STAAT, BODEMSCHATTEN EN ENERGIEPOLITIEK
een analyse van de strijd om de Mijnwet Continentaal Plat

Jan de Jong
Arnold Koper

Inleiding[1]

Schaarste, energie en staatsingrijpen

Sedert de energiekrisis lijken de verhoudingen op energiegebied geheel omgegooid. Het door de Club van Rome geïntroduceerde toekomstpessimisme werd door het olie-embargo en de daaruit voortvloeiende beperkingen in het energieverbruik bevestigd. Aan de periode van goedkope en overvloedige energie kwam een abrupt einde. Het energiebeleid zou voortaan in termen van schaarste worden geformuleerd. Het begrip schaarste kan echter op verschillende manieren worden ingevuld. Ofschoon niemand eraan kan twijfelen dat de voorraden olie en gas eindig zijn, is het de vraag of deze op dit moment al dusdanig zijn uitgeput, dat binnen enkele tientallen jaren een katastrofe is te verwachten. Toch is het dát beeld dat een zwaar stempel is blijven drukken op de openbare diskussie. De overheid en de energieproducenten spelen daar graag op in. Zij zijn bovendien in belangrijke mate de makers van dat beeld.

Ofschoon het overheidsbeleid reageert op de situatie (van overvloed of schaarste) op de energiemarkt, is niet deze invulling van het schaarstebegrip maatstaf voor het optreden van de overheid. Lubbers, de vorige minister van Ekonomische Zaken, erkende dit trouwens in zijn Energienota: "Op langere termijn bezien is er in beginsel de eindigheid van de energiedelfstoffen. Of deze eindigheid zich binnen afzienbare tijd kenbaar zal maken als een absoluut tekort, is moeilijk met zekerheid te beoordelen.

1. Dit artikel had niet tot stand kunnen komen zonder het kollektieve werk van de deelnemers aan het werkkollege Energiebeleid en Energienetwerk in Nederland. Dit werkkollege wordt gegeven binnen het kader van het politikologieonderwijs van de Vakgroep Methoden en Technieken van de Subfakulteit der Algemene Politieke en Sociale Wetenschappen (FSW-A) van de Universiteit van Amsterdam.
Het werkkollege staat onder leiding van prof. Rob Mokken, drs. Gerrit-Jan Zijlstra en Peter Neijens.
Speciaal bedanken wij Meindert Fennema, Peter Neijens, Siep Stuurman, Elly Voerman en Gerrit-Jan Zijlstra, allen werkzaam aan de FSW-A, voor hun bijdragen aan de totstandkoming van dit artikel.

Krachten als het rpijsmechanisme en het overheidsbeleid kunnen het evenwicht bevorderen, o.m. doordat nieuwe energiebronnen en technologieën binnen bereik komen."[2]

Wij zullen schaarste en overvloed dan ook niet in absolute termen begrijpen, maar in samenhang met het kapitalistische karakter van de energieproduktie, waarbij faktoren als winstniveau en prijsmechanisme de toestand van relatieve schaarste of overvloed bepalen. Daarbij is van een planmatige produktie van energiegrondstoffen maatschappelijk gezien geen sprake en de niet-maatschappelijk-geplande energieproduktie kan onder bepaalde konkurrentieverhoudingen en imperialistische tegenstellingen aanleiding geven tot storingen in de energievoorziening en dus tot een reële schaarste aan energie.

Nu het energiebeleid in termen van 'schaarste' wordt geformuleerd is bij grote delen van de bevolking en bij regeringsleiders het besef doorgedrongen dat het energievraagstuk krachtiger en meer gekoördineerd moet worden aangepakt. In alle voorstellen en initiatieven is het opvallende dat de staat meer dan voorheen een regulerende rol krijgt toegewezen. Daarmee wordt een tendens bevestigd waarbij de problemen van de kapitalistische ekonomie nog slechts via een grotere invloed van de staatsapparaten in de ekonomie kunnen worden 'opgelost'.

Maar de mogelijkheid van storingen en disproporties in de energievoorziening is (was) bij voortduring aanwezig en de grens tussen staatsonthouding en staatsingrijpen ligt niet in de eerste plaats bij de energiekrisis. Ook vóór de energiekrisis speelde de Nederlandse staat een grote rol in het energievraagstuk, zowel in de beginperiode van Nederlandse industriële ontwikkeling als na de Tweede Wereldoorlog, bij de opmars van de olie, bij de gasvondst in Groningen, bij de boringen op de Noordzee.

De Nederlandse overheid heeft al rond de eeuwwisseling bemoeienis met de produktie van kolen en de produktie en distributie van gas en elektriciteit. Het grootste deel van deze energiebedrijven is in ieder geval tot aan het begin van de zestiger jaren in overheidshanden gebleven.

Aan het eind van de vijftiger jaren brengt de ontdekking van de aardgasbel bij Slochteren een grote schok teweeg op de Nederlandse energiemarkt. De konsekwenties van deze grote gasvondst moesten worden betrokken bij de energiepolitieke doelstellingen van de Nederlandse staat. De problemen die reeds waren voortgevloeid uit de konkurrentieverhouding tussen steenkool en aardolie werden verder verscherpt door de gasvondst in Groningen (en daarachter de verwachtingen die men koesterde ten aanzien van kernenergie). Tegelijk maakte de gasvondst het juist mogelijk om een

2. R.T.M. Lubbers, *Energienota, Tweede Kamerstuk nr. 13122, zitting 1973-74*, p.5.

aantal problemen rond de kolen-olie konkurrentie 'op te lossen'. Het Slochterense aardgas maakte een grootscheepse reorganisatie van de Nederlandse energiemarkt noodzakelijk – een reorganisatie o.l.v. de overheid, die vooral ten koste zou gaan van de Limburgse mijnen. Het resultaat van deze reorganisatie was de integratie van olie- en kolenkapitaal in één energie-monopolie. Gedeeltelijke privatisering van het centrale gasproduktie- en distributie-apparaat was het gevolg, al hield de staat toezicht op prijzen en tarieven om ook de belangen van (groot)verbruikers te kunnen waarborgen.

Na Slochteren raakte ook het Noordzeegebied (het Continentaal Plat) in de belangstelling van de energieproducenten. Daar kwam het principe van staatsinmenging echter onder veel meer druk te staan! *Accepteerden Shell en Esso voor de gasbel bij Slochteren een 'gemengd bedrijf', waar het gaat om de oliewinning op de Noordzee, verzetten zij zich fel tegen iedere gedachte aan staatsdeelneming. Deze strijd om de deelneming van de staat in de oliewinning op het Continentaal Plat, en de strijd over de inkomsten voor de overheid uit deze oliewinning, zijn de centrale twistpunten bij de langdurige strijd om de oliewinning op het Plat.* We zullen in dit artikel zien of de oliemaatschappijen er uiteindelijk in slagen de uitkomst in hun voordeel te doen zijn. *Vijf jaar strijd (1963-67) rond het staatsingrijpen – zij vormt de kern van dit verhaal.*

Energiepolitiek in overvloed?

De Nederlandse energiepolitiek in de zestiger jaren sluit aan op een grote konkurrentie tussen de energiekapitalen onderling en een grootaanbod tegen lage prijs. Het zijn deze twee elementen (konkurrentieverhoudingen en de verhouding tussen vraag en aanbod) die ons inziens bepalend zijn voor de vraag of en hoe de staat in de energiesektor ingrijpt.

Op basis van de marktverhoudingen in de vijftiger jaren heeft de Nederlandse overheid de twee belangrijkste doelstellingen van energiebeleid, te weten a) de veiligstelling van de eigen, nationale energievoorziening, en b) de zo goedkoop mogelijke energievoorziening ongeacht de herkomst, trachten te realiseren door de vrije konkurrentie te bevorderen. In een situatie van overvloed kon de staat de doelstelling van een goedkope voorziening laten prevaleren zonder dat de doelstelling van een veilige voorziening vooreerst gevaar liep. De olieproducenten kregen alle ruimte en prijs en aanbod waren nog geen probleem.

Pas later dwong de problematische ontwikkeling in de konkurrentieverhouding tussen geïmporteerde olie en vaderlandse steenkool de Nederlandse staat tot ingrijpen. Inmiddels vroeg ook de konkurrentieverhouding

tussen de olieproducenten onderling de nodige aandacht van de staat op het terrein van de mijnwetgeving. Dit in verband met het onophoudelijke streven van de oliekoncerns om de feitelijke en ongelimiteerde eigendom over de bodemschatten te verwerven. In het verlengde van dit monopoliseringsstreven van de energiekapitalen lag het streven naar een zo groot mogelijke beheersing van de afzetmarkt en de daarbij behorende distributieapparaten.

Het monopolistische streven van de energieproducenten is in principe strijdig met de belangen van bijna alle andere kapitalen. Al komt die tegenstelling niet ieder moment op dezelfde wijze tot uitdrukking, als kopers van energie hebben de andere kapitaalsgroepen belang bij een zo groot mogelijk aanbod van en konkurrentie tussen de verschillende energiekapitalen, bij zo laag mogelijk prijzen voor hun grond- en brandstoffen. Deze konkurrentieverhouding speelde al rond de konstruktie van de exploitatiestruktuur van het Groningse aardgas, maar de belangentegenstelling zou na de energiekrisis nog sterker naar voren komen, toen de staat aan de kant van de vraag ingreep, in de sfeer van prijzen en een selektief toewijzingsbeleid.

Ekonomie en politiek

Hoe de met elkaar strijdige tendenzen tot uitdrukking komen in het overheidsbeleid, is in de eerste plaats een vraagstuk van empirische aard, waarbij de binding van kapitaalsgroepen met delen van het staatsapparaat een bepalende faktor is.

Verschillende delen van het staatsapparaat kunnen daarbij met verschillende belangengroepen zijn verbonden. Ook worden tal van posities in het staatsapparaat door voormalige funktionarissen uit het bedrijfsleven bezet. Zelfs binnen een enkel ministerie dringt de monopolistische konkurrentie door; strijdige afdelingsbelangen zijn daarvan de uitdrukking. Dit geldt met name voor een departement als Ekonomische Zaken.

De idee van de staat als een wellicht niet-neutrale, maar toch in ieder geval vrij harmonieuze instantie waaruit na een proces van wikken en wegen en de nodige demokratische procedures een beleid te voorschijn komt is ons inziens geen reëel beeld van de wijze waarop beleid tot stand komt. De staat is in de eerste plaats een slagveld van verschillende ekonomische belangengroepen. Het beleid, het algemeen belang zo men wil, is zo de resultante van vele afzonderlijke tegenstrijdige belangen en kan daardoor op het zelfde moment en zeker in de tijd meer dan één gezicht hebben.[3]

Naarmate de staat in toenemende mate zelf een materieel belang (bijv.

in de vorm van extra aardgasbaten) krijgt in de energievoorziening, zal ze in de konflikten tussen bepaalde belangengroepen gemakkelijker positie kiezen: gelijk de oliekoncerns zal de staat willen profiteren van hogere gasprijzen, ten koste van andere belangen.

Het zou echter onjuist zijn om de zaken zo voor te stellen alsof alleen de verschillende monopolistische belangengroepen invloed op het overheidsbeleid zouden hebben. Ook de belangen van de arbeidersklasse en de met haar verbonden groepen vinden hun uitdrukking in het beleid. De organisaties van de arbeidersbeweging nemen echter minder (en minder vitale) posities in het staatsapparaat in dan de ondernemers en hun organisaties. De invloed van de arbeidersbeweging is daardoor veel meer afhankelijk van massastrijd en van parlementaire posities die gelegenheid geven in regering en andere delen van het staatsapparaat de nodige invloed te verwerven. Dergelijke posities staan echter voortdurend onder druk, zowel van de kant van het parlement als vanuit een struktureel anders georiënteerd bureaukratisch apparaat. Zij zijn alleen door middel van massastrijd te handhaven op straffe van verlies van posities óf een gedwongen aanpassing aan de status quo.

De partijen van links in Nederland streven begin zestiger jaren naar een zo groot mogelijke zeggenschap van de staat over olie en gaswinning en verlangen uit die winning een zo groot mogelijk profijt voor de gemeenschap. We zullen zien hoe dit streven tot een konfrontatie met de oliemaatschappijen leidt, die uiteindelijk door links zal worden verloren.

Het zal duidelijk zijn dat we in onze analyse van het Nederlandse energiebeleid niet alle belangrijke momenten uitgebreid konden ontwikkelen. Ons verhaal koncentreert zich, zoals gezegd, op de wijze waarop de participatie van de staat in de olie en gaswinning op het Continentaal Plat vorm heeft gekregen. De standpunten van diverse groeperingen komen daarbij uitgebreid aan de orde. De institutionele verbindingen tussen

3. Vondeling geeft hiervan een interessant voorbeeld. Om de lange wachttijden voor de telefoonaansluitingen te bekorten moest het aantal telefooncentrales worden uitgebreid. Hierover ontstond een heftige strijd tussen drie PvdA-ministers uit het kabinet Cals. 'Toen wij het met zijn drieën niet eens werden, is het gevecht in de ministerraad voortgezet. (...) De moeilijkheid was dat wij alle drie gelijk hadden: Suurhoff, die de achterstand, ontstaan in de voorgaande jaren, wilde wegwerken, Den Uyl, die verantwoordelijk was voor het prijsbeleid en die zich verzette tegen hogere tarieven, en ik die terecht bezwaar had tegen een financiering uit nog hogere belastingen.
De ons begeleidende ambtenaren zeiden later, dat zij nog nooit zo'n hartstochtelijk gevecht tussen ministers hadden meegemaakt... Het algemeen belang heeft dikwijls meer dan twee gezichten! '
Dr. A. Vondeling, *Nasmaak en Voorproef. Een handvol ervaringen en ideeën*, Amsterdam, Arbeiderspers 1968, p. 72.

ondernemersgroepen en staatsapparaat, ofschoon van grote betekenis, zullen we slechts fragmentarisch belichten. Onze grootste aandacht heeft de strijd op parlementair niveau. Dit is niet zo toevallig gezien de parlementaire verhoudingen op het hoogtepunt van de strijd: de PvdA, in de regering-Cals, heeft verregaande plannen voor staatsinmenging in de maak — voor de rechtse partijen is dan het tegenwicht van het parlement van de grootste betekenis. Het is op dit niveau dat de onophoudelijke pressie van de kapitaalsgroepen d.m.v. het optreden van de rechtse partijen zijn komplementering krijgt!

I. HET BEGIN VAN DE MOEILIJKHEDEN ROND DE OLIE- EN GASWINNING OP HET KONTINENTAAL PLAT

In de zestiger jaren werd het boren naar olie en gas op zee een normaal verschijnsel. Ook het Noordzee-gebied raakte, vooral na de ontdekking van Slochteren, in de belangstelling van de oliekoncerns. Het boren op de Noordzee paste in de strategie van de oliemaatschappijen om hun aktiviteiten te spreiden en gedeeltelijk te verleggen naar andere gebieden.

In paragraaf 1 gaan we kort in op de 'Rückverlagerungsstrategie'.[4] Door de komst van de oliekoncerns werd het voor de betrokken kuststaten noodzakelijk om de jurisdiktie over de desbetreffende zeewateren te regelen. In 1958 werden in het Verdrag van Genève internationale juridische afspraken gemaakt over de verdeling van het Continentale Plateau (alle aan land grenzende grotere wateren). De algemene bepalingen van het Geneefse Verdrag moesten begin zestiger jaren nog worden verwerkt in de respektievelijke mijnwetgevingen. Uit de wijze waarop dat gebeurde blijkt, dat de oliemaatschappijen weinig in de weg werd gelegd. Deze terughoudendheid van een aantal Westeuropese landen was de resultante van de groeiende betekenis van de olie voor de Europese energievoorziening en de wijze waarop in Europees en nationaal verband werd gereageerd op de opmars van de olie en de oliekapitalen (paragraaf 2).

In paragraaf 3 bekijken we ook welke positie het oliekapitaal zich inmiddels in Nederland had verworven. Tot Slochteren werd de relatie tussen de Nederlandse staat en het oliekapitaal niet als probleem gesteld. Maar door de komst van de oliemaatschappijen naar het Noordzeegebied

4. H. Elsenhans (Hrsg), *Erdöl für Europa*, Hamburg, Hoffmann und Campe, 1974, p. 18.

kwam de oude mijnwetgeving op de tocht te staan. De strijd om de nieuwe wetgeving werd een slepende zaak.

1. Oliestrategieën

Na afloop van de tweede wereldoorlog namen de 'seven sisters', Esso, Mobil, Gulf, Texaco, Socal, B.P. en Shell, de olievelden in het Midden-Oosten in produktie. Door het handhaven van de 'Golf-prijs'[5] boekte het oliekartel reusachtige winsten.

Die extrawinst vormde voor een aantal Amerikaanse 'independents'[6] aanleiding om in de vijftiger jaren ook een kans te wagen in het Midden-Oosten. Zij konden profiteren van het dreigende konflikt tussen het oliekartel en de heersende klassen van de oliestaten over de verdeling van de extrawinsten. Hun grote kans kregen de 'onafhankelijken' in Libye, waar de sedert 1951 onafhankelijke regering besloot, dat de oliewinning niet gemonopoliseerd zou worden door het Kartel. De regering van Libye verleende aan verschillende maatschappijen een groot aantal koncessies. Met deze olie voerden de 'onafhankelijken' hun konkurrentiestrijd op de Europese markt. Rond 1957 kwam, onder andere door deze konkurrentie, zelfs een flinke prijsdaling in zicht. Onder druk van de Amerikaanse binnenlandse producenten, maar tegen de zin van de internationaal opererende oliemaatschappijen, ging de Amerikaanse regering over tot importbeperkende maatregelen (1959). De konkurrentiestrijd werd nu nog heviger op de Europese markt uitgevochten. De Europese kolenproducenten dreigden hierdoor het onderspit te delven.

Intussen werden steeds weer nieuwe bronnen geëxploiteerd. De olie uit het Middenoosten werd steeds belangrijker, totdat veranderingen in het

5. De prijzen voor ruwe olie uit de Golf van Mexico, waar de produktiekosten vele malen hoger waren als in het Midden-Oosten, waren vóór W.O.-II referentiepunt voor de prijzen van ruwe olie waar ook ter wereld. Bij deze prijzen werden dan nog de kosten van verzekering en verscheping opgeteld. Zo konden de oliemaatschappijen gigantische winsten maken doordat ze het verschil in produktiekosten en het verschil in vervoerskosten (de kosten van vervoer van olie van de Perziese Golf naar Londen zijn immers aanzienlijk lager dan de berekende vervoerskosten) om niets opstreken. Na de Tweede Wereldoorlog werd dit systeem gewijzigd. De kosten van de denkbeeldige verscheping van de Golf van Mexico naar een willekeurige plaats in Europa werden nu niet meer in rekening gebracht. De verkoopprijs van ruwe olie uit Mexico bleef echter aanvankelijk gelijk aan de prijs van olie uit het Midden-Oosten, zodat het grootste deel van de superwinsten behouden kon blijven.

6. De 'independents' zijn grote, niet tot de Seven-Sisters behorende, Amerikaanse oliemaatschappijen als Hunt, Marathon, Paul Getty, Continental Oil en Phillips. Deze maatschappijen wisten na de Tweede Wereldoorlog een aantal gebieden in koncessie te krijgen en markten te veroveren. Dit leidde tot een verscherpte konkurrentie- en prijzenslag, vooral op de Europese markt die in de zestiger jaren een groot aanbod van ruwe olie te verwerken kreeg.

politieke klimaat de oliemaatschappijen stimuleerden om hun grondstoffenbasis uit te breiden. Op lange termijn zou het konflikt met de heersende klassen uit de oliestaten alleen maar kunnen groeien.

Tenslotte werd de olieproduktie in toenemende mate naar de kapitalistische metropolen zelf verlegd, nadat gebleken was dat de zeebodem mogelijk aanzienlijke voorraden aardolie en aardgas verborg. In dit licht moeten we de toenemende aktiviteiten van de oliemaatschappijen op de Noordzee beschouwen. Deze 'Ruckverlagerungsstrategie' vereiste een flink kapitaalfonds om de investeringen te bekostigen, en een hoger prijspeil om de winning winstgevend te laten zijn. Deze strategie werd op het einde van de vijftiger jaren voorbereid (door het starten van opsporingswerkzaamheden, door pogingen de off-shore-technologie te ontwikkelen, door een grote kapitaalmassa te mobiliseren, enz.) en in de zestiger jaren, na de oprichting van de OPEC-kartel en bijvoorbeeld na de veelbelovende ontdekking van het Slochterengas, versneld in praktijk gebracht.

2. Olie in Europa

De Westeuropese regeringen werden door het wereldwijde opereren van de oliemaatschappijen voor toenemende problemen gesteld. De opmars van de olie, in Amerika een vooroorlogs proces dankzij de snelle opkomst van de chemische industrie en het tot massaprodukt worden van de auto, betekende een aanslag op de Europese zelfvoorzienende energiepositie.

Het Westeuropese energieverbruik was nog grotendeels op steenkool gebaseerd. De noodzaak van Amerikaanse hulp bij de naoorlogse wederopbouw van de Europese ekonomieën werd nu door het oliekartel en de Amerikaanse regering aangegrepen om de door de zeven grote oliekoncerns beheerste aardolie aan de Europese energiekonsumenten op te dringen. De Marshall-hulp was daarbij van essentiële betekenis: "Ongeveer 2 van de in totaal 13 miljard dollar Marshall-hulp was bestemd voor de invoer van olie, terwijl het Marshallplan projekten voor Europese produkten van olie blokkeerde."[7]

Aanvankelijk leek het vooruitzicht van de Europese energieproducenten niet ongunstig. De Europese kolenmijnen konden de snel-stijgende vraag naar kolen niet bijhouden. De in 1952 opgerichte EGKS (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal), opgericht om de konkurrentie tussen de Europese kolen- en staalindustrieën op te heffen, was in dit licht beschouwd een uitdrukking van het floreren der Europese mijnindustrieën.

7. M. Tanzer, *The energy crisis. World struggle for power and wealth.*, New York/Londen, Monthly Review Press, 1974, p. 18.

De EGKS bleek echter niet het geschikte orgaan om op lange termijn de konkurrentieverhouding met de ingevoerde aardolie tot een goed einde te brengen. Aan de EGKS werd de mogelijkheid om een oliebeleid te voeren zelfs onthouden. Zo werd miskend, "dat niet de binding met de staalproduktie de beheersende faktor was in de steenkoolindustrie, maar dat de ontwikkeling van de energiegrondstoffenmarkt de plaats van de steenkool in de wereldekonomie ging bepalen. Voor dit aspekt was in het verdrag geen plaats ingeruimd, maar in de komende decennia zou dit van wereldomvattende betekenis worden."[8]

Het vraagstuk van de olievoorziening kwam in 1958 wel onder het Verdrag van Rome (EEG) te vallen, maar de bevoegdheden van de EEG waren minimaal. Op Europees niveau kon men niet verder komen dan het formuleren van energiepolitieke doelstellingen. Wel verkondigde de Gemeenschap in algemene bewoordingen de opvatting dat er gezien de waargenomen daling van de olieprijzen geen sprake was van de noodzaak tot grotere zelfvoorziening en dat onvermijdelijk de kolenproduktie moest worden afgeremd. Voor het nemen van konkrete energiepolitieke maatregelen was de Gemeenschap echter afhankelijk van de instemming van alle lidstaten. En afgezien van een omstreden subsidieregeling voor de afbouw van de mijnen, is er geen daadwerkelijk Europees energiebeleid gevoerd.

3. Oliekapitaal in Nederland

Monopolistische kontrole over de verschillende fasen van produktie en distributie van energie is een belangrijk streven in de ontwikkeling van de energiekapitalen. In de extraktieve fase wordt de monopolisering daarbij gestimuleerd door de specifieke natuurbasis van de oliewinning. Olie en gas bevinden zich slechts in beperkte mate en op bepaalde plaatsen onder het aardoppervlak en zijn bovendien, gegeven de stand van de techniek, slechts in beperkte mate profitabel winbaar. De energiekapitalen streven ernaar de beperkingen die de natuur aan de produktie van energiedragers oplegt tot reële, maatschappelijke beperkingen te laten worden door in een proces van onderlinge konkurrentie de eigendom over de bodemschatten waar ook ter wereld te verwerven en zo de energiesektor voor andere kapitalen af te sluiten.

Bij hun streven de eigendom over de bodemschatten te verwerven vinden de energiekapitalen historisch gezien het private grondbezit op hun weg. De belemmeringen die van het private grondbezit uitgingen bij de

8. Ir. C.E.P.M. Raedts, *De opkomst, de ontwikkeling en de neergang van de steenkolenmijnbouw in Limburg*, Assen, Van Gorcum, 1974, p. 198.

exploitatie van bodemschatten moesten uit de weg worden geruimd. Dit geschiedde onder andere door een scheiding aan te brengen tussen de eigendom van de bovengrond en de zich ondergronds bevindende bodemschatten. Hierdoor kon de eigenaar van de bovengrond ingeval van een succesvolle vondst van bodemschatten daarop geen recht meer doen gelden waardoor de positie van de vinder werd versterkt.

Deze scheiding voltrok zich in Nederland in de Franse Tijd (1795-1813). De in 1810 overgenomen Franse mijnwet was het resultaat van de klassenstrijd tussen de Franse bourgeoisie en de grootgrondbezitters.

Door de Mijnwet-1810 werd ook in Nederland de staat eigenaar van de bodemschatten en werd zij het die bepaalde wie de bodemschatten mocht exploiteren en verleende zij daartoe de koncessies en winningsrechten. De opsporing van delfstoffen is op grond van dezelfde mijnwet vrij, mits de grondeigenaar toestemming verleent. Doet deze dat niet, dan kan de opspoorder in beroep gaan bij de minister. Een opsporingsvergunning betekent echter niet automatisch dat een winningsvergunning wordt verleend.

De mijnwet heeft nooit tot ernstige problemen aanleiding gegeven; ook niet nadat de olieindustrie opkwam en Nederland in de Bataafse Petroleum Maatschappij, later de Shell, haar eigen oliegrootmacht kreeg. Het probleem dat bij een eventuele olievondst de vinder niet automatisch eigenaar van de vondst zou worden en evenmin zonder meer recht op een winningsvergunning zou hebben was toen nog niet zo aktueel, omdat voornamelijk de staat zelf opsporingen verrichtte. In de dertiger jaren werd het probleem opgelost door de BPM voor het grootste deel van Nederland een wettelijk opsporingsmonopolie te verlenen. Na de oorlog werd de opsporingsvrijheid weliswaar hersteld, maar het feitelijke monopolie van de Bataafse bleef gehandhaafd. De Bataafse deed in 1947 zijn koncessies over aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij, de joint-venture in Nederland van Koninklijke/Shell en Esso. De NAM breidde haar koncessies in de periode 1948 (Schoonebeek) – 1963 (Groningen) gestaag uit. Door het ontbreken van konkurrentie ontwikkelde de NAM ook op andere terreinen een monopolie, bijvoorbeeld waar het ging om geologische gegevens. De NAM beschikte zelfs over meer gegevens dan het semi-overheidsapparaat, de Geologische Stichting, dat hiermee belast was (met dit apparaat werkte ze overigens nauw samen).

De onhoudbaarheid van de mijnwet 1810 trad aan het licht toen de vondsten bij Slochteren van gigantische omvang bleken te zijn. Het in de mijnwet vastgelegde principe van de opsporingsvrijheid begon zich nu te wreken.

Shell's president-direkteur Loudon klaagde: "Pas na de vondst bij Slochteren begonnen ook andere oliemaatschappijen een kans te wagen; dit konden zij des te gemakkelijker doen, omdat de Nederlandse mijnwetgeving daartoe onbedoeld de helpende hand bood, door het beginsel van vrijheid van opsporing te erkennen. In de praktijk betekent dit dat men als konkurrenten vlak naast elkaar kan gaan boren, wat er toe kan leiden dat de minst aktieve ondernemer gebruik maakt van de waarneembare resultaten van de succesvolle ondernemer." En Loudon formuleerde verder: "Een moderne petroleumwetgeving gaat uit van exklusieve exploratierechten op een bepaald welomlijnd gebied, met automatische overgang naar ontginningsrechten, indien binnen dat gebied olie of aardgas gevonden wordt. De regering dient toekenning van vergunningen te toetsen aan een aantal maatstaven, zoals technische bekwaamheid, afzetkapaciteit, reeds verricht werk en de betekenis van een bedrijf voor de nationale ekonomie."[9]

Was de opsporingsvrijheid op het vasteland de Shell en de NAM een doorn in het oog, ook de situatie op het Continentaal Plat was voor de Shell en voor de andere oliemaatschappijen niet erg bevredigend. Ofschoon de Mijnwet niet van toepassing was op de buitenterritoriale wateren, werd ook hier de opsporingsvrijheid niet belemmerd. De oliekoncerns wilden echter meer: omdat de financiële en geologische risiko's bij de opsporing van olie en gas in de Noordzeebodem voor de oliemaatschappijen niet gering waren (de kans op een kommerciële vondst was kleiner en de exploitatie vergde op langere termijn grote bedragen risikodragend kapitaal), wilden de oliekoncerns graag de grootst mogelijke zekerheid dat zij een kommerciële vondst konden ontginnen op basis van vooraf gemaakte afspraken.

In dat opzicht voldeed de Mijnwet-1810 zeker niet:

- Gedurende de opsporingsfase konden geen exklusieve rechten worden verleend.
- De succesvolle vinder had niet de zekerheid dat hem de koncessie voor ontginning van zijn vondst zou worden toegewezen.
- De kondities waaronder de winning plaats moest vinden waren niet vooraf overeen te komen.[10]

De konkurrentie leidde inderdaad tot zo'n chaos dat minister Andriessen (VVD) van Ekonomische Zaken (regering-Marijnen) ingreep. In 1963 werd afgekondigd dat boringen op het Nederlandse Plat in afwachting van een nieuwe Mijnwet-Continentaal-Plat, als een onvriendelijke daad zouden

9. *Financieel Dagblad*, 27 maart 1964.
10. Prof. mr. P. Schierbeek, *Olie en gas in Nederland*, Amrobank, 1965, p. 10.

worden beschouwd.

Terwijl minister Andriessen nu dus boringen op het Continentaal Plat had verboden weigerde hij een zelfde maatregel voor het vasteland te nemen onder het motief dat daar de konkurrentie bij het opsporen van delfstoffen diende te worden aangemoedigd.[11]

Eerst het nieuwe kabinet Cals zou aan deze situatie een einde maken. Met de indiening van een wetsontwerp, eind 1965, kwam aan de opsporingsvrijheid een einde. Pas in 1967 werd het wetsontwerp (Wet Opsporing Delfstoffen) van kracht, waardoor ook op het vasteland, behoudens de al verleende koncessies, twee jaar niet geboord werd.

Door de onverwacht grote aardgasrijkdom en de plotselinge konkurrentie tussen de oliemaatschappijen werd, waar de bestaande (mijn)wetgeving faalde, het vraagstuk van de eigendom van de bodemschatten en de wettelijke regelingen daaromheen een dringend probleem. Vier regeringen moesten zich over het vraagstuk buigen. De regeringen De Quay en Marijnen konden hun werk niet voltooien, de derde regering (Cals) werd tenslotte naar huis gestuurd en pas in de vierde regering (ad interim: Zijlstra) zou het oliekapitaal zijn steunpunt vinden.

II. STAATSDEELNEMING IN DISKUSSIE

Voordat minister Andriessen van Ekonomische Zaken zijn voorstellen voor de Mijnwet-Continentaal-Plat had afgerond, viel het kabinet-Marijnen naar aanleiding van de omroep-kwestie.

De nieuwe regering-Cals maakte al in haar regeringsverklaring van 27 april 1965 duidelijk dat zij een ander energiebeleid wilde voeren: "Ten aanzien van de exploitatie van aardolie en aardgas zal worden onderzocht, of het wenselijk is dat de staat zelf deelneemt aan de exploitatie van delfstoffen (...). Bij de uitgifte van vergunningen zal nauwkeurig gelet worden op het verkrijgen van een zo groot mogelijk rendement voor ons land."[12]

De opvatting (bij grote bevolkinsgroepen bestaand) dat de opbrengsten van de gas- en olierijkdommen ten goede moesten komen aan de gemeenschap, vond zo enige weerklank in de regeringsverklaring, niet in het laatst doordat de konfessionelen na de val van de regering-Marijnen weer een opening hadden gemaakt naar de sociaal-demokratie en de PvdA nu in de regering vertegenwoordigd was. Ofschoon de socialisatie-ideeën na de

11. Prof. mr. P. Schierbeek, *idem*, p. 14.
12. *Regeringsverklaring, Handelingen Tweede Kamer, 27 april 1965*, p. 1315-1316.

oorlog bij de sociaal-demokratie enigszins waren verdrongen, speelde het vraagstuk van beheer van de bodemschatten bij hen nog sterk (paragraaf 1).

Bij de oplossing van de struktuur van winning en distributie van het Groningse aardgas was het evenwel nog maar een minderheid in de PvdA-fraktie die een grotere staatsinvloed wilde. De PvdA stemde in de Tweede Kamer uiteindelijk in met de voorstellen van De Pous (paragraaf 2).

Toen achteraf bleek dat de oliemaatschappijen met Slochteren wel een heel grote slag hadden geslagen, sloeg de stemming binnen de PvdA om. Dat resulteerde in de wijzigingen van de nieuwe minister van Ekonomische Zaken, Den Uyl, in de plannen ten aanzien van het Continentaal Plat. Zijn nieuwe voorstellen werden echter in het parlement gaandeweg uitgehold. Hierbij kwam het vraagstuk van de parlementaire kontrole wel in een vreemd daglicht te staan. Den Uyl moest zijn plannen matigen, maar de reaktie matigde zich niet. In laatste instantie luidde die reaktie mede de val van het kabinet-Cals in! Daarna was het de vraag of Zijlstra voor het oliekapitaal schoon schip zou maken (paragraaf 3).

