

Regelen ten aanzien van het onderzoek naar en de winning van delfstoffen in of op het onder de Noordzee gelegen deel van het continentaal plat

(Mijnwet continentaal plat)

VERSLAG VAN HET MONDELING OVERLEG

Nr. 10

Na bestudering van de memorie van antwoord heeft de bijzondere commissie voor dit wetsontwerp het wenselijk geacht omtrent een aantal punten van in hoofdzaak technische aard mondeling in overleg te treden met de — sedert 27 februari 1965 demissionair zijnde — bewindsman van Economische Zaken. Dit overleg vond plaats op 17 maart 1965 en werd voortgezet op 1 april d.a.v. De Minister was bij die gelegenheden vergezeld van de heren mr. J. Jonkers, plv. hoofd van de Directie Mijnwezen, en mr. J. Bos, plv. hoofd van de Directie Wetgeving en andere Juridische Aangelegenheden van het Ministerie van Economische Zaken.

De commissie heeft de eer omtrent dit overleg als volgt te rapporteren.

De Minister toonde zich zeer erkentelijk voor het feit dat dit gesprek, ondanks het demissionair zijn van de Regering, doorgang kon vinden. Met een spoedige totstandkoming van deze wet zijn, zo betoogde hij, grote financiële belangen voor ons land gemoeid. Op het ministerie had men reeds een tijdsindeling gemaakt, welke tevens als werkschema diende. Daarbij was er vanuit gegaan dat de parlementaire behandeling vóór het zomerreces voltooid zou zijn. Tegen die tijd zouden dan ook de algemene maatregelen van bestuur ingevolge de artikelen 10, 12 en 24 van het wetsontwerp gereed zijn. Tot circa november zou vervolgens gelegenheid hebben bestaan om vergunningsaanvragen en eventuele bezwaarschriften in te dienen, waarop de Minister dan uiterlijk februari 1966 beslist zou hebben. Dat is een gunstig tijdstip omdat voor de meeste maatschappijen de periode van november tot april in verband met de dan heersende klimatologische omstandigheden niet geschikt is voor het verrichten van exploratiewerkzaamheden op zee. De Minister zei het zeer te zullen betreuren als in dit schema vertragingen zouden optreden.

De voorzitter sloot zich bij dit gevoelen van de bewindsman aan doch achtte het in de gegeven situatie van belang alles te doen om de openbare behandeling van dit wetsontwerp reeds zoveel mogelijk voor te bereiden. Wanneer er een nieuwe Regering is kan de Kamer onmiddellijk een aanvang maken met de openbare behandeling van dit wetsontwerp. In verband met het demissionair zijn van het Kabinet vroeg hij de commissieleden om beleidspunten zoveel mogelijk buiten de discussies te houden.

De Minister vestigde er vervolgens de aandacht op, dat de ingediende nota van wijzigingen betrekking heeft op de navolgende drie soorten van onderwerpen:

a. het nauwer koppelen van de opsporings- aan de winningsvergunning en in het geval van olie en aardgas het samenvallen van beide (artikel 11), alsmede het openen van de mogelijkheid opsporingsvergunningen voor bepaalde delfstoffen te verlenen (zie definities);

b. het regelen in de wet zelf van een aantal bevoegdheden en verplichtingen, waardoor aan het bezwaar van een te grote mandaatwetgeving tegemoet gekomen wordt; de Minister wees in dit verband op de voorgestelde regeling in artikel 8*b* (periodieke afstoting van gebied; zekerheidsstelling), de artikelen 9 en 9*a* (de financiële verplichtingen en de eventuele deelneming van de Staat in de gaswinning) en artikel 9, 2de lid (de overlappende structuren);

c. technische wijzigingen, die veelal gevolgen zijn van de wijzigingen onder a en b.

Overeenkomstig een daartoe door de voorzitter gedaan voorstel besloot de commissie de memorie van antwoord te bespreken in de volgorde van de paragrafen, zoals die daarin zijn vermeld.

§ 1. De verhouding tot de Mijnwet 1810

Een van de leden vroeg of een ingevolge de Mijnwet 1810 verleende concessie inderdaad een „eeuwigdurende” is. Zo ja, dan achtte hij een spoedige instelling van een adviesuitbrenging door de commissie, die zal onderzoeken „of en in hoeverre het voor het vasteland geldende mijnrechtelijk systeem dient te worden gewijzigd”, mede op dit punt van groot belang. Kan — zo luidde een volgende vraag — bedoelde commissie niet reeds worden ingesteld, hangende de afdoening van dit wetsontwerp? En is het de Minister mogelijk reeds thans aan te geven hoe die commissie zal worden samengesteld?

Verskillende leden meenden dat een beslissing op concessieaanvragen (voor het vasteland) toch wel erg lang op zich laat wachten. Kan dat niet wat sneller? Als voorbeelden werden aangehaald het concessiebeleid in Noord-Holland, Drenthe en Friesland. Pas in 1966, zo meende men te weten, zullen te dien aanzien beslissingen worden genomen terwijl de stukken en rapporten toch al veel eerder in het bezit van de Minister zijn.

Ook de adviesuitbrenging door de Mijnraad bleek de belangstelling te hebben van de commissie. Zou de Minister het betreffende rapport ter vertrouwelijke kennisgeving van de Kamer, althans de commissie, op de griffie ter inzage willen leggen? Kan de Mijnraad ook zelfstandig advies uitbrengen? Is de samenstelling van dit college in overeenstemming met de taak die het straks zal krijgen in het kader van de nieuwe rechtsvorm der Staatsmijnen?

Op welke wijze, zo werd vervolgens geïnformeerd, wordt het bedrijfsleven gehoord bij de administratieve voorbereiding van de concessieverlening?

In de memorie van antwoord wordt medegedeeld „dat binnen niet al te lange termijn ook voor de territoriale zee, grenzend aan de provincie Friesland, althans voor een gedeelte daarvan, concessie zou zijn verleend.” Is dit inmiddels gebeurd? Een ander lid sloot hierop aan door te vragen of de bewindsman het verlenen van een concessie beschouwt als „een lopende zaak” of als een zaak „waarvan de afdoening in het landsbelang nodig is” gedurende deze demissionaire periode.

De Minister bevestigde, dat concessies, verleend ingevolge de Wet 1810, eeuwigdurend zijn. Hij zei het niet wenselijk te oordelen reeds tot instelling van de commissie, belast met de bestudering van een eventuele wijziging van het voor het vasteland geldende mijnrechtelijk systeem, over te gaan vooraleer dit wetsontwerp door de beide Kamers zal zijn aanvaard. Over de voorgenomen samenstelling van de commissie kon hij nog geen inlichtingen verstrekken.

Een bespoediging van de beslissing op concessieaanvragen is, naar het oordeel van de bewindsman, niet mogelijk. Hij herinnerde eraan dat tal van instanties moeten worden gehoord zoals het college van Gedeputeerde Staten, de Geologische Dienst, het Staatstoezicht en de Mijnraad, terwijl ook het interdepartementaal overleg de nodige tijd vergt. In een aantal gevallen wordt voorts nog extra tijd in beslag genomen omdat moet vastgesteld worden dat er oorspronkelijk en onafhankelijk onderzoekingswerk is verricht; in ons land met zijn wisselende bodemstructuur, is dit geen eenvoudige zaak. De Minister deelde voorts mede, dat hij, wat betreft de financiële voorwaarden tussen te verlenen land- en zeeconcessies, een verband ziet. Over deze voorwaarden is overleg toegezegd met de bevoegde Kamercommissie.

De bewindsman bevestigde vervolgens, dat de Mijnraad ook zelfstandig advies kan uitbrengen. Tegen overlegging van het rapport, uitgebracht over de onderhavige wetgeving en van adviezen van de Mijnraad over de verlening van concessies, had hij echter bezwaren. Het betreft hier immers adviezen van een onafhankelijke instantie, die uitsluitend bestemd zijn voor de

Minister. Overlegging daarvan achtte hij, mede in verband met de consequenties die zulks zou hebben voor andere, soortgelijke, gevallen, niet verantwoord. De taak van de Mijnraad is thans tweeledig: Hij is zowel toezicht- en adviesorgaan ten opzichte van de Staatsmijnen als adviesorgaan van de Minister van Economische Zaken in algemene zaken, het mijnwezen betreffende. Eerstgenoemde taak van de Mijnraad wordt bij omzetting van de Staatsmijnen in een naamloze vennootschap overgenomen door de Raad van Commissarissen; de adviserende functie in algemene zaken, het mijnwezen betreffende, blijft de Mijnraad behouden. Hij hoort bij de advisering over concessieaanvragen (Mijnwet 1810) ook het bedrijfsleven.

Voor de territoriale zee, grenzend aan de provincie Friesland, is nog geen concessie verleend. De Minister zou daaromtrent gaarne overleg willen plegen met de bevoegde Kamercommissie, evenals zulks in het verleden is geschied met betrekking tot de concessie-Groningen en zoals de Minister aangeboden heeft in de toekomst te zullen doen met betrekking tot concessies voor het continentaal plat. In verband met de bestaande Kabinetscrisis oordeelde de Minister het echter beter om dit overleg (en daarmee ook de beslissing over de concessieaanvraag) uit te stellen.

Naar aanleiding van een daartoe uit de vergadering gedane suggestie verklaarde de Minister sceptisch te staan tegenover de mogelijkheid de gehele mijnbouw materie in één wet te regelen. Niet vergeten moet worden, dat de situatie binnen Nederlands territorium, met inbegrip van de territoriale wateren, geheel verschillend is van die op het continentaal plat. Men behoeft maar te denken aan vraagstukken als die van de verhouding tot de eigenaars van de ondergrond, de schadevergoeding en de ruimtelijke ordening om tot de conclusie te komen, dat het heel moeilijk zal zijn zo van elkaar verschillende materies in één wet onder te brengen.

§ 2. Karakter van het wetsontwerp

Een van de leden zei het nog altijd onbegrijpelijk te vinden waarom het niet mogelijk is de bepalingen en voorschriften, welke in de algemene maatregelen van bestuur zullen worden opgenomen, in de wet zelf neer te leggen. Als de Minister de volksvertegenwoordiging wil kennen in het te voeren concessiebeleid zou dat de meest aangewezen weg zijn geweest. Een ander lid zag niet in waarom de materie, geregeld in artikel 24, niet tegelijk met die van artikel 10 geregeld had kunnen worden. Dat zou zijns inziens de overzichtelijkheid en de duidelijkheid van het ontwerp bevorderd hebben. Weer een ander lid vroeg zich af of het wel geheel juist is te stellen, zoals de memorie van antwoord doet, dat de Engelse wet de uitvoerende macht geheel vrij laat ten aanzien van het te voeren mijnbouwbeleid. In Engeland is dit beleid immers neergelegd in de zgn. „regulations”, die aan het Parlement worden overgelegd, waarna dit er binnen een bepaalde termijn nog op kan terugkomen. Kan — zo werd vervolgens vanuit de commissie gevraagd — niet periodiek een verslag aan de Kamer worden overgelegd, waarin de stand van zaken met betrekking tot het olie- en aardgasbeleid wordt weergegeven?

Ten aanzien van hetgeen werd opgemerkt over de mandaatwetgeving herhaalde de Minister wat hij reeds in de memorie van antwoord had gesteld nl. dat de voorwaarden, waaronder degene, die een mijnbouwrecht verkrijgt, moet werken, naar tijd en omstandigheden belangrijk kunnen verschillen. Mede als gevolg van de snelle evolutie die zich op financieel en technisch terrein voordoet is het nodig een daaraan aangepast beleid te voeren. Voorts is van betekenis dat het onderhavige wetsontwerp betrekking heeft op *alle* delfstoffen. Omdat de opsporings- en winningswerkzaamheden — en dus ook de financiële en technische voorschriften — van delfstof tot delfstof verschillend zullen zijn, moet een slagvaardig beleid met al deze variabele omstandigheden rekening kunnen houden. Dit nu is alleen mogelijk bij een delegatie van bevoegdheden aan de Regering. De Minister wees er overigens op, dat hij, voor zoveel mogelijk, reeds tegemoet gekomen was aan een aantal van de geuite bezwaren. Regeling in de wet van de financiële voorwaarden achtte hij echter niet mogelijk. Niet vergeten moet worden dat

achteraf kan blijken dat de uit te geven blokken van het continentale plat onderling zeer verschillend van „waarde” zijn en in de loop van de tijd ook nog in „waarde” kunnen veranderen. Bij regeling van de financiële voorwaarden in de wet zou men voor een optimale vergunningverlening bij de eerste ronde moeten komen tot lage voorwaarden, die dan echter te weinig rekening houden met de situaties zoals die zich in concreto zullen voordoen.

De Minister vervolgde zijn betoog met te stellen dat in de algemene maatregel van bestuur van artikel 10 de voorschriften worden vermeld, welke de Minister aan de vergunningen moet verbinden. Veranderingen in deze algemene maatregel van bestuur raken alleen hen, aan wie *na* deze veranderingen een vergunning wordt verleend. Aan de nog te verlenen vergunningen moeten immers de veranderde voorschriften worden verbonden. Reeds verleende vergunningen blijven echter met de daaraan verbonden voorschriften van kracht. Daarentegen zal de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 24, houdende onder meer regeling van de veiligheid, de arbeid en de bescherming van delfstoffen, algemeen bindende voorschriften inhouden, welke wijziging ook geldt voor degenen, die reeds op het continentaal plat werkzaam zijn. Vanwege dit verschil in karakter zijn beide regelingen in een afzonderlijk artikel opgenomen.

De opmerking, gemaakt over de Engelse „regulations”, achtte de Minister juist. Hij merkte echter op, dat — voor zover hem bekend — de parlementaire controle op de regulations — die ministeriële beschikkingen zijn — in de praktijk vrijwel uitsluitend betrekking heeft op de vraag, of de regulations op de wet kunnen steunen, en dus zelden of nooit aan beleidsvragen toekomt. Bij het grote aantal aan het parlement op grond van allerlei wetten voorgelegde regulations is dit ook nauwelijks anders mogelijk. Bovendien moet niet vergeten worden, dat de Engelse (evenals trouwens de Deense) wetgeving zeer beknopt is en daardoor meer „speelruimte” laat aan de betrokken Regeringen.

De suggestie om over de olie- en gaswinning periodiek een verslag aan de Kamer uit te brengen achtte de Minister zeer waardevol. Het jaarlijkse verslag over de toepassing van de Prijzenwet en de Wet Economische Mededinging vormt reeds een voorbeeld van een dergelijke verslaggeving.

§ 3. *Continentaal plat en E.E.G.*

De bewindsman herhaalde de in de memorie van antwoord gedane mededeling, dat er nog geen uitspraak bestaat over de vraag of gedragingen op het continentaal plat al dan niet vallen onder de werking van het E.E.G.-verdrag. Er kan hierover verschillend worden geoordeeld. Een van de leden vroeg of het niet mogelijk is aan de commissie een juridische nota toe te sturen, waarin de pro's en de contra's tegenover elkaar worden geplaatst. Voor de commissie — en met name voor de leden, die tevens deel uitmaken van het Europese Parlement — zou het zeer instructief zijn van alle (contra)-argumenten kennis te nemen. De Minister zegde toe te zullen nagaan of aan dit verlangen van de commissie kan worden tegemoetgekomen.

§ 4. *De grenzen van het continentaal plat*

Over het verloop van de grenslijn tussen het Nederlandse en het Duitse deel van het continentaal plat, voor zover gelegen ten noorden van de 54ste breedtegraad is, zo bevestigde de Minister, nog steeds geen overeenstemming bereikt.

Voor het overige bleek deze paragraaf geen aanleiding te geven tot het stellen van vragen of het maken van opmerkingen.

§ 5. *Deelneming van de Staat in de winning en afzet van aardolie en aardgas*

Een van de leden informeerde of de deelneming van de Staat in de winning van aardgas op het continentaal plat een directe of een indirecte zal zijn. Hoe groot — zo vroeg hij verder —

zal die financiële deelneming zijn? Een ander lid vestigde in dit verband de aandacht op de zinsnede, voorkomende op blz. 6, rechterkolom van de memorie van antwoord, waarin vermeld wordt dat „een soortgelijke mogelijkheid van staatsdeelneming wordt nagestreefd als *thans* bestaat ten aanzien van de exploitatie op het land”. Wordt hier nu bedoeld op de 40 pct.-regeling van de maatschap of op de 50-pct. regeling van de Nederlandse Gasunie? Weer een ander lid verklaarde niet in te zien waarom het nodig is de staatsdeelneming ook voor de gasexploitatie op het continentaal plat te introduceren, nu zulks reeds is geschied in Groningen. De vergelijking met de situatie dáár gaat, zo meende hij, in allerlei opzichten mank. Dit standpunt werd niet gedeeld door de volgende spreker die veeleer van oordeel was dat de Staat ook moet deelnemen aan de oliewinning op zee. Dat de resultaten van de E.N.I. en de Franse staatsmaatschappijen de laatste jaren minder gunstig zijn behoeft z.i. geen argument te vormen tegen staatsdeelneming, omdat deze resultaten immers een gevolg kunnen zijn van relatief lage afzetprijzen. Van andere zijde werd hieraan nog toegevoegd, dat de betrokken maatschappijen met overgangsmoeilijkheden te kampen hebben gehad en mede werden opgericht om andere doeleinden te verwezenlijken, zoals in Italië de industrialisatie van het zuiden en de doorbreking van de bestaande kartelmacht. Als men deze aspecten mede bij de beoordeling betreft, zou wellicht blijken dat, alles bijeen genomen, het eindresultaat nog niet zo ongunstig is.

Enkele leden informeerden of het niet uitermate moeilijk is olie- en aardgasvoorkomens van elkaar te (onder)scheiden en of dit ook bij de exploitatie niet tot allerlei complicaties aanleiding geeft. Houdt de wet wel voldoende rekening met dit soort moeilijkheden? Voorts vroegen deze leden zich af of het niet billijk zou zijn om, wanneer de Staat aan de gaswinning gaat deelnemen, de vergunninghouder van het betreffende blok, behalve een vergoeding in de opsporingskosten, ook een vinderspremie toe te kennen. Een dergelijke vergoeding is ook bestendig gebruikelijk in het particuliere bedrijfsleven wanneer daar nieuwe maatschappijen zich voegen in reeds aan de gang zijnde exploraties.

Het lid dat eerder al twijfel had uitgesproken over de noodzaak van staatsdeelneming aan de gasexploitatie op het continentaal plat, pleitte voor een financiële afdracht aan de Staat die in ieder geval lager is dan op het vasteland. Hij achtte dit billijk, omdat met de exploratie en exploitatie ter zee veel hogere kosten zijn gemoeid.

Gesteld eens, zo opperde een van de andere leden, dat niet ver van de kust bij Groningen een grote aardgasvondst wordt gedaan, is ook dan wijziging van de structuur van de Gasunie uitgesloten om de inbreng (voor de export) van deze nieuwe vondst mogelijk te maken?

In zijn antwoord betoogde de Minister, dat voor de deelneming van de Staat in de gaswinning verschillende participatievormen denkbaar zijn. Zo zou de Staat zelf rechtstreeks kunnen deelnemen doch ook is mogelijk een behartiging van het overheidsbelang door de Staatsmijnen, door een combinatie van beide of door een staatsparticipatiemaatschappij. Een beslissing hieromtrent is nog niet genomen. Wat betreft de omvang van de deelneming gaan de voorlopige gedachten van de Minister uit naar de 50 pct.-regeling, welke overeengekomen werd met de partners in de Nederlandse Gasunie.

Deelneming óók in de olie-exploitatie op zee achtte de Minister niet juist. Niet alleen pleit de historische ontwikkeling daartegen — zulks in tegenstelling tot die van het aardgas — doch als voornaamste bezwaar zag de bewindsman, dat de Staat zich dan eveneens moet gaan begeven in de verwerking en de afzet van de aardolie. Dit vergt enorme — en zeer risikante — investeringen; bovendien mist de overheid daarvoor ten enenmale de nodige kennis en ervaring. De consequentie van een beslissing tot staatsexploratie zou zijn dat de Staat, ten einde een zekere spreiding van risico's te krijgen, zijn activiteiten niet uitsluitend kan beperken tot het Nederlands continentaal plat doch die ook moet uitstrekken over andere gebieden in de wereld. De Minister zei zich te kunnen voorstellen, dat men een dergelijke oplossing vanuit een bepaalde politieke of

maatschappelijke visie nastreeft. Zelf was hij echter, alle pro's en contra's tegen elkaar afwegende, tot de slotsom gekomen dat de opsporing en/of winning van olie een zaak is die aan het particuliere bedrijfsleven moet worden overgelaten, evenwel met dien verstande, dat aan de overheid, zonder dat deze enig risico loopt, een zo groot mogelijke deel van de resultaten ten deel valt. Nu kan men over de hoogte daarvan verschillend oordelen en er bestaan daaromtrent nogal wat misverstanden. Het voorbeeld wordt nog weleens aangehaald van Iran, waar de overheid 75 pct. van de opbrengst zou krijgen. Bij nauwkeurige bestudering van de desbetreffende contracten blijkt echter dat die opbrengst in feite pl.m. 65 à 66 pct. voor de overheid bedraagt. Voor een juiste beoordeling van de mogelijkheden voor de Staat is het verder van belang de verhouding opbrengst-kosten te kennen. In het Midden-Oosten bedraagt die gemiddeld 100 : 20, terwijl zij voor het continentaal plat van de Noordzee op 100 : 40—60 wordt geschat. Het royalty-percentage dient op een zelfde wijze gerelativeerd te worden. Ten einde met de vele factoren, die de exploitatie kunnen beïnvloeden, rekening te houden, moet de overheid, wat de financiële voorwaarden betreft, een scala van mogelijkheden tot haar beschikking hebben die zij, alnaargelang de omstandigheden, in wisselende combinaties kan toepassen. Daartoe bevat dit ontwerp de mogelijkheid; daartoe is ook een delegatie van bevoegdheden aan de Regering nodig.

Met betrekking tot de aangehaalde voorbeelden van Frankrijk en Italië deelde de Minister nog mede, dat de opbrengsprijzen van ruwe olie in Frankrijk niet ongunstig waren, terwijl de prijzen van de aardolieproducten over het algemeen duidelijk hoger liggen dan hier te lande; in Italië zijn alle omstandigheden voor de E.N.I. bijzonder gunstig geweest. In dit land werden inderdaad ook andere doeleinden verwezenlijkt, zoals de industrialisatie in het zuiden, doch niet vergeten mag worden dat daarvoor ook verstrekkende faciliteiten zijn verleend die, als zij in rekening waren gebracht, het resultaat nog ongunstiger beïnvloed zouden hebben. Overigens vormen de E.N.I. en het B.R.P. naar het oordeel van de Minister een goed voorbeeld van de stelling dat men, eenmaal deze weg inslaande, „de wijde wereld” in moet. De E.N.I. was namelijk in Italië zelf „aan het einde van haar Latijn” en moest daarom naar arbeidsterrein elders uitzien.

Over de kwestie van het vindingsloon merkte de Minister op, dat de toekenning daarvan voor ontdekte olie- en aardgasvoorkomens zich niet zal voordoen, omdat voor beide delfstoffen naast de verkenningsvergunning uitsluitend een winningsvergunning wordt verleend. Voor andere delfstoffen voorziet de wet in de toekenning van een vindingsloon alleen ingeval de winningsvergunning aan een ander dan de opspoorder wordt verleend.

Het vinden van een grote hoeveelheid aardgas nabij de kust, b.v. nabij Groningen, zal, aldus de Minister, niet nopen tot een gewijzigde structuur van de Gasunie. Het is ook niet te verwachten dat andere maatschappijen dan die, welke deel uitmaken van de N.A.M., belangstelling zullen hebben voor een deelgenootschap in de Gasunie. Waarschijnlijk zal het zó worden, dat de Staat met verschillende maatschappijen afzonderlijk nieuwe overeenkomsten aangaat. Het beleid blijft er daarbij op gericht om voor het binnenland één distributeur van aardgas te laten optreden, terwijl voor de export de overheid zich dezelfde bevoegdheden voorbehoudt als in het contract met de Gasunie is voorzien. Eenvormigheid van beleid in deze is van groot belang.

Een van de leden merkte naar aanleiding van het betoog van de Minister nog op, dat de vergelijking met Italië niet opgaat. Is dat land aan „het einde van zijn Latijn”, ons land staat, met gunstige perspectieven voor een periode van 30 à 40 jaar voor de boeg, pas aan „het begin van zijn Latijn”? De Minister herhaalde, dat ook dan de consequentie zal zijn, dat de Staat uiteindelijk de wijde wereld in moet.

§ 6. Vergunningensysteem

De kwestie van het vindingsloon kwam bij de bespreking van deze paragraaf opnieuw ter sprake. Een van de leden herhaalde

zijn reeds eerder ingenomen standpunt, dat het toch billijk is om, wanneer de Staat achteraf gaat deelnemen in de exploitatie van door particuliere maatschappijen gedane gasvondsten, daarvoor een (vindings)premie toe te kennen, zoals in het bedrijfsleven gebruikelijk is. Ditzelfde lid vroeg zich af, of, nu het technisch-wetenschappelijk mogelijk is olie- en aardgasvoorkomens onderling af te bakenen, daarmee ook geen rekening had moeten worden gehouden in de wettekst zelf. Een ander lid informeerde of het vindingsloon — in de gevallen waarin dit wordt toegekend — uitsluitend bestaat in „een uitkering aan de vinder voor de gemaakte kosten, die redelijkerwijs aan de opsporing van het aangetoonde voorkomen kunnen worden toegerekend” (blz. 8, rechterkolom van de memorie van antwoord) of dat deze, derhalve de hier bedoelde schadevergoeding, nog iets anders inhoudt. Weer een ander lid wees erop dat, geologisch gezien, de Noordzeebodem behoort tot het zelfde „bekken” als het vasteland van Nederland. Nu moet het zeer onwaarschijnlijk worden geacht dat in het ene deel van eenzelfde bekken wel en in een ander deel daarvan in het geheel geen vondsten worden gedaan. Waarop baseert de Minister zich nu bij de uitgifte van concessies en bij het opstellen van de financiële voorwaarden? Hij moet voor zich zelf toch beschikken over zekere prognoses, waarvan hij uitgaat bij zijn beleid. Of is het zo, dat slechts zuiver speculatieve schattingen de grondslag hiervoor vormen?

De Minister zei niet te kunnen inzien waarom het nodig is aan de particuliere maatschappijen nog een vindingspremie toe te kennen in de gevallen dat de Staat mede gaat deelnemen in de exploitatie van aardgasvondsten. De financiële verhouding overheid—bedrijfsleven wordt dan immers geregeld met inachtneming van alle factoren die daarbij een rol spelen. Voor een afzonderlijke regeling van een vindingspremie is in dat kader geen reden. De Minister wees erop, dat de passage in de memorie van antwoord (blz. 8, rechterkolom) spreekt over het vindingsloon en een uit te keren vergoeding van gemaakte opsporingskosten. Ook artikel 11, lid 4, van de wet zelf is hieromtrent duidelijk. Daarin worden nl. de twee elementen van deze tegemoetkoming vermeld te weten de vindingspremie en een bedrag ter vergoeding van de door de vergunninghouder gemaakte kosten.

De Minister bevestigde vervolgens, dat het wetenschappelijk mogelijk is olie- en aardgasvoorkomens van elkaar te (onder)scheiden. De wetenschappelijke formule hiervoor gaat echter uit van een gemiddelde benadering, die in de praktijk van geval tot geval anders moet worden toegepast en daarom ook niet in een algemene wetsformulering kan worden overgenomen. In dit verband wees de bewindsman ook nog op artikel 9a, hetwelk buiten twijfel stelt, dat van de vergunninghouder gevorderd kan worden dat de Staat in een eventuele gaswinning op het continentaal plat een belang kan nemen. Een dergelijke vordering, zo benadrukte de Minister, is echter onderworpen aan een beroep ingevolge de Wet B.A.B.

De Minister, zijn betoog voortzettend, achtte het niet verantwoord van de aanwezigheid van enige hoeveelheid olie of aardgas uit te gaan zolang deze niet door exploratieboringen is aangetoond. Seismische onderzoeken, zoals die tot nog toe hebben plaatsgevonden, bieden hiervoor onvoldoende grondslag. Bij het uitgeven van concessies en bij het opstellen van de financiële voorwaarden wordt dan ook geen rekening gehouden met een bepaalde, veronderstelde, hoeveelheid aanwezige olie en aardgas; veeleer wordt gelet op hetgeen elders gebruikelijk is, waarbij met name een belangrijke rol speelt de verhouding van kosten tot opbrengst. De Minister zou hierop later, bij de bespreking van par. 8 (de financiële voorwaarden) nog nader terugkomen.

Naar aanleiding van hetgeen de Minister gesteld had over artikel 9a merkten verschillende leden op, dat hun niet duidelijk was, wat precies wordt bedoeld met „winning”. Omvat die ook het transport van aardgas of is zij uitsluitend beperkt tot het „delven” daarvan? De Minister legde uit dat de winning inderdaad óók het vervoer omvat en wel tot aan het eerste verkooppunt. Ook in Groningen is dit het geval, al is de afstand daar tot het punt, waar levering aan de Nederlandse Gasunie

plaatsvindt, maar zeer kort. In principe maakt dit echter geen verschil.

De commissie meende, dat de terminologie in de wetstekst en de toelichting (waarin o.m. wordt gesproken van exploitatie) niet overal even duidelijk zijn. Vaststaat in ieder geval, dat het begrip „winning” ruimer is dan wat daaronder doorgaans in technische zin wordt verstaan. Ook bij eventuele beroepsprocedures kan zekerheid hierover van belang zijn. Aangedrongen werd daarom de formulering nog eens te bezien.

§ 7. *Criteria voor het uitgiftebeleid*

De Minister bevestigde, op een daartoe gestelde vraag, dat de criteria, die zullen worden gehanteerd bij het uitgiftebeleid, niet in een algemene maatregel van bestuur zullen worden neergelegd. Het betreft hier uitsluitend selectienormen, die de Minister zal moeten hanteren om tot een zo objectief mogelijke toewijzing van vergunningen te komen. Tal van factoren spelen hierbij een rol. De financiële draagkracht van een gegadigde en zijn technische bekwaamheid en ervaring op het gebied van het verrichten van exploratie en exploitatie op zee zullen echter „conditio sine qua non” zijn, waaraan derhalve iedere aanvrager zal moeten voldoen. Voor de overige eisen geldt dit niet, al is het natuurlijk wel zo, dat de kansen van die maatschappij, die daaraan het meest tegemoet komt, uiteraard groter zijn dan die van andere maatschappijen. Ook wegen niet alle eisen even zwaar. De bijdrage aan de Nederlandse economie zal voorts niet kunnen betekenen, dat uitsluitend Nederlandse maatschappijen voor een concessievergunning in aanmerking komen. Ook het aantal aangevraagde blokken en de daarbij kenbaar gemaakte „eerste” en „tweede keus” zijn van belang. Voor al deze en nog andere factoren zal de Minister een waardering moeten opmaken, die, totaal genomen, beslissend is voor de uiteindelijke keuze. De betrokken bewindsman zal hierbij uitermate zorgvuldig te werk moeten gaan, omdat immers ook deze beslissing aan beroep onderworpen is.

Een van de leden vroeg naar de zin van het bepaalde in artikel 8b, lid 3, sub a, inhoudende dat als voorschrift aan een onsnorings- of winningsvergunning kan worden verbonden „dat daarin aangeduide inrichtingen, welke bij het gebruik maken van de vergunning worden gebezigd, aan de houder toebehoren”. Is de bedoeling hiervan om moeilijkheden bij de belastingheffing te voorkomen? Een ander lid wees erop, dat het bij de oliemaatschappijen veelal gebruikelijk is „boorplatforms” te huren. Wordt dit nu onmogelijk gemaakt door de onderhavige bepaling?

De Minister antwoordde, dat het de bedoeling is, het „aan de houder toebehoren” uitsluitend te hanteren met betrekking tot de produktie-installatie en derhalve niet ten aanzien van de exploratie-installatie, welke ook in de toekomst gehuurd kan worden. Het voorschrift is opgenomen, omdat — zoals ervaringen met het R.E.M.-eiland hebben aangetoond — het voor de uitvoering van deze wet van belang kan zijn, zekerheid te hebben over het eigendomsrecht van de hierbedoelde eilanden. Het heeft inderdaad als bijkomend gevolg, dat bepaalde moeilijkheden bij de belastingheffing zich niet kunnen voordoen. De aangeduide bepaling is overigens vrij algemeen gesteld; zij zal worden uitgewerkt in de vergunningsvoorschriften.

§ 8. *De financiële voorwaarden*

Een van de leden sprak als zijn mening uit, dat alle te heffen rechten uiteindelijk in een maximum moeten resulteren. Is het dan ook niet beter dit maximum in de wet te vermelden? Dan weten tenminste alle maatschappijen precies waar zij aan toe zijn. Hem ontging verder de zin van het opleggen van een oppervlakterecht aan vergunninghouders, alsmede van het heffen van een zogenaamde bonus, „zijnde een eenmalige betaling bij de verlening van een winningsvergunning”. Deze laatste heffing lijkt wel een soort boetebelasting. Voorts verwees dit lid naar blz. 10, rechterkolom, van de memorie van antwoord, waar vermeld wordt, dat in Engeland een stelsel geldt „dat in vergelijking met de tweede andere landen, namelijk Duitsland en Denemarken, de vergunninghouders de zwaarste lasten op-

legt”. De memorie van antwoord maakt de indruk, dat ons land zich vooral laat leiden door het Engelse voorbeeld. Weet de bewindsman echter dat de Engelse Labourregering voorstellen heeft gedaan, die het staatsaandeel van de opbrengst voor de oliemaatschappijen terugbrengt van circa 60 tot circa 50 pct.? Welke percentages heeft de Minister voor ons land op het oog? Een ander lid informeerde hoe de „sliding-scale royalty” zal worden toegepast. Zal die gelden per blok of voor alle blokken te zamen, die aan een bepaalde maatschappij worden toegewezen? En in dit laatste geval: ook als de blokken niet een aaneengesloten gebied vormen?

Ook nu weer kwam ter sprake de vraag op wat voor basisgegevens de Minister zijn financiële voorwaarden denkt op te stellen. Men zal toch moeten uitgaan van een bepaalde rentabiliteitstheorie of van een zekere opbrengstverwachting. Hoe ziet de Minister dit?

Met betrekking tot de totaliteit van de financiële lasten, die aan de respectievelijke vergunninghouders zullen worden opgelegd, deelde de Minister mede, dat hierbij niet van een bepaalde — veronderstelde — voorraad olie of aardgas wordt uitgegaan. Men kan immers geen beleid voeren op grond van onbewezen gegevens of cijfers. Veeleer zal aansluiting worden gezocht bij regelingen, welke voor vergelijkbare gebieden elders getroffen zijn. Dit geldt dan met name voor de overige landen rond de Noordzee, in het bijzonder Engeland, omdat de verhouding tussen opbrengst en kosten bij de exploitatie van het Engelse deel van het plat, naar mag worden aangenomen, gelijk zullen zijn aan die van het Nederlandse deel. Om een juiste vergelijking mogelijk te maken zal dan echter rekening moeten worden gehouden met verschillende factoren, zoals de geldende belastingwetgeving. De Minister merkte in dit verband nog op, dat het stelsel, waarbij de financiële voorwaarden worden vastgesteld op een moment, dat nog niets bekend is omtrent de al dan niet aanwezigheid van een bepaalde delfstof, wat betreft olie- en gaswinning over de gehele wereld gebruikelijk is. Het invoeren van een maximumheffing achtte hij onjuist, omdat daaraan bezwaren verbonden zijn. De gedachten van de Minister gingen onder meer uit naar een systeem van de „sliding-scale royalty”, omdat deze immers gunstige voorkomens zwaarder belast dan ongunstige. Voor de toepassing daarvan is het ook niet nodig te weten hoe groot de voorraden olie of aardgas zijn. Immers, de afdracht aan de Staat groeit progressief mee met de opbrengst. Het opleggen van een oppervlakterecht en het heffen van een bonus hebben eveneens een functie in het systeem van financiële voorwaarden. Het oppervlakterecht beoogt nl. een compensatie te verlenen in de kosten, die de overheid als gevolg van de uitvoering van en de controle op de naleving van de krachtens dit wetsontwerp uit te vaardigen voorschriften moet maken. Bovendien draagt deze verplichting ertoe bij dat een vergunninghouder delen van zijn vergunningsgebied afstoot, waaraan hij geen of weinig waarde toekent. Deze gebiedsdelen kunnen dan weer aan andere maatschappijen worden uitgegeven, waardoor het exploratiewerk zoveel mogelijk wordt geïntensiveerd. De praktijk heeft nl. bewezen dat door een andere geologische interpretatie dikwijls grote ontdekkingen worden gedaan in terreinen, welke door voorgaande onderzoekers zijn prijsgegeven. Aan de bonus ligt de gedachte ten grondslag dat niet uitsluitend het nageslacht profijt dient te trekken van de opbrengst. De Minister bevestigde, op een daartoe gestelde vraag, dat de percentages, die met de verschillende heffingen en rechten gemeoid zijn, in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 10 van het wetsontwerp, zullen worden neergelegd. Daarmee wordt elke mogelijkheid tot discriminatie uitgesloten. Vermelding van deze percentages in de wet zelf achtte de bewindsman niet opportuun, omdat zulks tot praktische moeilijkheden aanleiding kan geven. Gesteld b.v. dat de vennootschapsbelasting gewijzigd wordt, dan zou dit wellicht betekenen, dat ook de in deze wet vermelde percentages — bij wetswijziging — moeten worden aangepast. De daarmee gemoeide procedure vergt echter veel tijd, reden waarom gekozen is voor een systeem dat een meer slagvaardig beleid waarborgt. De Minister bevestigde ten slotte, dat voor de

berekening van de „sliding-scale royalty” de opbrengst van alle aan één maatschappij per vergunning toegewezen blokken, derhalve ook die welke niet aan elkaar grenzen, bij elkaar wordt geteld.

§ 9. De oppervlakte voor een vergunning en de periodieke afstoting van gebied

Op blz. 11, rechterkolom, van de memorie van antwoord wordt vermeld, dat „de omstandigheden op de Noordzee dikwijls zodanig zullen zijn, dat gedurende bepaalde perioden moeilijk onderzoekingswerk kan worden verricht”. Moet, zo vroeg een van de leden, deze omstandigheid nu zo zwaar wegen, dat zij mede van invloed is op de vaststelling van de termijnen voor de afstoting van gebied? Hij meende te weten, dat een van de oliemaatschappijen haar onderzoekingswerk op zee in de afgelopen winter heeft kunnen voortzetten.

De bewindsman antwoordde, dat een gedetailleerd seismisch onderzoek in de winter niet kan worden verricht. Ook het doen van boringen is dan veel moeilijker. De Minister achtte het billijk met deze klimatologische omstandigheden ook in de wet rekening te houden.

§ 10. Overlopende structuren

Gevraagd werd hoe in feite de oplossing zal zijn als aan weerszijden van de lijn, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het wetsontwerp, verschillende tot winning gerechtigde ondernemingen gaan optreden. Zal dan met één vergunning of één concessie worden volstaan, of zullen beide worden verleend? Met betrekking tot de overlopende structuren, voorzover daarbij gebied betrokken is dat niet behoort tot het aan Nederland toekomende deel van het continentaal plat, werd geïnformeerd hoever de onderhandelingen met de ons omringende landen zijn gevorderd. Bepleit werd regelingen dienaangaande bij traktaat vast te leggen.

De Minister deelde mede, dat zich geen enkele moeilijkheid voordoet in het geval één structuurgebied doorsneden wordt door de territoriale zee-grens. In dat geval wordt nl. een concessie verleend voor de „land”-zijde en een vergunning voor de „zee”-zijde daarvan, beide echter met precies dezelfde inhoud, wat de plicht tot samenwerking betreft. Enkele leden van de commissie betwijfelden of dit wel mogelijk is, nu een concessie op grond van de Mijnewet 1810 een eeuwigdurende is — zulks in tegenstelling tot de vergunningen ingevolge de onderhavige wet — en voor het continentaal plat de opsporings- en de winningsvergunning aan elkaar gekoppeld zijn. De bewindsman wees erop, dat in beide gevallen winningsvergunningen c.q. winningsconcessies worden verleend. De concessie ingevolge de Mijnewet 1810 is weliswaar „eeuwigdurend”, doch uit de aard der zaak beperkt tot de tijd, dat winning kan plaatsvinden, zodat in de praktijk hieruit geen moeilijkheden zullen voortvloeien.

Voor wat de structuren betreft, die overlopen in delen van het plat, die aan andere landen zijn toegewezen, merkte de Minister op, dat regeling hiervan (alsmede van een aantal andere zaken van gemeenschappelijk belang) zal plaatsvinden bij traktaat. De onderhandelingen met Engeland zijn reeds aangevangen. Met andere landen (België en Denemarken) moet het overleg nog aangeven.

§ 11. De werkverplichting

Deze paragraaf gaf geen aanleiding tot het maken van opmerkingen of het stellen van vragen.

§ 12. Het staatstoezicht

Deze paragraaf gaf geen aanleiding tot het maken van opmerkingen of het stellen van vragen.

§ 13. Het beroep

De vraag werd gesteld waaruit nu eigenlijk het verschil bestaat tussen de door de Kroon ingevolge de wet B.A.B. uit te oefenen controle en die, welke de Kroon bij volledig administratief beroep uitoefent.

De Minister legde uit dat in het eerste geval sprake is van een toetsing uitsluitend op rechtmatigheidsgronden en in het tweede geval van een toetsing welke mede omvat de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Die laatste — uitgebreide — mogelijkheid kan zich bij dit wetsontwerp slechts in twee situaties voordoen, nl. in die, bedoeld in artikel 17, lid 1, en die, bedoeld in artikel 19, lid 3. Het betreft hier resp. de weigering van een winningsvergunning aan de houder van een overeenkomstige opsporingsvergunning (in feite dus beperkt tot delfstoffen, niet zijnde aardolie en aardgas, omdat voor deze laatste uitsluitend een winningsvergunning wordt verleend) en het intrekken van een reeds verleende vergunning of ontheffing.

Een van de leden vroeg zich af of de Raad van State, mede oordelend over beleidszaken, nu niet gaat zitten op de stoel van de Minister. Hoe kan het Parlement in dat geval nog zijn controlerende functie uitoefenen? Een ander lid vroeg zich af of ook de royalty- en winstdelingsregelingen aan beroep onderworpen kunnen worden.

De Minister antwoordde, dat hier de procedure moet worden toegepast, zoals die geregeld is in de Wet op de Raad van State. Dit betekent, dat aan een beslissing in beroep door de Kroon, een advies van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State moet voorafgaan. Wijkt de beslissing van de Kroon af van het advies der afdeling, dan vindt publicatie van de beslissing in het *Staatsblad* plaats met inbegrip van het uitgebrachte advies. De Minister blijft in elk geval politiek volledig verantwoordelijk aan het parlement, zodat van enige tekortdoening van dit laatste geen sprake is. De bewindsman deelde ten slotte mede, dat beroep tegen de royalty- en winstdelingsregeling, zoals die ingevolge de algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, op zich zelf geen zin heeft. Wel kan zin hebben beroep tegen de toepassing van die regelingen bij de vaststelling der verschuldigde bedragen.

Een van de leden betwijfelde of geschillen, die voort kunnen vloeien uit de voorschriften, die betrekking hebben op de berekening van de royalty of van het winstaandeel, wel geëigend zijn voor een beroepsprocedure als voorzien in de wet B.A.B. Dergelijke geschillen zullen veelal een zeer specialistisch financieel en/of economisch karakter hebben, het beste vergelijkbaar met geschillen op het gebied van belastingen naar inkomen en winst. Dit lid pleitte er daarom voor om geschillen, die kunnen voortvloeien uit artikel 9, lid 1, sub *b* en *c*, te doen beslechten b.v. door de belastingkamer van het Gerechtshof te 's-Gravenhage, met mogelijkheid van cassatie door de Hoge Raad.

De Minister wees er in dit verband nogmaals op, dat het wetsontwerp reeds thans twee vormen van beroep kent: het beroep op de Kroon volgens de wet B.A.B. en een volledig administratief beroep eveneens op de Kroon. Het in bepaalde gevallen toekennen van een recht van beroep op de belastingkamer van het gerechtshof te 's-Gravenhage met mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad zou dus, wat de beroepsregelingen betreft, een verdere complicatie betekenen van het wetsontwerp. Deze complicatie is, naar het oordeel van de Minister, niet alleen aanzienlijk maar ook onnodig. Zij is aanzienlijk, omdat het hier gaat om een vorm van rechtmatigheidsberoep die, afgezien van belastingzaken, een novum vormt; zij is onnodig, omdat de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State heel wel in staat is ook in bedoelde gevallen gefundeerde adviezen te geven.

§ 14. De toepassing van bijzondere wetten op de mijnbouwinstallaties

Deze paragraaf gaf geen aanleiding tot het maken van opmerkingen of het stellen van vragen.

§ 15. *Verdere wijzigingen in het wetsontwerp*

Aangezien de voorgestelde wijzigingen reeds besproken werden in de voorafgaande paragrafen, gaf ook deze rubriek geen aanleiding meer tot discussies.

De voorzitter van de bijzondere commissie dankte ten slotte de demissionaire bewindsman voor de vele bemoeienissen die hij zich heeft getroost voor het tot stand brengen van dit belangrijke wetsontwerp en voor de bereidwilligheid waarmee hij de commissie iedere gewenste voorlichting heeft gegeven.

Aldus vastgesteld 19 mei 1965.

NEDERHORST

¹⁾

VAN RIJCKEVORSEL

BLAISSE

VAN DER PEIJL

BERKHOUWER

AALBERSE ²⁾

MAENEN

SLOTEMAKER DE BRUINE

BOS

OELE

VAN DER STOEL

ROOLVINK

GEELKERKEN

PORTHEINE.

¹⁾ Het lid (de heer Vondeling) en het plaatsvervangend lid (de heer Berger) zijn geen lid der Kamer meer.

²⁾ Plaatsvervangend lid.