

Vergaderjaar 2023–2024

32 849

Mijnbouw

Nr. 240

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2024

Het kabinet heeft, zoals aangekondigd in de contourennota aanpassing Mijnbouwwet (Kamerstuk 32 849, nr. 214) en de moties van de leden Agnes Mulder en Segers (Kamerstuk 36 200, nr. 105) en de leden Agnes Mulder en Van Wijngaarden (Kamerstuk 32 849, nr. 217), door de Rebel Group een verkenning laten uitvoeren naar een mogelijke andere lustenverdeling bij mijnbouwactiviteiten. In het commissiedebat Mijnbouw/Groningen van 25 januari 2024 heb ik toegezegd om u het definitieve rapport met een korte kabinetsappreciatie begin februari toe te sturen. Hiermee geef ik invulling aan die toezegging en deel ik met u een appreciatie op hoofdlijnen. Een definitieve beslissing hoort thuis bij een nieuw kabinet.

Achtergrond

Nederland maakt zich klaar voor een nieuw energiesysteem; een energiesysteem dat zich richt op duurzame energiebronnen. Op deze manier willen we de klimaatdoelen van Parijs voor zowel 2030 als 2050 halen. Dat betekent dat de winning van fossiele brandstoffen op land wordt afgebouwd. Het afbouwen van fossiele mijnbouwactiviteiten leidt niet direct tot minder intensief gebruik van de ondergrond. De komende jaren zullen we de ondergrond juist nodig hebben voor de opslag van duurzaam opgewekte energie, de winning van aardwarmte en de opslag van CO₂ in lege gasvelden op de Noordzee. Dit komt voornamelijk omdat het Nederlandse energiegebruik en het opwekken van duurzame energie niet in balans zijn. Zo bestaan er grote verschillen in ons energiegebruik tussen zomer- en winterperiodes en kent ook de opwek van duurzame energie pieken en dalen. Opgewekte duurzame energie zal dus opgeslagen dienen te worden als buffer voor periodes waarin minder energie opgewekt kan worden of meer energievraag is. Dit betekent dat we voldoende opslaglocaties moeten realiseren. Dit, in combinatie met gebruik van aardwarmte, betekent dat we de diepe ondergrond intensiever gaan gebruiken dan binnen het fossiele systeem.

Voor de transitie naar een duurzaam energiesysteem is gebruik van de diepe ondergrond noodzakelijk, maar het maatschappelijk draagvlak voor mijnbouwactiviteiten is op dit moment broos. Tijdens de 60 jaar durende winning in het Groningergasveld zijn de lasten vooral lokaal terecht gekomen, terwijl de lusten grotendeels wegvloeiden. Die scheve verdeling vormt een onderdeel van het afgenomen draagvlak voor gebruik van de diepe ondergrond.

Scope lusten-lastenonderzoek

Wanneer gesproken wordt over de (lokale) lasten van mijnbouwactiviteiten is het belangrijk om te benoemen dat fysieke schade door mijnbouwactiviteiten daar niet onder valt. Uitgangspunt is dat schade die direct veroorzaakt wordt door mijnbouwactiviteiten vergoed en of hersteld dient te worden, ongeacht de lusten die voortvloeien uit mijnbouw. Lasten worden in dit onderzoek gedefinieerd als directe lasten zoals geluids-overlast, veranderingen in de fysieke (leef)omgeving en indirect gepercipieerde lasten zoals *het risico op* schade en de sociale en mentale belasting die daaruit kan volgen (zoals angsten). Onder lusten wordt verstaan de voordelen die voortkomen uit extractie, verkoop en/of opslag van stoffen of (aard)warmte uit of in de diepe ondergrond. Deze voordelen omvatten naast financiële ook fysieke, natuurlijke, sociaalmaatschappelijke en economische voordelen. Dit onderzoek richt zich alleen op nieuwe mijnbouwactiviteiten op land. Bestaande mijnbouwactiviteiten vallen buiten de scope van het uitgevoerde onderzoek, net als mijnbouwactiviteiten op de Noordzee. Het onderzoek kijkt niet naar de doelmatigheid van de uitgaven die voortvloeien uit een andere verdelingssystematiek.

Verschillende herverdeelmodellen

In het huidige verdelingsmodel gaan alle financiële mijnbouwlusten naar de exploitant en ontvangt het Rijk vervolgens via diverse specifieke mijnbouwbelastingen en dividenden een deel van de baten. Daarnaast bestaan er generieke belastingen, zoals vennootschapsbelasting en lokale heffingen, die onder de lusten van mijnbouw geschaard kunnen worden. Via de Rijksbegroting wordt dit deel van de lusten (behoudens de lokale heffingen) verdeeld over de gehele Nederlandse bevolking. Tot slot heeft mijnbouw doorgaans een positief effect op de lokale economie. Als er gekozen wordt voor een alternatief model, zal een deel van deze lusten (meer) neerslaan bij de lokale omgeving waar mijnbouwactiviteiten plaatsvinden. Daarbij zal wel rekening gehouden moeten worden met het feit dat niet elke vorm van mijnbouw op dit moment lucratief is. Zo zijn winningsactiviteiten als gas, olie en zout op dit moment winstgevend, maar is geothermie dit (nog) niet. Ook zal het opslaan van waterstof in de toekomst hoogstwaarschijnlijk niet meteen rendabel zijn. Dit maakt het herverdeelproces van mijnbouwbatens naar de lokale omgeving waar de mijnbouwactiviteit plaatsvindt volgens de onderzoekers nog complexer.

De onderzoekers hebben gekeken naar andere bestaande vormen van lustenverdeling in binnen- en buitenland. Zo is er onder andere gekeken naar het Noorse, Duitse en Deense model, maar ook naar binnenlandse modellen uit andere sectoren. Uit de gemaakte inventarisatie komen een zevental denkbare modellen naar voren die beoordeeld zijn op basis van uitvoerbaarheid en op basis van verdelingsaspecten:

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

7. Een lokaal projectfonds.

De onderzoekers komen in hun rapport niet tot een eenduidige keuze voor een herverdeelstelsel. Elk te kiezen model heeft zijn eigen voor- en nadelen, zo ook het huidige model waarbij de lusten voornamelijk naar de exploitant en het Rijk vloeien. De keuze voor een andere verdeling van de lusten waardoor de lokale omgeving meer profiteert is daarmee vooral een politieke afweging, aldus de onderzoekers.

Los van dit onderzoek zijn er voorbeelden bekend waarbij lasten gedeeltelijk gecompenseerd worden via financiële en/of sociaalmaatschappelijke compensatie (denk aan Tweede Maasvlakte). Op basis hiervan heb ik samen met de NAM gezocht naar een mogelijke financiële lustendeling in Schoonebeek. Over de uitkomsten hiervan heb ik u recent geïnformeerd¹. Door op deze manier met compensatie voor de omgeving te werken, kan er meer draagvlak ontstaan bij bewoners, bestuurders en andere belanghebbenden. Op den duur zou een soortgelijke keuze gemaakt kunnen worden voor andere mijnbouwactiviteiten, waarvoor het maatschappelijke en bestuurlijke draagvlak steeds brozer lijkt te worden.

Afgezien van de voor- en nadelen die ieder alternatief kent, is misschien wel het belangrijkste dat de lokale omgeving serieus genomen wordt. Uit dit onderzoek is gebleken dat er brede behoefte is aan zeggenschap over of en hoeveel mijnbouw plaatsvindt, over erkenning voor de bijdrage die een gebied voor Nederland heeft en de lasten die het als gevolg daarvan mogelijk ondervindt. Daarbij gaat het met name over het serieus nemen van een gebied en de mensen die daar wonen. Hiermee wordt bedoeld dat bewoners en regionale bestuurders in een vroeg stadium betrokken worden bij toekomstige mijnbouwactiviteiten en dat ruimte geboden wordt voor eventuele zorgen en bezwaren. Zonder zeggenschap en erkenning voor de lokale omgeving kan het meedelen in de (financiële) lusten door de lokale omgeving ook als een vorm van afkoop worden ervaren. Dan draagt het juist niet bij aan het ervaren gevoel van rechtvaardigheid.

Samenvattend kan gesteld worden dat de lusten in het huidige model beperkt gedeeld worden met de lokale omgeving. Vanuit dat oogpunt is er een reden om te kijken naar een andere vorm van lustenverdeling. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat elke manier van herverdelen kan leiden tot nieuwe ongelijkheden. Ook kan de uitvoering zo complex worden dat hier nieuwe (gevoelde) ongelijkheden uit kunnen ontstaan. De onderzoekers zien dit als één van de grootste risico's bij het kiezen voor een nieuwe vorm van batendeling. Een nieuwe vorm van batendeling leidt tot hogere uitgaven of lagere inkomsten voor de Rijksoverheid met gevolgen voor voorzieningen of lasten elders. Dat is inherent aan de gekozen richting in de contourennota.

Randvoorwaarden bij het kiezen voor een nieuw herverdeelmodel

Los van welk herverdeelmodel gekozen wordt, geeft het onderzoek een aantal randvoorwaarden waarop gelet dient te worden indien gekozen wordt voor een andere verdeling:

- Maak consistente en uitlegbare keuzes: zorg dat er geen verschillen zijn tussen mijnbouwgebieden. Met andere woorden, laat de lustenverdeling niet afhangen van de winstgevendheid van een mijnbouwactiviteit, maar van de lasten. Ervaren lasten zullen in de meeste gevallen vergelijkbaar zijn.
- Publieke uitgaven niet risicovol financieren en risico's alleen neerleggen wanneer partijen deze risico's ook kunnen dragen.

¹ Stand van zaken gebiedsproces oliewinning Schoonebeek. Kamerstuk 32 849, nr. 239.

Conclusie

Op basis van dit rapport kan gesteld worden dat een nieuw herverdeelmodel wenselijk kan zijn, maar dat het herverdeelp proces gecompliceerd is en een alternatieve verdeling van risico's met zich meebrengt. Uiteindelijk moet voorkomen worden dat herverdeling tot nieuwe ongelijkheden leidt. Het kiezen voor een ander herverdeelm model is daarom inherent een politieke keuze. Deze keuze is aan een nieuw kabinet.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief