	5	5	5			KO
	Particuliere aandeelhouders	1	1	0	0	2	2	1	1	5	2	2	2	1			KO
	Direct aan lokale organisatie	0	1	0	1	1	5	5	3	5	4	5	4	3			KO
	Direct aan lokaal (op te richten) fonds	1	1	0	1	4	4	5	2	5	4	5	2	3			KO
	Direct aan regionaal (op te richten) fonds	1	1	0	1	4	3	5	3	5	4	5	3	3			KO
	Nieuwe zelfstandige landelijke entiteit met publieke zeggenschap	1	1	1	1	5	2	5	4	5	4	5	4	5			60
	Nieuwe zelfstandige landelijke entiteit zonder (publieke) zeggenschap	1	1	0	1	5	2	5	5	5	3	3	3	2			KO
Aansluiten bij bestaande landelijke entiteit met publieke zeggenschap	1	1	1	1	5	2	5	4	5	3	3	3	4			55	
Tijdstip uitkering	In zelfde jaar als bijdrage						1		5				5	5	1	3	26
	Verspreid over de tijd						5		3				3	4	5	3	31

B1.3 Scores afwegingskader met betrekking tot de verdeling

Verdeling	Optie	Eisen		Nadrukkelijke wensen				Wensen							Totaal		
		Publiek orgaan	Uitlegbaar	Generiek toepasbaar	Lokale maatschappelijke acceptatie	Rechtvaardige verdeling	Uitvoerbaar	Niet via Staatskas	Aanpasbaar	Verdeling niet winstafhankelijk	Geen onderhandeling	Aansluiten bij bestaande grenzen	Eenvoudig	Transparant		Stabiel	Uitlegbare jaar-op-jaar-veranderingen
Naar welke partijen worden de lusten verdeeld	Ministerie van KGG - Mijnbouwprogramma	1		5	2	5	5	1			3	4					43
	Provincie	1		5	2	3	5	5			5	5					50
	Gemeente	1		5	2	5	5	5			5	5					54
	Lokale vereniging of stichting	0		1	5	3	3				3	2					KO
	Regionaal (op te richten) fonds	0		4	3	3	4				5	2					KO
	Lokaal (op te richten) fonds	0		4	5	4	3				5	2					KO
	(Particuliere) aandeelhouders	0		3	2	5	1				5	1					KO
Type verdeling	Lokale baten slaan lokaal neer				4	3	4			2		5					29
	Verdeling tussen lokaal deel en rest van mijnbouwgebieden				4	4	2			3		1					24
	Verdeling over alle mijnbouwgebieden				3	5	4			5		3					32
Factor inwonersaantal	Nee			5		2	5					5					29
	Ja			5		5	4					3					31
Factor omvang van de opbrengsten	Nee			5	3	3	5			5		5		5	5		52
	Ja			4	5	5	3			2		3		1	2		42
Factor impact op omgeving/grond (bijvoorbeeld in m ² of m ³)	Nee			5		2	5					5					29
	Ja			3		5	2					1					21
Weegfactor type activiteit	Nee		1	5		1	5		1			5	5	5	5		43
	Ja		1	4		5	4		5			3	4	4	4		46

B1.4 Scores afwegingskader met betrekking tot de besteding

		Eisen	Nadrukkelijke wensen		Wensen			
		Randvoorwaarden /kaders stellen	Lokale maatschappelijke acceptatie	Uitvoerbaar	Eenvoudig	Transparant	Stabiel	Totaal
Besteding	Optie							
Hoe middelen besteden?	Volledig vrij	0	5	5	5	5	5	KO
	Op basis van ingediende plannen	1	5	3	3	3	2	24
	Deels op basis van ingediende plannen en deels op basis van voorwaarden	1	4	3	4	4	3	25
	Met voorwaarden	1	3	5	5	5	5	31

BIJLAGE 2

Lijst van respondenten

Organisatie
Dorpsbelang Warten
Energiebeheer Nederland
Provincie Friesland
Energiebeheer Nederland
Naoberschap Oliedorp Schoonebeek
Vermillion
NAM
Nobian
Ministerie van Financiën
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Plaatselijk Belang Schoonebeek
Gemeente Heerveen
Gasunie
Geothermie Nederland
Gemeynt

BIJLAGE 3

Juridische analyse rechtsvormen

B3.1 Zelfstandig bestuursorgaan (zbo)

Art 3 lid 1 Kaderwet zbo's luidt:

Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien:

- a. *er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;*
- b. *er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;*
- c. *participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.*

Aanwijzing voor de Regelgeving, 5.8 luidt:

Motivering instelling zelfstandig bestuursorgaan

In de toelichting bij een regeling waarbij een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld of een taak aan een zelfstandig bestuursorgaan wordt opgedragen, wordt de noodzaak daartoe gemotiveerd.

In [artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen](#) zijn de (restrictief geïnterpreteerde) gevallen opgenomen waarin een zelfstandig bestuursorgaan kan worden ingesteld, of nadien met een andere taak, inhoudende de uitoefening van openbaar gezag, kan worden belast. Het voldoen aan een of meer van de in [artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen](#) opgenomen gronden laat onverlet dat terughoudend met de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan of het opdragen van taken aan een bestaand zelfstandig bestuursorgaan moet worden omgegaan³⁷.

Bij het opstellen van de motivering kunnen de volgende vragen als leidraad worden gebruikt:

- waarom moet de overheid de taak behartigen of blijven behartigen?
- waarom is toekenning van de taak aan provincie- en gemeentebesturen [...]?
- waarom wordt de taak niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitgeoefend?
- welke afweging is er gemaakt inzake de kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid in vergelijking met het toekennen of blijven toekennen van de taak aan een minister?
- hoe is de taakuitoefening afgestemd op de taken van andere bestuursorganen op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau [...]?

Een sluitende motivering voor oprichting van een zbo is lastig voorstelbaar:

- art. 3 lid 1 onder a vraagt om een onderbouwing van de 'behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid'. Wij hebben in dit onderzoek geen argumenten aangetroffen waarom van een onafhankelijke oordeelsvorming sprake zou moeten zijn.
- Art. 3 lid 1 onder b gaat om 'strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen' hiervan is bij batenverdeling van mijnbouwactiviteiten geen sprake.
- Art. 3 lid 1 onder c gaat om situaties waarin 'participatie van maatschappelijke organisaties [...] aangewezen moet worden geacht'. Dit is (evenmin) aan de orde.

Daarmee is op basis van het door ons uitgevoerde onderzoek geen motivering aangetroffen op basis waarvan aan de (alternatieve) criteria van artikel 3 lid 1 Kaderwet zbo's is voldaan.

³⁷ Vooraf moet worden opgemerkt dat op verzelfstandiging van overheidstaken het kabinetsbeleid inzake verzelfstandiging van toepassing is. Zie ook: Besliskader privatisering en verzelfstandiging van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2012/13, C, B) en brief van de Minister van Wonen en Rijksdienst van 21 januari 2015, (Kamerstukken I 2014/15, C, Y). Alle in deze bijlage geschetste organisatievormen betreffen een vorm van verzelfstandiging van overheidstaken. Ieder voornemen van verzelfstandiging dient aan dit beleid te worden getoetst.

B3.2 Stichting

Er is een Beleidskader voor betrokkenheid van het Rijk bij het oprichten van stichtingen en verenigingen uit 2024.³⁸ Hieruit blijkt dat sprake is van een ‘Nee, tenzij beleid’. Daarover is opgemerkt: *‘Een stichting is als private rechtspersoon geen reguliere organisatievorm voor het vormgeven van de uitvoering van publieke taken door de overheid. Uitgangspunt van het kabinet is daarom dat er in principe geen betrokkenheid van het Rijk is bij het oprichten van dergelijke stichtingen («nee, tenzij»).* *Desondanks kunnen er zich in de praktijk situaties voordoen waarbij de stichtingsvorm gewenst is bij het halen van specifieke beleidsdoelen’.*

Toetsing of sprake is van een ‘tenzij’ vindt plaats aan de hand van de volgende vragen:

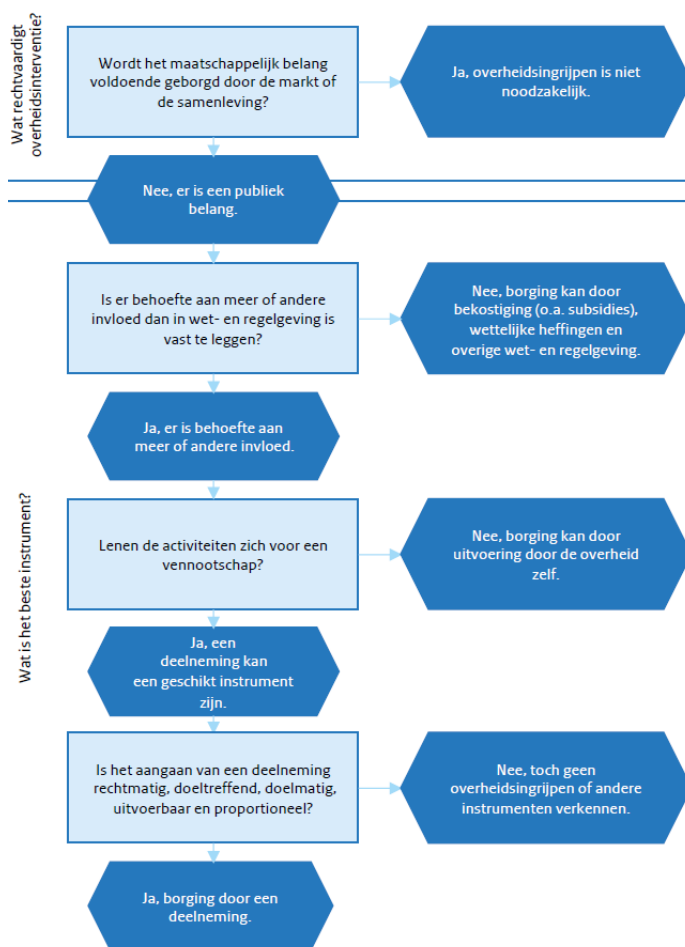
1. Is er sprake van een publieke taak?
2. Zijn er publiekrechtelijke alternatieven?
3. Is een (nieuwe) private rechtspersoon noodzakelijk?³⁹
4. Kan de beoogde doelstelling worden gerealiseerd via een subsidierelatie met een bestaande stichting, in plaats van het oprichten van een nieuwe stichting?

Het oprichten van een nieuwe stichting zal gemotiveerd moeten worden langs bovengenoemde criteria, waarbij aangetoond wordt dat sprake is van een ‘tenzij’-situatie. Hoewel er hier nadrukkelijk enige ruimte is, lijkt het op voorhand lastig om een daartoe strekkende motivering te geven.

B3.3 Oprichten staatsdeelneming

Er is een Deelnemingenbeleid vastgesteld uit 2022. Toen is het beleid om terughoudend te zijn bij het aangaan van deelnemingen gecontinueerd. Voor een dergelijk ingrijpende vorm van overheidsingrijpen moeten aantoonbaar dringende redenen zijn.

Het Deelnemingenbeleid bevat een afwegingskader voor het aangaan van deelnemingen (zie Figuur 5).



Figuur 5. Afwegingskader aangaan van een staatsdeelneming.

De tweede vraag in het afwegingskader van het aangaan van een staatsdeelneming luidt: *“Is er behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?”* Het beleid zegt over de beantwoording van deze vraag: *‘Wet- en regelgeving zijn relatief statische instrumenten die niet altijd goed aansluiten bij snel veranderende omstandigheden. De overheid wil in sommige gevallen meer invloed, met een meer flexibel karakter. Bijvoorbeeld als er sprake is van een niet-contracteerbaar publiek belang of een zeer sterke afhankelijkheid van één bedrijf. Niet-contracteerbare publieke belangen zijn belangen die zo veelzijdig en dynamisch zijn dat ze niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden.’*

³⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/bc854692-08d9-4b77-9ed9-369e63eebff9/file>.

³⁹ Over de onder 3 uit te voeren analyse staat in het kader: ‘Om te bepalen of een bestaande organisatie geschikt is, moet onder andere rekening worden gehouden met mogelijke belangenverstremelingen, de beschikbare capaciteit en sturingsmogelijkheden van de bestaande organisatie.’

Het is dan lastig om afspraken over de borging daarvan toekomstbestendig vast te leggen. Deze belangen lenen zich daardoor niet goed voor traditionele instrumenten zoals wet- en regelgeving (waaronder subsidieregelingen en wettelijke heffingen). Met deelnemingen zijn vaak grote strategische niet-contracteerbare belangen voor de Nederlandse economie gemoeid, bijvoorbeeld in het geval van vitale infrastructuur.”

Het is mogelijk met wet- en regelgeving de batenverdeling te organiseren. Het deelnemingenbeleid schrijft dan ook voor dit te doen in plaats van een staatsdeelneming aan te gaan.

Ook de vraag of de activiteiten zich lenen voor een vennootschap kan niet direct met ja worden beantwoord. Het deelnemingenbeleid stelt:

‘Een belangrijk aspect van uitvoering door een vennootschap is dat er bedrijfsmatig kan worden voorzien in een goed definieerbaar product of dienst waarvoor een prijs of tarief kan worden gevraagd. Mede daardoor kan de onderneming een rendement maken wat noodzakelijk is om zichzelf te financieren zonder een structurele overheidsbijdrage (anders dan bijvoorbeeld incidentele kapitaalstortingen voor de uitvoering van een grote investeringsagenda). Daarmee kan de levensvatbaarheid van de onderneming en langetermijnwaardecreatie worden geborgd. De noodzaak van het maken van een rendement zorgt ook voor een prikkel om te streven naar efficiëntie.’

Er is geen sprake van een bedrijfsmatig karakter wanneer het doel enkel is om middelen te verdelen: er is geen goed definieerbaar product of dienst waarvoor een prijs of tarief kan worden gevraagd.

B3.4 Aansluiten bij bestaande entiteit

Het is mogelijk aan te sluiten bij een bestaande entiteit (stichting, deelneming of zbo). In deze optie loopt de bijdrage niet direct via de Staatskas. De vraag is wel welke bestaande entiteit hiervoor (het meest) in aanmerking komt. In het kader van dit onderzoek is de EBN de revue gepasseerd als optie. Wij hebben niet kunnen vaststellen of het mogelijk en wenselijk is de batenverdeling via EBN te laten plaatsvinden, omdat hiervoor nadere verkenning met het ministerie en EBN nodig is.

B3.5 Het Rijk

Het Rijk zou de middelen kunnen innen en vervolgens verdelen. Indien gemeentes het geld dienen te ontvangen kan dit op verschillende manieren:

- Een decentralisatie uitkering⁴⁰. Dit is een uitkering met een specifiek doel, waarbij sprake is van een vrije besteding door de gemeente/provincie, binnen de lokale democratische verantwoording. Deze verantwoording vindt dus niet plaats aan het Rijk. Wel kan er (bestuurlijk) overleg over zijn.
- Een specifieke uitkering⁴¹. Dit is een uitkering met een specifiek doel, waarbij de provincie/gemeente verantwoording verschuldigd is aan het Rijk over hoe deze gelden binnen dat doel zijn besteed. Dit leidt onder meer tot verantwoordingslasten, waardoor dit type uitkering de laatste jaren minder vaak wordt toegepast. Daarnaast probeert de rijksoverheid het aantal SPUKs terug te brengen. Hiervoor is sinds voorjaar 2022 de taskforce uitkeringsstelsel ingesteld. Ook provincies en gemeenten hebben aangedrongen om het terugdringen van het aantal SPUKs te versnellen.

Een eis in het Programma van Eisen en Wensen is dat er voorwaarden gesteld kunnen worden aan de besteding. Dit kan dus alleen indien gebruikgemaakt wordt van een specifieke uitkering. De gemeente/provincie kan vervolgens concrete initiatieven financieren door middel van een subsidie of het inkopen van bepaalde producten of diensten. Een nadeel van deze optie is dat deze optie wel via de Staatskas loopt.

⁴⁰ De decentralisatie-uitkering is een uitkering van het Rijk aan een of meer gemeenten of provincies met enerzijds een specifiek doel die anderzijds aan deze gemeenten of provincies verstrekt wordt via het gemeente- of provinciefonds en dus bestedingsvrij is.

⁴¹ Specifieke uitkeringen zijn uitkeringen waarbij sprake is van verticale financiële en beleidsmatige verantwoording, omdat deze onder voorwaarden door het Rijk worden verstrekt.

B3.6 Direct betalen bijdrage aan ontvanger

In theorie is het mogelijk dat vergunninghouders direct een bijdrage betalen aan de beoogde ontvanger (bijvoorbeeld gemeenten of provincies). Dit kan wel, maar het is administratief gezien complex wanneer baten worden herverdeeld over verschillende mijnbouwgebieden of als het wenselijk is geld te sparen in plaats van dit direct uit te geven. Voor herverdeling over mijnbouwgebieden zou er jaarlijks door een entiteit moeten worden vastgesteld welke vergunninghouder aan welke ontvanger betaald. Nog complexer is het wanneer het geld niet direct dient te worden uitgegeven. In dat geval is het de vraag waar het geld beheerd/gestald moet worden. Dit zou bij de vergunninghouder kunnen zijn, maar er bestaat dan het risico dat deze bijvoorbeeld failliet gaat.

B3.7 Gemeenschappelijke regeling

Een laatste te onderzoeken optie is of een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) tussen Rijk en gemeenten zorgt voor het uitkeren van gelden. Een gemeenschappelijke regeling is echter bedoeld voor situaties dat bestuursorganen willen samenwerken in de uitoefening van hun taken en bevoegdheden en deze in samenwerking willen uitvoeren door deze over te dragen of op te dragen aan een zelfstandige organisatie. Op voorhand is het lastig aan te tonen hoe dit in deze context aan de orde is (welke bevoegdheden dragen de gemeenten over?) en lijkt het toe- en uittredingsregime administratief bewerkelijk en het leidt tot veel bestuurlijke drukte. De gedachte zou dan immers zijn dat een gemeente waarin mijnbouwactiviteiten plaatsvinden voor de duur van de mijnbouwactiviteiten deelneemt in de gemeenschappelijke regeling.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl