

Zitting 1974-1975, nr. 30b

13 146

Eindverslag van de vaste Commissie voor Economische Zaken omtrent het ontwerp van wet Regelen met betrekking tot de prijzen en de tarieven voor het leveren van aardgas (Wet aardgasprijzen).

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de Regering was medege-
deeld, is van haar ontvangen de navolgende

Memorie van antwoord

De leden van de fractie van de K.V.P. herinnerden aan de autonome taak van de gemeenten met betrekking tot de gasdistributie en stelden in verband hiermee een aantal vragen.

Zij vroegen of dit wetsontwerp moet worden gezien als een inleiding tot het centraliseren van bevoegdheden ten aanzien van alle openbare nutsvoorzieningen. De ondergetekenden willen hierop antwoorden dat dit – en dat blijkt ook uit de beperkte doelstelling van het wetsontwerp – niet het geval is. Het wetsontwerp beoogt ruimte te scheppen voor het realiseren van nationaal energiepolitieke doelstellingen door middel van het creëren van mogelijkheden de aardgasprijzen aan te passen aan de prijzen van andere brandstoffen, ten einde distorsies binnen de energievoorziening en een ondoelmatig verbruik van aardgas te voorkomen. Dit is met name van belang, gezien de plaats van het aardgas in onze energiehuishouding. Daarnaast is de prijsstelling van het aardgas in het binnenland, maar vooral ook voor de export van belang in verband met het feit dat het aardgas, waarop de regeling betrekking heeft, grotendeels in Nederland wordt gewonnen en de Nederlandse gemeenschap optimaal van deze bodemschatten moet kunnen profiteren. Het wetsontwerp beperkt zich dus bewust tot de prijzen van het aardgas.

Daar komt bij dat de bevoegdheden ten aanzien van de door de distributiebedrijven gehanteerde tarieven, zoals die na de nota van wijzigingen in artikel 5 van het wetsontwerp zijn neergelegd, minder omvangrijk zijn dan uit de woorden van de betrokken leden zou kunnen worden afgeleid. Ook na het in werking treden van de wet blijft de tariefstelling primair een verantwoordelijkheid van de in de VEGIN samenwerkende distributiebedrijven. Pas indien een bepaald bedrijf daarbij in strijd zou handelen met het belang van een goede energievoorziening, kunnen aanwijzingen worden gegeven om de tarieven te wijzigen. Het gaat dus alleen om een vorm van repressief toezicht. Over de opvatting van de Regering over de thans bestaande staatsrechtelij-

ke structuur van de nutsvoorzieningen, waar de aan het woord zijnde leden naar vroegen, willen de ondergetekenden opmerken, dat deze vraag raakt aan een gecompliceerde problematiek, waarvan een bespreking in samenhang met het onderwerpelijke wetsontwerp met zijn beperkte doelstelling te ver zou voeren.

Naar aanleiding van de tweede vraag van de leden van de fractie van de K.V.P., namelijk of de Regering bereid is zich in het algemeen duidelijk uit te spreken met betrekking tot haar standpunt over centralisatie en decentralisatie van bestuur, mede ook in het licht van het beginsel spreiding van macht, merken de ondergetekenden op, dat deze problematiek met name bij de behandeling van verschillende begrotingen van het Departement van Binnenlandse Zaken meermalen aan de orde is geweest en dat ook het huidige kabinet daarbij haar mening terzake heeft gegeven. Niettemin moge dit standpunt hieronder nog eens in het kort worden weergegeven.

De decentralisatie van het bestuur vormt een van de wezenskenmerken van ons staatsrechtelijk en bestuurlijk bestel. Omdat zij het dichtst bij de burger staat, is de lagere overheid bij uitstek geschikt om de plaatselijke behoeften en omstandigheden te beoordelen en zo in samenspel met de bevolking het welzijn van de burger te bevorderen. De zelfstandigheid van de lagere overheid dient daarom zoveel mogelijk te worden gehandhaafd en bevorderd. Het streven van de Regering is daarop gericht, mede uit een oogpunt van spreiding van macht.

Die zelfstandigheid van de lagere overheid kan echter nimmer absoluut zijn. Zo is een zekere mate van toezicht en coördinatie noodzakelijk. Daarenboven kunnen op diverse terreinen factoren een rol spelen of gaan spelen die in de richting van centralisatie wijzen. Als voorbeeld van dergelijke factoren moeten worden genoemd de toenemende schaalvergroting, het streven naar een gelijk voorzieningsniveau in het gehele land en de beperktheid van de financiële middelen.

Deze en andere factoren kunnen ertoe leiden dat bijvoorbeeld bij een bepaalde tot de autonomie behorende taak de noodzaak ontstaat van een zekere medeverantwoordelijkheid van de centrale overheid. Dat brengt dan in meerdere of mindere mate een bepaalde zeggenschap van de centrale overheid in het gemeentelijk beleid met zich mee en kan daardoor in zoverre tot aantasting van de gemeentelijke zelfstandigheid leiden.

Het is de taak van de Regering – en van de Staten-Generaal – in dit spanningsveld telkens een evenwicht te vinden waarbij het ingrijpen van de centrale overheid beperkt blijft tot het noodzakelijke en waarbij zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de positie van de lagere overheid. Indien in een concreet geval nieuwe ontwikkelingen ertoe leiden dat na een juiste afweging van alle belangen de centrale overheid bepaalde bevoegdheden aan zich trekt, is dat geen schending van het decentralisatiebeginsel, maar de erkenning van het feit dat in onze maatschappelijke verhoudingen bij bepaalde taken meer dan vroeger sprake is van een over de verschillende overheidsniveau's verdeelde verantwoordelijkheid.

Naar aanleiding van de vraag inzake de meeropbrengsten zij opgemerkt, dat er altijd van is uitgegaan, dat de voor de overheid uit het aardgas voortvloeiende baten aan de Nederlandse gemeenschap in haar geheel en dus aan de nationale middelen ten goede moeten komen. De mogelijkheid van een verantwoorde bedrijfsvoering door de gasdistributiebedrijven, d.i. inclusief dekking van het bedrijfsrisico, ligt in het wetsontwerp verankerd. Met de bedrijfseconomische positie van de bedrijven zal dan ook steeds rekening worden gehouden bij het te voeren beleid, zoals dat trouwens tot nu toe ook steeds het geval is geweest. Indien men verder zou gaan en de meerdere aardgasbaten volledig aan de gasdistribuanten ten goede zou laten komen, zouden hun inkomsten in geen enkele redelijke relatie meer staan tot de bedrijfsrisico's.

Met de veronderstelling, dat de kleinverbruikers van aardgas door de voorgenomen prijsverhogingen zeer gedupeerd zouden zijn, kunnen de ondergetekenden niet instemmen. De huisbrandolieprijzen zijn sinds september

1973 zeer snel en zeer sterk gestegen, namelijk met 75%. Daartegenover zullen de gasprijzen, die toentertijd reeds relatief waren achtergebleven bij de ontwikkeling van de huisbrandolieprijzen, met inbegrip van de verhoging met 5 cent per 1 januari a.s. na die datum slechts met 3/5 van de verhoging van de huisbrandolieprijzen gestegen zijn. Weliswaar betreft het hier een eerste aanpassing en zullen verdere verhogingen noodzakelijk zijn, maar zolang de gasprijzen nog ver achterblijven bij de olieprijzen, hebben de gasverbruikers een aanzienlijk voordeel. Daarbij komt, dat de prijsverhoging mede beoogt aan te sporen tot een efficiënter en zuiniger gebruik van het gas, waardoor het verbruik en dus ook de kosten in beginsel aanmerkelijk kunnen worden beperkt.

Gezien het vorenstaande en gelet op het feit, dat de verhoging van de gasprijzen volledig wordt gerechtvaardigd door de ingrijpende wijzigingen op de energiemarkt, menen de ondergetekenden dat het onjuist is te spreken van onbehoorlijk bestuur.

Voorts vroegen de aan het woord zijnde leden in hoeverre het bedrijfsleven de nadelige gevolgen van de voorgenomen tariefstelling zal ondervinden. De ondergetekenden willen hierop antwoorden dat de gevolgen hiervan van bedrijfstak tot bedrijfstak uiteen zullen lopen. Dat hangt vooral samen met de gasquote van de bedrijfstak (zie Centraal Economisch Plan 1974, blz. 179), de afwentelingsmogelijkheden en de mogelijkheden om door een meer critische opstelling tot een efficiënter gebruik te komen. Bij de nu aan de orde zijnde sterke gasprijsmutaties zal naar alle waarschijnlijkheid – meer dan in het verleden – de invloed van de prijselasticiteit van de vraag duidelijk voelbaar zijn.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de K.V.P. inzake de compensatie van de van jaar tot jaar stijgende kosten van de exploitatie van de gasdistributiebedrijven willen de ondergetekenden het volgende opmerken. Zoals hierboven reeds vermeld speelt de verantwoorde bedrijfsvoering van de distributiebedrijven een belangrijke rol bij het te voeren beleid. Dit betekent dat algemene kostenstijgingen zich steeds in redelijkheid zullen moeten vertalen in verruiming van de marge voor de distributiebedrijven.

Vervolgens werd de vraag gesteld, of het beginsel van de in Nederland bekende rechtsprocedures niet wordt aangetast door aan de Minister van Economische Zaken ten aanzien van de tariefstelling een zo onbegrensde bevoegdheid toe te kennen als in het wetsontwerp wordt voorgesteld. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat de in artikel 5, eerste lid, van het wetsontwerp neergelegde bevoegdheid, zeker na de daarin tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aangebrachte wijziging, in het geheel niet onbegrensd is zoals de aan het woord zijnde leden veronderstellen. Aanwijzingen inzake de tarieven kunnen aan een leverancier van aardgas alleen worden gegeven indien de door deze gehanteerde tarieven in strijd zijn met het belang van een goede energievoorziening. Er moet dus strijd zijn met bedoeld belang, hetgeen niet al te gemakkelijk zal mogen worden aangenomen. Wat het belang van een goede energievoorziening vereist zal een voortvloeisel moeten zijn uit het algemene energiebeleid, zoals dat door de Regering, in overleg met de Staten-Generaal, zal worden gevoerd. Daarbij komt, dat ingevolge artikel 5, tweede lid, bij het geven van een aanwijzing in ieder geval rekening zal moeten worden gehouden met het belang van een verantwoorde bedrijfsvoering door de betrokken leverancier.

De ondergetekenden wijzen er nog op, dat er – anders dan de aan het woord zijnde leden aannemen – wel degelijk beroep mogelijk is tegen het geven van een aanwijzing en wel beroep ingevolge de Wet beroep administratieve beschikkingen en in de toekomst ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

In antwoord op de vraag, of het wel correct en verantwoord is tegenover de lagere publiekrechtelijke organen de verhoging van de inkoopprijs zo kort na de afkondiging van de wet in het Staatsblad – ingeval het wetsontwerp tot wet zou worden verheven – te doen ingaan, wijzen de ondergetekenden er

op, dat de beleidsvoornemens van de Regering op dit punt reeds geruime tijd bekend waren. Bij brief van 29 oktober jl. heeft dan ook de VEGIN haar leden geadviseerd zodanige voorbereidende maatregelen te treffen, dat zij in staat zouden zijn op 1 januari 1975 de nieuwe tarieven in te voeren zodra de beslissing zou zijn gevallen. Na afloop van de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer adviseerde de VEGIN bij brief van 27 november jl. haar leden vóór 1 januari a.s. ook de formele behandeling van de tariefwijzigingen te doen plaatsvinden, zulks uiteraard onder voorbehoud van aanvaarding van het wetsontwerp door de Eerste Kamer. Daarbij werd een formulering in overweging gegeven om aan dit voorbehoud vorm te geven. Naar de mening van de ondergetekenden bestaat er geen bezwaar tegen het volgen van een dergelijke procedure. Mede gezien het belang, dat zij hechten aan het ingaan van de verhoogde inkooprijks per 1 januari a.s., achten zij het dan ook niet incorrect of onaanvaardbaar, dat een desbetreffende minimumprijzenbeschikking met ingang van die datum in werking zou treden. Dezelfde leden vroegen zich voorts af, of de tegenstelling tussen politiedwang en wat in de memorie van antwoord genoemd wordt 'een privaatrechtelijke constructie' wel juist is. Zoals in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer reeds werd gesteld, zou een privaatrechtelijke constructie, waarbij een contractprijs die lager is dan de minimumprijs, van rechtswege wordt gewijzigd in die minimumprijs, onvoldoende zekerheid bieden dat die prijs bij buitenlandse afnemers ook inderdaad kan worden ingevorderd. Dit zou naar de mening van de ondergetekenden ook het geval zijn, indien naast een dergelijke privaatrechtelijke constructie de sanctie van politiedwang zou worden opgenomen. In dat geval zou het bovendien mogelijk zijn, dat de afnemer probeert het boven de contractprijs betaalde achteraf terug te verdienen en dan zou politiedwang niet meer toepasbaar zijn. Daarom is in het wetsontwerp de constructie gekozen, dat de afnemers zich vooraf moeten verplichten de minimumprijs te betalen met als sanctie politiedwang. De ondergetekenden menen dat zo de beste kans bestaat, dat de minimumprijs ook zal worden betaald. De leverancier zou pas een beroep op overmacht behoeven te doen, wanneer de kraan wordt dichtgedraaid. Men moet aannemen dat in een dergelijk geval het beroep zal worden aanvaard. De ondergetekenden zouden de opvatting willen bestrijden dat met politiedwang zoals die in artikel 4 wordt geregeld een machtsmiddel wordt geschapen om de tenuitvoerlegging van rechtsgeldige uitspraken van bevoegde beslissingsinstanties te verijdelen. De voorgestelde regeling met politiedwang zal mogelijk tot andere uitspraken leiden dan wanneer een andersluidende regeling zou zijn getroffen. Op zulke uitspraken zullen de in het voorlopig verslag genoemde civiele executieverdragen onverlet van toepassing zijn. De ondergetekenden menen dat er geen conflict bestaat tussen deze verdragen en de voorgestelde wet; zij zien dan ook niet in waarom de Nederlandse rechter op grond van artikel 66 van de Grondwet zou kunnen uitspreken dat de thans voorgestelde bepaling inzake politiedwang buiten toepassing zou moeten blijven.

Over de vraag of uitsluiting van de aansprakelijkheid van de Staat kan worden bereikt in het geval van een ieder verbindende bepalingen van het EEG-verdrag, merken de ondergetekenden op dat naar hun oordeel in het EEG-verdrag geen bepalingen, dus ook geen ieder verbindende bepalingen, voorkomen waarmee artikel 7 van het ontwerp strijdig zou zijn. Gezien het karakter van instrumentenwet, dat het onderhavige ontwerp heeft, kan de voorgestelde wet zelf trouwens moeilijk met dat verdrag in strijd komen. Wel is theoretisch denkbaar dat in een procedure voor de nationale rechter zou worden uitgemaakt, eventueel na het vragen van een prejudiciële beslissing op grond van artikel 177 van het EEG-verdrag, dat een bepaalde vorm van toepassing van de Wet aardgasprijzen in strijd zou zijn met het EEG-verdrag. De Nederlandse Regering zal die toepassing dan moeten staken, maar ook dan zou artikel 7 van de wet, voor hetgeen geschied is in de periode dat de omstreden maatregel van kracht is geweest, blijven gelden.

Dezelfde leden vroegen nog, of de uitsluiting van aansprakelijkheid voor de Staat niet betekent, dat de gevolgen voor een uitspraak, dat een buitenlandse afnemer niet gebonden is aan het minimumprijvoorschrift, op de leveranciers worden afgewenteld. De ondergetekenden merken naar aanleiding hiervan op, dat de uitsluiting van de aansprakelijkheid van de Staat met name betekenis heeft voor schade, die indirect door het optreden van de Nederlandse overheid zou worden veroorzaakt bijvoorbeeld wanneer bedrijven stil komen te liggen. Voor dergelijke schade zal naar de mening van de ondergetekenden een Nederlandse leverancier niet kunnen worden aangesproken, omdat hij een beroep zal kunnen doen op overmacht.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen of een voortijdige verbreking van wettig aangegane en door de Staat goedgekeurde overeenkomsten zonder schadevergoeding niet strijdig is met de algemene beginselen van het volkenrecht. De ondergetekenden merken op dat de overeenkomsten, waar het hier om gaat, niet van volkenrechtelijke maar van privaatrechtelijke aard zijn. De overheid dient terughoudend te zijn met doorbreking van wettig aangegane privaatrechtelijke overeenkomsten. Dat neemt niet weg dat daartoe in bepaalde gevallen wel eens aanleiding kan bestaan. Een bekend voorbeeld is de Prijzenbeschikking Bouwbedrijf 1960 (vgl. de arresten van de Hoge Raad van 8 juni 1962, NJ 1965, 93/94). In beginsel ligt dit niet anders wanneer een van de contractspartijen een buitenlander is.

De Staat dient volkenrechtelijke overeenkomsten in acht te nemen, al bestaat op die regel een uitzondering voor het geval van een fundamentele wijziging van de omstandigheden, die heeft plaatsgevonden in vergelijking tot de omstandigheden waaronder die overeenkomst is afgesloten en die niet voorzienbaar was voor de partijen bij die (volkenrechtelijke) overeenkomst. De ondergetekenden hebben echter de stellige overtuiging dat de wet met geen volkenrechtelijke overeenkomst in strijd is. Zo men al zou aannemen, dat het beginsel van pacta sunt servanda, zoals dat in het volkenrecht geldt, niet alleen voor overeenkomsten tussen Staten geldt, maar ook voor civielrechtelijke overeenkomsten tussen semi-overheidsbedrijven en buitenlandse afnemers, dan geldt de hierboven genoemde uitzondering op dit beginsel tenminste in dezelfde mate.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden over de door de wet toegekende rechter, antwoorden de ondergetekenden, dat de bepaling van de Grondwet, waarop hier wordt gedoeld, niet in het geding is. Artikel 170 van de Grondwet wil garanderen, dat niemand kan worden belet zijn recht te zoeken bij de volgens de wet bevoegde rechter. Deze zal dan uiteraard overeenkomstig de wet rechtspreken. Artikel 7 van het wetsontwerp houdt in, dat in een bepaalde situatie geen recht op schadevergoeding bestaat. Ook het door dezelfde leden naar voren gebrachte grondwettelijke voorschrift inzake onteigening (artikel 165) is voor het onderhavige geval niet van belang. Bij overheidsingrijpen in overeen te komen of overeengekomen prijzen, is geen sprake van onteigening.

De leden van de fractie van de C.H.U. vroegen, welke invloed de voorgenomen regeling c.a. zal hebben op de voordelen, welke steeds voor het noorden des lands op het stuk van de aardgasleveringen hebben gegolden. Ook na de totstandkoming van de voorgestelde wettelijke regeling kan naar de mening van de ondergetekenden een korting voor het noorden blijven bestaan. Een geheel andere zaak is, dat de vraag aan de orde kan komen, of die korting op de inkoopprijs van het gas bij de komende stijgingen van de aardgasprijs procentueel gelijk kan blijven. Wanneer er aanleiding zou bestaan in de huidige situatie wijziging te brengen, zal daarover uiteraard vooraf intensief overleg met het noorden worden gepleegd.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af, hoe de Staat als wetgever zich niet aansprakelijk kan stellen voor de door hem zelf gegeven wetten. De ondergetekenden wijzen erop, dat alleen de wetgever kan vastleggen in welke gevallen wel en in welke gevallen niet een recht op schadevergoeding bestaat. Indien het in een bepaald geval gerechtvaardigd is, dat de Staat niet aansprakelijk is voor eventueel uit de toepassing van een wet voortvloeiende

schade, kan de wetgever een daartoe strekkende bepaling in het leven roepen. In het onderhavige geval achten de ondergetekenden na afweging van de betrokken belangen de in artikel 7 opgenomen bepaling gerechtvaardigd, omdat daarzonder het verwezenlijken van de doelstelling van de wet in ernstige mate in gevaar zou kunnen worden gebracht. Verwezen kan worden naar hetgeen hieromtrent verder is gesteld in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, bladzijde 27, derde volle alinea.

De hier aan het woord zijnde leden informeerden naar het standpunt, dat de Raad van State met betrekking tot artikel 7 heeft ingenomen. De ondergetekenden wijzen erop, dat in de huidige situatie de adviezen van de Raad van State of delen daarvan niet dan bij hoge uitzondering worden gepubliceerd en dan nog slechts met machtiging van de Koningin. De ondergetekenden achten het niet juist in een geval als het onderhavige aan de Koningin machtiging te vragen het standpunt van de Raad van State bekend te maken.

De Minister van Economische Zaken,
R.F.M. Lubbers

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
L.J. Brinkhorst

De Minister van Justitie,
A. A. M. van Agt

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
W. Polak

De commissie heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld, 13 december 1974.

Verburg (Voorzitter)

Vermeer

Teijssen (plv.)

Van der Maden

Zoutendijk

De Jong

Piket

Christiaanse (plv.)

Kremer

Van Kleef

Rang

Meuleman

Van Marion