

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)

NADER VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 13

De bijzondere commissie voor de voorbereiding van het voorliggende wetsontwerp heeft de eer omtrent de tweede nota van wijzigingen (zie nr. 11) het volgende verslag uit te brengen.

Bij de beraadslagingen in de commissie vingen vele leden hun beschouwingen aan met erop te wijzen, dat vorenbedoelde nota van wijzigingen — afgezien van enkele punten van meer ondergeschikte aard — een uitwerking is van opvattingen, die in de regeringsverklaring door de Minister-President naar voren zijn gebracht (vide *Handelingen* Tweede Kamer van 27 april 1965, blz. 1315 en 1316). De passage uit de regeringsverklaring, waar het hier vooral om gaat is de navolgende:

„Ten aanzien van de exploratie van aardolie en aardgas zal worden onderzocht of het wenselijk is, dat de staat zelf deelneemt aan de exploratie van delfstoffen.

Een wijziging van het ontwerp-mijnwet continentaal plat zal worden voorgesteld, waardoor de mogelijkheid wordt geopend, dat de staat ook kan deelnemen in de winning van andere delfstoffen dan aardgas. Bij de uitgifte van vergunningen voor het Nederlandse deel van het continentaal plat in de Noordzee zal nauwkeurig gelet worden op het verkrijgen van een zo groot mogelijk rendement voor ons land.

In het algemeen zal er bij de verlening van exploratie- en exploitatierechten en bij het eventueel herzien van reeds verleende rechten naar worden gestreefd ons volk in zijn geheel optimaal te doen delen in de uit de exploratie, exploitatie vooral uiteraard, van delfstoffen te verkrijgen resultaten.”

Alvorens in te gaan op de thans voorliggende wijzigingsvoorstellen gaven deze leden te kennen het op prijs te zullen stellen nader door de Minister te worden ingelicht, op grond van welke overwegingen een deelname van de Staat in de winning van delfstoffen economisch van belang zou kunnen zijn. Deze leden herinnerden er aan, dat de Minister-President in de beraadslaging over de regeringsverklaring heeft bevestigd, dat de exploratie en de winning van bodemschatten niet dogmatisch, maar vanuit een praktisch gezichtspunt moeten worden gezien. De Regering zal dan ook, zo is daarbij gezegd, een eventuele staatsexploratie en -exploitatie beoordelen op haar doelmatigheid, zulks ter bereiking van de optimale baten voor de gehele volkshuishouding. Met dit uitgangspunt voor ogen is het van belang, zo meenden deze leden, om het oordeel van de Minister te kennen over de stelling, dat aan een staatsdeelname bij de winning van delfstoffen grotere voordelen voor 's lands economie zouden kunnen zijn verbonden dan het geval is bij een winning door de ter zake optredende maatschappijen zonder staatsdeelname. Ook aan het punt van een gemeenschappelijk energiebeleid ware in dit verband aandacht te geven.

Juist om het concrete beleid van de Minister te zijner tijd te kunnen beoordelen, welk beleid op zich zelf bij dit wetsontwerp niet rechtstreeks aan de orde is, achtten deze leden een dergelijke uiteenzetting van belang.

Het eerste hiervoor uit de regeringsverklaring geciteerde punt, nl. de mogelijkheid van staatsexploratie, is door de Minister van Economische Zaken buiten beschouwing gelaten. Hierover zijn dan ook geen nadere voorstellen gedaan. De vele leden hier aan het woord konden daarmee instemmen.

De andere genoemde punten uit de regeringsverklaring hebben thans de bijzondere aandacht gekregen in het wijzigingsvoorstel van de Minister. In de toelichting op het wetsontwerp op blz. 2, rechterkolom, lezen deze leden, dat het onjuist moet worden geacht de mogelijkheid om door deelneming vanwege de Staat een groter resultaat voor de gemeenschap te verwerven bij voorbaat uit te sluiten. Konden de hier aan het woord zijnde leden zich met deze opvatting zeker verenigen, de uitwerking, zoals thans in de tweede nota van wijzigingen wordt gepresenteerd, roept een aantal vraagpunten op, welke een duidelijke beantwoording vereisen. Deze leden herinnerden er aan, dat zij er van den beginne af aan op hebben gewezen — zie o.a. voorlopig verslag, blz. 4, rechterkolom —, dat een opsporings- en winningsvergunning voor olie en aardgas in beginsel gelijktijdig moeten worden verleend. Niet alleen dient de aanvrager van een opsporingsvergunning de zekerheid te hebben, dat hem bij een aantoonbare hoeveelheid van bepaalde bitumina de winningsvergunning wordt verstrekt, hij dient ook van tevoren — dus op het moment van het verkrijgen van de eerste vergunning — op de hoogte te zijn met de exploitatievoorschriften en de financiële verplichtingen, waaraan hij zal moeten voldoen. Dit is de kerngedachte van iedere moderne petroleumwetgeving. Deze gedachte werd dan ook volledig, mede dank zij een eerste nota van wijzigingen, in het wetsontwerp van de ambtsvoorganger van de Minister verankerd. De thans voorgestelde tekst van artikel 11 en de daarop gegeven toelichting maken evenwel twijfelachtig of de voorstellen van de Minister in dezelfde richting gaan.

Wat wordt nu exact bedoeld? In artikel 11 staat eerst, dat aan de houder van een opsporingsvergunning voor een delfstof bij aantoning van die delfstof de winningsvergunning wordt verleend (er staat niet: kan worden verleend). Dit is dus een soortgelijke koppeling, welke de ambtsvoorganger van de Minister, tussen opsporingsvergunning en winningsvergunning, naar onze mening op juiste gronden had gelegd, zij het in een verschillende wetstekst uitgewerkt. Er staan dan verder in artikel 11 enkele voorwaarden vermeld. In de eerste plaats het eerste lid, sub a. Deze voorwaarde spreekt voor zich zelf. Natuurlijk moet men zich houden aan de algemene maatregel van bestuur, zoals deze luidde op het tijdstip, waarop de opsporingsvergunning is verleend. Dit geldt evenzeer voor het punt sub b: men dient in acht te nemen het bepaalde omtrent de begrenzing van het gebied. Dit alles is niet nieuw. Ook in de vroegere opzet was dit vanzelfsprekend. Het tweede lid (nieuw) van artikel 11 stelt voorts, dat geen winningsvergunning wordt gegeven, indien de omstandigheden, waarin de houder verkeert, zodanig zijn veranderd, dat het verlenen van de vergunning het algemeen belang zou schaden. Wat wordt hiermede precies bedoeld? Aan welke omstandigheden heeft de Minister hier gedacht? Wanneer is er sprake van schade toebrengen aan het algemeen belang? Welke zijn nu eigenlijk de verschillen tussen de vroegere regeling en de nieuwe conceptie; immers ook onder de oude regeling konden tal van voorwaarden in de individuele vergunningen worden opgenomen? Bestaat er verschil in rechtsgevolgen? De Minister schrijft in zijn toelichting (blz. 3, linkerkolom), dat hij de ont koppeling van opsporings- en winningsvergunning gewenst oordeelt om de positie van de Staat te versterken bij een eventuele deelneming en voorts om bij niet-aantoning van een delfstof een andere gegadigde in aanmerking te kunnen doen komen. Het laatste argument achtten de hier aan het woord zijnde vele leden niet steekhoudend. Vanzelfsprekend moet bij niet-aantoning een andere mogelijkheid tot opsporing bestaan. Dit kan evenwel gerealiseerd worden in de voorwaarden van de vergunning, o.a. als onderdeel van het werkprogramma, of bij de regeling van de teruggaveverplichting. Een dergelijke gang van zaken is de normale praktijk in alle landen, waar wordt geëxploreerd, ook in die gevallen, waar opsporings- en winningsvergunning op de nauwste wijze zijn gekoppeld. Gaarne zouden deze leden over dit gehele probleem der koppeling en ont koppeling in het licht van bovenstaande vraagstelling nadere informatie ontvangen. Waar het naar hun oordeel om gaat is, dat de aanvrager van een vergunning van tevoren in zodanige mate bekend moet zijn

met de voorschriften, beperkingen en financiële verplichtingen, die aan het opsporen en winnen van delfstoffen voor hem zijn verbonden, dat hij in staat is de grote risico's van de exploratie te beoordelen. Deze leden achtten het dan ook noodzakelijk, dat de Minister aan de gegadigden zijn voorwaarden voor een eventuele staatsdeelneming zo concreet mogelijk van tevoren bekendmaakt. Bovendien achtten zij het gewenst, dat de Staten-Generaal mede kunnen spreken en mede kunnen beslissen over het punt van de staatsdeelneming op een moment, dat tegenover de betrokkenen de beslissing nog niet is gevallen. Hoe wil de Minister voor de Staten-Generaal wettelijk het recht veilig stellen om zowel over het feit van de deelneming door de Staat, als over de mate van de deelneming en over de inhoud van de deelnemingsovereenkomst te oordelen en mede te beslissen? Daarnaast is het, aldus deze leden, noodzakelijk, dat de Kamer althans over de hoofdlijnen van de algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in artikel 10 van de wet, tijdig een mening kan vormen, opdat een oordeel kan worden uitgesproken over de juistheid van een bepaald beleid op het onderhavige terrein.

In de toelichting op de onderhavige tweede nota van wijzigingen staat op blz. 2, rechterkolom, dat een staatsdeelneming van drie omstandigheden afhankelijk wordt gesteld: de voorkomens van aardgas en -olie, de opbrengst-kostenverhouding en de marktsituatie. Gelijk ook in de toelichting wordt opgemerkt, zijn deze omstandigheden niet geheel te voorzien. Zonder thans de vele problemen, die hier kunnen rijzen, in dit verslag te willen analyseren, is voor een beoordeling van de onderhavige materie de beantwoording van een aantal vragen op dit moment zeker van belang.

Ligt het in het voornemen van de Minister om, indien de Staat deelneemt aan de winning van ruwe olie, dat deel van de ruwe olie, dat de Staat uit deze deelnemingsovereenkomst ter beschikking krijgt, te doen verwerken in een daarvoor op te richten staatsraffinaderij en te verkopen via een staatsdistributie-apparaat? Zo neen, is de Regering van plan het staatsaandeel ruwe olie in de winning wederom te verkopen aan derden (b.v. de partner), die wel beschikken over voldoende raffinagecapaciteit en een ervaren distributie-apparaat?

Een beantwoording van deze vragen achtten de leden, hier aan het woord, reeds in het huidige stadium van betekenis om een indruk te krijgen van de richting, waarin het beleid van de Minister ter uitvoering van deze wet zal gaan. Wordt nl. de eerste vraag bevestigend beantwoord, dan rijst het probleem van de grote financiële risico's voor de Staat, in het bijzonder in verband met de ongewisse marktsituatie voor olieprodukten in West-Europa.

Gezien de zéér gecompliceerde situaties, welke ter zake kunnen ontstaan, vestigden deze leden nogmaals de aandacht op de betekenis van een wettelijk veilig gesteld recht voor de Staten-Generaal om in concrete gevallen zowel over het feit van de deelneming door de Staat als over de mate van de deelneming te oordelen en mede te beslissen.

Zij zouden voorts gaarne nog een uiteenzetting van de Minister willen hebben over het volgende. Hebben zij het voorstel van de Regering goed begrepen, dan wil men eerst aanzien, of het de moeite waard is in de winning te participeren, of anders gezegd of de Staat er daadwerkelijk beter van wordt. Er zou dan een situatie kunnen ontstaan, waarbij een maatschappij, die een goede vondst heeft gedaan en op grond daarvan een ver gaande deelneming van de Staat moet accepteren, uiteindelijk slechtere financiële resultaten boekt dan een maatschappij, die een minder goede vondst heeft gedaan en een minder ver gaande of in het geheel geen staatsdeelneming heeft te accepteren. Aannemende, dat een dergelijke discriminatie nimmer de bedoeling van de Regering kan zijn, vroegen de hier aan het woord zijnde leden of er van mag worden uitgegaan, dat bij eventuele vondsten de Staat steeds op dezelfde wijze zal willen deelnemen.

Ten slotte stelden deze leden het probleem aan de orde van het scheiden van aardolie en aardgas, die in een zelfde structuur worden aangetroffen. De ambtsvoorganger van de Minister heeft in een mondeling overleg met de commissie (zie stuk nr. 10, blz. 4, rechterkolom) geantwoord, dat het wetenschap-



pelijk mogelijk is olie- en aardgasvoorkomens te scheiden. De vele leden, hier aan het woord, zouden gaarne vernemen of zulks ook in de praktijk mogelijk is. In de toelichting op de nota (stuk nr. 11, blz. 2, rechterkolom) wordt gewezen op de moeilijkheden bij de verrekening van de exploratie- en de produktiekosten met betrekking tot de zgn. gemengde putten. Levert deze verrekening zodanige moeilijkheden op, dat uit dien hoofde een gelijk gericht beleid ten aanzien van de staatsdeelneming geboden is? Hoe geschiedt in het algemeen de uitsplitsing van kosten en lasten bij oliemaatschappijen, wanneer in een gemengd bedrijf verschillende kosten- en lastennormen bestaan?

Vele andere leden merkten over de onderhavige nota van wijzigingen het volgende op:

Dat de Minister nu voorstelt in de wet de mogelijkheid te openen voor deelneming van de Staat in de winning van andere delfstoffen dan aardgas, is een uitvloeisel van de regeringsverklaring, waarin een dergelijke wijziging reeds was aangekondigd. Bovendien houdt dit voorstel logisch verband met de mededeling uit de regeringsverklaring, dat onderzocht zal worden de mogelijkheid van staatsdeelneming bij de exploratie van delfstoffen. Een dergelijk onderzoek zou weinig zin hebben, als in de Mijnwet continentaal plat de mogelijkheid van staatsdeelneming in de winning van andere delfstoffen dan aardgas zou zijn uitgesloten.

De mogelijkheid van staatsdeelneming maakt bovendien naar het oordeel van deze leden de onderhandelingspositie van de overheid bij het overleg met de aspirant-concessionarissen duidelijk sterker. Dit argument wettigt op zich zelf reeds de thans voorgestelde wijzigingen van de artikelen 9 en 9a.

Deze leden herinnerden er voorts aan, dat door hen reeds in het voorlopig verslag motieven tot uitdrukking zijn gebracht, die onder bepaalde omstandigheden een staatsdeelneming aan de winning van gas en olie wenselijk maken; zij hadden er dan ook met waardering van kennis genomen, dat de huidige bewindsman, in tegenstelling tot zijn voorganger, deze mening deelt. Deze leden wilden te dezer plaatse niet al hun argumenten voor deze wetswijziging herhalen. Een naar hun mening belangrijk punt brachten zij echter nogmaals naar voren: de in Engeland en verschillende landen van de E.E.G. bestaande vormen van staatsdeelneming bij de exploratie en de winning van olie en gas kunnen mede bepalend zijn voor het door de Nederlandse overheid te volgen beleid bij de concessieverlening op het continentale plat. Verwacht mag worden, dat de met de overheden van deze landen gelieerde ondernemingen tot de concessionarissen op het Nederlandse deel van het continentale plat zullen behoren. Onder deze omstandigheden zou het naar de mening van deze leden zowel uit een oogpunt van nationale als uit een oogpunt van Europese energiepolitiek volslagen onverantwoord kunnen zijn, indien de Nederlandse Staat zich ten aanzien van de winning van olie en andere delfstoffen bij voorbaat in een geheel passieve positie zou plaatsen. Ook het feit, dat Nederland zodoende voor een zeer lange periode van 40 tot 50 jaar aan die positie van afzijdigheid gebonden zou zijn, pleit ten sterkste voor het door de huidige bewindsman ingenomen standpunt.

Zowel met de voorgestelde wijzigingen in artikel 2 als met de in artikel 8b geïntroduceerde mogelijkheid van de heffing van een bonus bij het verlenen van een opsporingsvergunning konden deze leden zonder bezwaar akkoord gaan. Wel zouden zij nog gaarne van de Minister vernemen of het bedrag van de bonus in het stadium van de eventueel op de opsporing aansluitende winning als kosten mag worden afgeschreven bij de berekening van de vennootschapsbelasting van de winningsonderneming en of dit ook het geval is wanneer deze afschrijving geschiedt bij de winning van delfstoffen in een ander blok dan dat, waarvoor de bonus is betaald en waar dus de opsporing niet tot een goed resultaat heeft geleid.

De hier aan het woord zijnde vele andere leden konden begrip opbrengen voor de bedoelingen van de nieuwe bewindsman daar, waar hij voorstelt om in artikel 11 van het wetsontwerp de formele scheiding tussen de opsporings-

winningsvergunning te handhaven, zoals deze ook in de eerste versie van het wetsontwerp van zijn voorganger was vastgelegd. Bij het bepalen van de door de overheid te volgen mijnbouwpolitiek is enig inzicht in de omvang van de te verwachten delfstofvoorkomens noodzakelijk. Het beleid zal bij voorbeeld geheel anders kunnen zijn wanneer het gaat om de exploitatie van marginale voorkomens dan bij de winning van delfstoffen uit zeer rijke voorkomens. Het was voor deze leden een open vraag, of dit inzicht in de aard en de mogelijkheden van de op het plat aanwezige structuren voor de Regering op dit moment in voldoende mate aanwezig is om er reeds nu een afgerond stelsel van vergunningsvoorwaarden voor de winning op te baseren. Zij meenden, dat dit nauwelijks het geval kan zijn, omdat — anders dan bij voorbeeld in Duitsland — de overheidsinstanties niet actief betrokken zijn geweest bij het seismisch vooronderzoek. Gaarne vernamen zij van de Minister of hij deze mening kan delen en tevens in hoeverre hij op de hoogte is van de omvang en de ligging van de veelbelovende structuren op het plat.

Verscheidene leden achtten de in het wetsontwerp door de huidige Minister aangebrachte wijzigingen een aanzienlijke verslechtering vergeleken bij het oorspronkelijk ontwerp. Zij betreurden de aanzienlijke vertraging, die daardoor in de parlementaire behandeling van deze voor ons volk zo belangrijke materie is ontstaan. Gegeven echter deze wijzigingen, waren zij van oordeel, dat een uitvoerige behandeling van de daaraan ten grondslag liggende gedachtengang noodzakelijk is en toonden zij zich erkentelijk voor de daartoe geopende mogelijkheid.

De tweede nota van wijzigingen bevat, naar hun oordeel, als voornaamste aspect de mogelijkheid van staatsexploitatie van olievoorkomens, vermeld in het gewijzigde artikel 9a, en de doorwerking daarvan in artikel 11 voor wat betreft de scheiding tussen opsporings- en winningsvergunning. Met deze wijzigingen konden de aan het woord zijnde leden zich niet verenigen. Zij waren reeds niet gelukkig met de bij de eerste nota van wijzigingen nieuw geïntroduceerde bepaling van artikel 9a, welke deelneming van de Staat in de gasexploitatie mogelijk maakte. Daar hadden zij dezelfde bezwaren tegen, als hieronder worden weergegeven tegen de thans voorgestelde wetswijzigingen. Bovendien achtten zij historische redenen alléén onvoldoende als argument voor staatsdeelneming in de gasexploitatie. Deze leden stonden verbaasd over het gemak waarmee thans ook de mogelijkheid van eventuele staatsexploitatie voor olievoorkomens wordt ingevoerd. Deze laatste vorm van staatsexploitatie wordt immers in de memorie van antwoord bestreden op principiële gronden alsook op grond van de consequenties die een dergelijke exploitatie voor verwerking en afzet door de Staat zou hebben. Het thans voorgestelde systeem is echter tegengesteld aan dat, waarvan de memorie van antwoord uitgaat, echter zonder dat de daarin opgesomde bezwaren worden ontzenuwd. De Regering verklaart de voorgestelde wijziging onder meer met het argument, dat er een lange tijd kan verstrijken tussen het moment waarop de opsporingsvergunning wordt verleend en het moment waarop de winning een aanvang neemt. Aangezien de Regering echter zelf oorzaak is van de ont koppeling van de opsporings- en winningsvergunning achtten de aan het woord zijnde leden dit argument niet valabel en als eerst aangevoerde motief bepaald zwak.

Het tweede argument, t.w. het moeilijk scheiden van aardgas- en olievoorkomens, achtten deze leden onjuist, omdat een dergelijke scheiding, zoals door Minister Andriessen erkend, wel degelijk mogelijk is. Ook in de definities is dit het geval, zoals uit de praktijk, b.v. in de Verenigde Staten, is gebleken. Overigens zijn de Staatsmijnen bereid gebleken in deze een bepaalde werkdefinitie te aanvaarden.

Het volgende door de Minister aangevoerde argument is, aldus deze leden, doortrokken van de these, dat Staatsexploitatie de gemeenschap optimaal — niet te verwarren met maximaal — doet delen in de rijkdom aan delfstoffen, een these die deze leden onbewezen en principieel verwerpelijk achtten, mede gezien de in Nederland opgedane ervaring met de resultaten van het particulier initiatief. Het in dit verband nog door

de Minister aangevoerde argument dat de overheid een sterkere invloed kan uitoefenen op de wijze van uitputting achtten zij evenmin steekhoudend omdat immers het wetsontwerp reeds waarborgen op dit terrein biedt. De aan het woord zijnde leden drongen dan ook aan op een *werkelijke* argumentatie voor de staatsexploitatie van olievoorkomens. In afwachting daarvan hadden zij er behoefte aan de ongunstige uitwerking van de nieuw voorgestelde bepalingen nader te belichten. Zij hadden er eerder reeds op gewezen dat het wetsontwerp in het algemeen te weinig duidelijkheid bevat voor concessieaanvragers om te weten waar zij, met betrekking tot de aan hen te stellen voorwaarden, aan toe zijn. In het mondeling overleg met de afgetreden Minister van Economische Zaken was hun gebleken dat aan regeringszijde ook niet het voornemen bestaat om zodanige verduidelijkingen in de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 10 der Wet aan te brengen — dit geldt met name de financiële voorwaarden — dat belanghebbenden ook maar enige zekerheid hebben omtrent hetgeen hun te wachten staat. Deze leden waren van mening dat daardoor de betrokken ondernemingen ervan zullen worden weerhouden hun voor de Staat en zijn onderdanen zo belangrijke initiatieven te ontplooiën. Daarbij dient bedacht te worden dat in de omringende landen, die evenals Nederland op de Noordzee concessies uitgeven, wel zekerheid bestaat omtrent die verplichtingen, ja zelfs in enkele landen aanzienlijke stimulansen voor dit onderzoek bestaan; voor deze voor het particulier initiatief gunstige voorzieningen doet een toch socialistisch geregeerd land als Noorwegen niet onder. Is het reeds zo, dat Nederland door het genoemde systeem in een ongunstige concurrentiepositie wordt gemanoevreerd ten opzichte van die landen, die toch reeds een voorsprong hebben, omdat hun wetgeving ter zake eerder tot stand kwam, de reeds nadelige positie waarin ons land verkeert (nota bene door de Staat zelf bewerkstelligd) wordt nog aanzienlijk verzwakt door de dreiging van staatsexploitatie. De uitwerking van dit laatste aspect in de hernieuwde wijziging van artikel 11 legt daarop nog een extra zwaar accent. Hoe wordt immers de situatie? Niet alleen wordt de koppeling van een opsporings- en winningsvergunning, die de zo noodzakelijke zekerheid voor betrokkenen bood, zoals bepleit in het voorlopig verslag en geïntroduceerd bij de eerste nota van wijzigingen, teniet gedaan, doch bovendien wordt nog verder teruggegaan dan de oorspronkelijke tekst van het wetsontwerp met betrekking tot dit artikel. In die eerste fase werd expliciet de mogelijkheid van een gekoppelde opsporings- en winningsvergunning gesteld, terwijl daarnaast werd bepaald dat een winningsvergunning altijd verleend zou worden, tenzij gewichtige redenen, ontleend aan het algemeen belang, tot weigering aanleiding zouden kunnen geven. Bij de laatste, thans voorliggende wijziging, wordt niet meer expliciet over de mogelijkheid van een koppeling gesproken, terwijl toch de weigering van een winningsvergunning op grond van het algemeen belang mogelijk wordt, derhalve een geheel andere en voor betrokkenen ongunstiger wijze van hanteren van het begrip „weigeren op grond van het algemeen belang”, dan in de oorspronkelijke opzet van het wetsontwerp. Blijft, zo vroegen deze leden vervolgens, ondanks de in de nota van wijzigingen genoemde termijn van 10 jaar voor een opsporingsvergunning, de termijn van 40 jaar voor een winningsvergunning gehandhaafd, zoals in het mondeling overleg met de ambtsvoorganger van de Minister werd medegedeeld?

De wijziging van artikel 8b, lid 3, waaraan een nieuw onderdeel *a* is ingevoegd, achtten deze leden eveneens onereus. De bonusheffing, die als financiële voorwaarde reeds weinig gelukkig is en eerder lijkt op een boeteheffing, werd door Minister Andriessen gemotiveerd met de overweging dat niet uitsluitend het nageslacht profijt dient te trekken van de opbrengst, een motivering, welke echter haar kracht heeft verloren, nu ingevolge deze wijziging de heffing ook in de opsporingsfase alléén kan worden toegepast. Acht de Regering de eerder gegeven motivering nu nog wel valabel? In dit verband werd nog gewezen op de terugbetaling van deze heffing op grond van artikel 11, lid 4, sub *a*; hoe zal het nu gaan in een situatie dat weliswaar enig, doch voor een winning onvol-

doende, voorkomen is aangetoond? Wil de Regering verklaren of vastleggen, dat ook dan de heffing wordt terugbetaald?

De boven ontwikkelde gedachting leidde de hier aan het woord zijnde leden tot de vaststelling dat het gehele regime ten opzichte van toekomstige concessionarissen, hetwelk de Regering zonder nadere motivering in extra ongunstige zin heeft geaccentueerd, ertoe zal leiden, dat de mogelijk grote revenuen, die elke burger van Nederland ter zake zouden kunnen toevloeden, niet of onvoldoende zullen worden gerealiseerd. Deze leden achtten dit mede een gevolg van volkomen verouderde en conservatief-doctrinaire opvattingen omtrent staatsexploitatie, die in moderne wetgevingen op dit stuk in de wereld gelukkig nauwelijks meer worden aangehangen. De aan het woord zijnde leden vroegen zich zelfs af of het wellicht de bedoeling is het boren voor het particulier initiatief zó onaantrekkelijk te maken, dat staatsexploratie — welke in de memorie van antwoord fel bestreden wordt, doch waarnaar blijkens de regeringsverklaring van het kabinet-Cals een onderzoek zal worden ingesteld — als enige mogelijkheid overblijft.

In het licht van het vorenstaande achtten deze leden het ook essentieel, dat de Regering op zijn minst klaarheid brengt in de financiële voorwaarden en met name een duidelijk standpunt inneemt ten aanzien van het maximum, dat de financiële verplichtingen kunnen belopen. Zij zouden hieromtrent gaarne een antwoord van de Regering ontvangen.

De bereidheid van de Regering om inzake de inhoud van de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 10 overleg te plegen met de bevoegde kamercommissie ging deze leden niet ver genoeg. In het besef, dat het hier een materie betreft, die voor ons volk van zó vitaal belang is, dat herhaalde overweging ook in het openbaar noodzakelijk is, zouden ook zij willen voorstellen de betreffende algemene maatregel van bestuur te laten bekrachtigen bij wet, een systeem, dat ook met betrekking tot diverse andere wettelijke maatregelen in ons land wordt gevolgd en dat tevens meer aansluit bij procedures, die elders gebruikelijk zijn.

Ten slotte kwamen deze leden nog terug op hetgeen in de regeringsverklaring werd gezegd over het eventueel herzien van reeds verleende rechten. In de nadere verduidelijking van de zijde van de Minister-President is (zie *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1964—1965, blz. 1382) gesteld, dat zulks slechts zal geschieden met instemming van de concessionaris. Wil de Regering categorisch verklaren, zo vroegen deze leden, dat ook niet op indirecte wijze, b.v. door het weigeren van een concessie elders, de betrokken maatschappijen aan pressie onderworpen zullen worden?

Verschillende leden meenden uit de ingediende nota van wijzigingen te mogen afleiden, dat het in de regeringsverklaring aangekondigde nadere onderzoek naar de deelneming van de Staat in de exploratie van andere delfstoffen dan gas tot de conclusie heeft geleid, dat de Staat zich dient te beperken tot een deelneming in de winning — althans tot het openhouden van de mogelijkheid daartoe — van alle delfstoffen. Indien deze veronderstelling juist is en derhalve is afgezien van staatsexploratie, wilden deze leden niet nalaten met dit besluit hun uitdrukkelijke instemming te betuigen. De particuliere maatschappijen zijn voor het doen van exploraties immers veel beter toegerust en naar de opvatting van deze leden mag de Staat geen onnodige risico's lopen.

Tijdens de debatten over de inhoud van de regeringsverklaring is er van de zijde van de hier aan het woord zijnde leden op gewezen, dat zij het vraagstuk van de staatsdeelneming niet dogmatisch wensen te benaderen, doch zich uitsluitend willen laten leiden door doelmatigheidsoverwegingen. Het gaat h.i. alleen om de vraag, op welke wijze de gemeenschap optimaal kan delen in de bodemrijkdommen. Nu de bewindsman met nadere voorstellen ter zake is gekomen, zagen deze leden gaarne de vraag beantwoord, welke voordelen hij denkt te behalen door een rechtstreekse deelneming van de Staat in de winning.

Tegen het openhouden van de mogelijkheid van staatsdeelneming bestond bij hen op zichzelf geen bezwaar. Zij verkeerden echter in het onzekere omtrent de toepassing van deze



mogelijkheid en zouden het daarom zeer op prijs stellen, indien de bewindsman zijn plannen dienaangaande zo concreet mogelijk uiteen kon zetten.

Met betrekking tot de ont koppeling van een opsporings- en een winningsvergunning merkten deze leden op, dat het toch wel bezwaarlijk is te achten, dat een maatschappij, die eerst grote bedragen investeert, pas later voldoende zekerheid krijgt omtrent de winningsvoorwaarden en bovendien nog moet afwachten op welke wijze en in welke omvang de Staat zelf zal deelnemen. Is het niet mogelijk de voorwaarden, althans wat de hoofdlijnen betreft, reeds bij het verstrekken van een opsporingsvergunning bekend te maken? Ook voor de leden van het parlement is het moeilijk te verteren, dat hieromtrent geen enkele zekerheid bestaat. Op welke wijze denkt de Minister de Kamer of de bevoegde commissie tijdig in te lichten?

Na deze opmerkingen hadden deze leden er behoefte aan de volgende meer concrete vragen aan de Minister voor te leggen.

1. Zal een N.V., als bedoeld in artikel 9, sub 2a, haar activiteiten dienen te beperken tot de eigenlijke winning van de delfstof en het vervoer daarvan in ongewijzigde staat naar het eerste verkooppunt, of zal zij die ook verder mogen uitstrekken, b.v. tot het be- of verwerken van de delfstof?

2. In welke verhouding zullen de houder van een winningsvergunning en de Staat participeren in een voor de winning op te richten N.V.? Is deelneming ook voor derden mogelijk?

3. Kan onder de voorwaarden ener winningsvergunning geen regeling worden opgenomen omtrent de verrekening van de exploratie- en produktiekosten van z.g. gemengde putten, indien olie en gas in dezelfde structuur worden aangetroffen?

4. Kunnen onder de voorwaarden ener winningsvergunning geen bepalingen worden opgenomen, welke de wijze van uitputting van het voorkomen van de delfstof (fen) en de continuïteit van de voorziening afdoende verzekeren?

5. Waarom zou de Staat er belang bij hebben — of meer belang bij hebben dan t.a.v. andere delfstoffen het geval zou zijn — delfstoffen, die van strategische betekenis zijn, zelf te gaan winnen of in de winning daarvan te participeren?

6. Is niet te duchten, dat het verzet door gevestigde Nederlandse oliebelangen tegen dreigende nationalisaties en tegen het opleggen van al te onereuze voorwaarden door andere olie producerende landen zo al niet illusoir wordt dan toch aan overtuigingskracht inboet, indien hier te lande tot staatsdeelneming in de oliewinning wordt overgegaan?

7. Zal een dergelijke deelneming het gunstige „klimaat”, dat buitenlandse oliemaatschappijen bewoog hier te lande ondernemingen te vestigen voor de be- en verwerking van olie, niet bederven en belemmerend werken op de uitbreiding van bestaande en de vestiging van nieuwe ondernemingen?

Sommige leden merkten met betrekking tot de staatsparticipatie in de winning van alle delfstoffen op dat zij zich in grote lijnen konden conformeren aan het standpunt dat de ambtsvoorganger van de huidige Minister te dien aanzien tot uitdrukking heeft gebracht, zowel in de memorie van antwoord (blz. 6, linker- en rechterkolom) als in het mondeling overleg (blz. 3 en 4 van het betreffende verslag). Zeer nadrukkelijk wordt door de afgetreden Minister gesteld dat voor deelneming van de staat in de oliewinning de in de historie gewortelde redenen, die voor staatsdeelneming bij aardgas pleiten, niet gelden. Daar komt bij dat de financiële risico's voor de Staat te groot zijn en de overheid ook de nodige kennis en de jarenlange ervaring van de oliemaatschappijen ontbeert.

Naar aanleiding van de motivering van de Minister in de thans voorgestelde wijzigingen „dat het dan ook onjuist moet worden geacht, de mogelijkheid om door deelneming vanwege de Staat een groter resultaat voor de gemeenschap te verwerven, bij voorbaat uit te sluiten” (blz. 2, rechter kolom), meenden deze leden de vraag te moeten stellen, hoever de Minister wel wil gaan met „een groter resultaat voor de gemeenschap”;

dit te meer waar door zijn ambtsvoorganger in de memorie van antwoord werd gesteld dat zou worden gestreefd naar financiële voorwaarden die „zeker niet minder zullen zijn dan die, welke voor de concessie „Groningen” gelden”. Bij deze leden was voorts de vraag gerezen hoe de Minister de Staatsparticipatie van andere delfstoffen dan aardgas, b.v. aardolie, in de praktijk denkt te realiseren. Het gewijzigde artikel 9, 2de lid, sub a, verschaft hieromtrent geen duidelijkheid. Hoe ziet de Minister de „staatsdeelneming” in financieel en technisch opzicht alsmede op het vlak van de uitvoering? Betekent het in de praktijk op den duur ook een door de Staat geëxploiteerde raffinaderij en een eigen verkooporganisatie?

Het argument dat staatsdeelneming wenselijk is bij de winning van b.v. delfstoffen, die van strategische betekenis zijn, was deze leden evenmin duidelijk. Met een dergelijke motivering zou in principe staatsdeelneming met betrekking tot de winning en verwerking van bijna alle grondstoffen te verdedigen zijn.

Ten aanzien van de ont koppeling van opsporings- en winningsvergunning waren deze leden van oordeel dat ook hierdoor het risico-element voor gegadigden wordt vergroot. Immers door het wegvallen van de gecombineerde vergunning is een afzonderlijke beslissing voor de winningsvergunning nodig. Deze laatste kan echter geweigerd worden „op grond van het algemeen belang”, zoals ook in de oorspronkelijke redactie van artikel 11 was bepaald. Bovendien is het nu mogelijk geworden om voor de winning van alle delfstoffen staatsparticipatie als voorwaarde te stellen. De vraag doet zich dan ook voor, aldus deze leden, of de thans voorgestelde wijzigingen nog wel aanvaardbaar zijn voor serieuze gegadigden. Het „algemeen belang” is immers een rekbaar en onzeker begrip, terwijl het bovendien volkomen redelijk moet worden geacht dat gegadigden, wanneer ze naar delfstoffen gaan zoeken, de zekerheid hebben dat zij hun vondst, onder tevoren bekende voorwaarden, ook kunnen exploiteren. Dit geldt des te meer omdat een eventuele staatsdeelneming in de exploitatie van alle delfstoffen, de mogelijkheid vergroot van hogere financiële lasten voor de particuliere maatschappijen.

De toevoeging van onderdeel a aan artikel 8b, lid 3, riep ook bij deze leden vragen op. Weliswaar wordt in het geval van artikel 11, lid 4, sub a, voorzien in de mogelijkheid van terugbetaling van de bonus, doch hoe zal het gaan als een opsporing niet resulteert in winning, omdat de gezochte delfstoffen niet of althans niet in voldoende mate aanwezig blijken te zijn? Dient terugbetaling van de bonus ook dan niet uit billijkheidsoverwegingen plaats te vinden? Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden doet de voorgestelde bepaling enigszins onrechtvaardig aan, wanneer men let op de hoge kosten en de risico's die met de opsporing van delfstoffen zijn gemoeid. Kan de Minister mededelen, welke regelingen de wetgevingen in andere landen op dit punt bevatten?

Enkele leden verklaarden met instemming kennis te hebben genomen van de nieuw voorgestelde wijzigingen, waardoor staatsdeelneming in de winning van alle delfstoffen wordt mogelijk gemaakt. Wel vroegen deze leden zich af hoe de situatie zal zijn als de zakelijk gevoerde onderhandelingen over de „oprichting van een naamloze vennootschap voor de winning van die delfstof, waarin de houder en de Staat op een in de vergunning bepaalde wijze belang nemen” (artikel 9, lid 2, sub a), niet tot overeenstemming leiden. Hoe zal dan voorkomen kunnen worden dat ten gevolge van een dergelijk meningsverschil de winning achterwege blijft?

Ook vroegen deze leden, of de Minister de mening van zijn ambtsvoorganger deelt „dat van de vergunninghouder gevorderd kan worden, dat de Staat in een eventuele gaswinning op het continentaal plat een belang kan nemen” en dat „een dergelijke vordering onderworpen is aan een beroep ingevolge de Wet B.A.B.” (verslag van het mondeling overleg, blz. 4, rechterkolom)? Zo ja, vreest de Minister dan niet, dat het regeringsbeleid op deze wijze kan worden doorkruist of bemoeilijkt?

Naar deze leden opmerkten, verhinderen de in het oorspronkelijke wetsontwerp door twee achtereenvolgende nota's

aangebrachte wijzigingen niet, dat de Staat desgewenst voor verkenning, opsporing en winning op bepaalde gedeelten van het continentaal plat ook een eigen staatsbedrijf kan oprichten, hetwelk overigens bepaalde werkzaamheden aan daarop gespecialiseerde ondernemingen kan uitbesteden, indien dit om bepaalde redenen gewenst zou zijn. Deze leden vroegen, of de bewindsman de juistheid van deze mening wil bevestigen.

Enige leden herinnerden eraan dat destijds, in het voorlopig verslag, door „vele andere leden” een reeks vragen is gesteld over de mogelijkheid van oprichting van een staatsmaatschappij voor de winning en verwerking van aardgas en aardolie. Op die vragen en de daarin neergelegde suggestie heeft de toenmalige Minister negatief gereageerd. Wat is de mening van de huidige bewindsman over de door zijn voorganger aangevoerde argumenten? Is hij het met die afwijzing eens? Zo niet, houdt de Minister dan de weg voor de oprichting van een staatsmaatschappij, als hier bedoeld, open? In dit verband vroegen deze leden of het in het voornemen van de Minister ligt om reeds op korte termijn vergunningen uit te geven voor een zo groot mogelijk deel van het continentaal plat. In dat geval zal, zo meenden zij, voor werkzaamheden van een staatsmaatschappij in feite geen sprake meer kunnen zijn, tenzij wellicht op de minst aantrekkelijke gedeelten van het continentaal plat.

Ten slotte vroegen deze leden of de Minister kan mededelen aan welke mate van staatsdeelneming hij denkt bij de participatie in de oliewinning. Wordt overwogen te streven naar een meerderheidsbelang van de Staat en/of de Staatsmijnen bij de te vormen winningsmaatschappijen? Deze leden zouden het op

prijs stellen indien de Minister zou willen aangeven welke overwegingen een rol spelen bij het bepalen van het te bepalen staatsaandeel in de diverse deelnemingen.

Aldus vastgesteld 8 juni 1965.

NEDERHORST  
 PESCHAR  
 VAN RIJCKEVORSEL  
 BLAISSE  
 VAN DER PEIJL  
 BERKHOUWER  
 VAN SON  
 MAENEN  
 SLOTEMAKER DE BRUINE  
 BOS  
 OELE  
 VAN DER STOEL  
 ROOLVINK  
 GEELKERKEN  
 PORTHEINE.