1. Sociaal-demokratie en bodemschatten

Zowel programmatisch als praktisch had de sociaal-demokratie zich in de zestiger jaren ver van haar oorspronkelijke socialistische beginselen verwijderd. Direkt na de oorlog had de PvdA nog naar socialisatie van de partikuliere mijnen gestreefd. Het voorstel bleek echter, naarmate de restauratie voortschreed, de ekonomie zich herstelde en de koude oorlog alle progressieve ontwikkelingen verstikte, onhaalbaar. Wel bleef het idee in de rijen van de PvdA voortleven en we vinden het weer terug in 'De Weg naar de Vrijheid' waarin binnen het kader van een Europese politiek op mijnbouwgebied (EGKS) een nationalisatie van de mijnen werd verdedigd. In dat zelfde programma vinden we ook een uitspraak over de oliewinning: "Principieel", heette het daar, "... behoort deze winning van belangrijke bodemschatten te liggen in overheidshanden." Een principe dat echter in de erop volgende zin meteen ontkracht werd: "De betrekkelijk geringe omvang van de produktie, naar internationale produktiemaatstaven gemeten en de omvangrijke kapitaalsinvesteringen nodig voor de onderzoekswerkzaamheden, maken dat deze werkzaamheden ekonomisch het beste door een internationaal over hulpkrachten beschikkende maatschappij kunnen worden uitgevoerd."[13]

13. *De Weg naar de Vrijheid, een socialistisch perspectief,* rapport van de

In het in 1959 tot stand gekomen beginselprogramma van de PvdA dat onder invloed van tien jaar koude oorlog, rooms-rode koalitie en welvaartsstaat-ideologie de laatste restanten marxisme uit de beginselen verwijderde, treffen we over het vraagstuk van de bodemschatten geen expliciete passage meer aan. Wel zien we in dit programma, waarin niet het kapitalistische stelsel, maar de 'nog sterke kapitalistische krachten' centraal werden gesteld, de volgende vrij algemene en kompromisachtige formuleringen. "Zowel vanuit een oogpunt van doelmatigheid als van spreiding van macht, is het gewenst dat verschillende vormen van gemeenschaps- en partikuliere produktie naast elkaar bestaan. Binnen dit raam dient de partikuliere beschikkingsmacht te worden beperkt voorzover het gemeenschapsbelang dit nodig maakt. Socialisatie van de voornaamste produktiemiddelen in industrie en dienstverlening is noodzakelijk, wanneer dit het doeltreffende middel is voor instandhouding van de werkgelegenheid, de breideling van ekonomische machtsposities en de verkrijging van een doelmatige taakvervulling van bepaalde takken van dienstverlening en produktie."[14]

Ondanks alle herzieningen van het beginselprogramma, geldt voor een vraagstuk als eigendom en exploitatie van bodemschatten (gelijk dit geldt voor kwesties als spekulatie en grondpolitiek), dat deze 'hot-issues' van iedere sociaal-demokratische politiek blijven, omdat op deze terreinen de excessen van het kapitalisme voor grote bevolkingsgroepen duidelijk aan het daglicht treden. Werken ten aanzien van de 'normale' dagelijkse uitbuiting nog allerlei verhullingsmechanismen, met betrekking tot zaken als (grond)spekulatie of de winstgevende exploitatie van nationale bodemschatten door de grote oliekoncerns werken zulke mechanismen niet zo eenvoudig. Op deze punten is meestal vrij gemakkelijk zichtbaar, dat er verdiend wordt zonder dat ervoor gewerkt is. De logische reaktie is, dat dergelijke verdiensten of rijkdommen dan ook maar ten goede moeten komen aan het hele volk, de gemeenschap, dus de staat.

Een door Vondeling aangehaalde NIPO-enquête[15] bevestigde dat deze laatste opvatting bij grote delen van de bevolking leefde (let ook op het lage percentage 'geen antwoord'):
Gevraagd naar de bestemming van de opbrengst van aardgas en olievondsten werd het volgende geantwoord:

a. Opbrengst geheel aan partikuliere maatschappijen	2%
b. Opbrengst grotendeels aan partikuliere maatschappijen	8%

plankommissie van de PvdA, Amsterdam, 1951, p. 202.
14. *Beginselprogramma,* PvdA, Amsterdam, 1959, p. 16-18.
15. Vondeling, *idem*, p. 63

c. Opbrengst grotendeels aan de gemeenschap	37%
d. Opbrengst geheel aan de gemeenschap	49%
e. Geen antwoord	4%

Een belangrijke reden voor de sociaal-demokratie om een 'redelijke' staatsinvloed in de winning van het aardgas te bepleiten, werd ingegeven door de te verwachten grote opbrengsten voor de staat. In een tijd waarin in Nederland de opbouw van de 'welvaartsstaat' zijn voltooiing naderde en het staatsinterventionisme grotere vormen aannam, konden de opbrengsten uit het aardgas het groeiende 'gat' in de begroting helpen vullen.

In 1963 was de parlementaire druk om de opbrengsten van het Groningse gas meer aan de staat ten goede te laten komen nog niet groot genoeg. Behalve bij CPN en PSP was er ook binnen de PvdA een stroming voor exploitatie van staatswege. Op het niveau van de Kamerfraktie bestond echter de nodige bereidheid tot kompromis en heersten, als we Vondeling mogen geloven, nog al wat misverstanden.

Een maand voor het verschijnen van de nota De Pous, op 9 mei 1962, sloeg Vondeling, die korte tijd later fraktieleider van de PvdA zou worden, alarm. Vondeling was volgens eigen zeggen door zijn voortdurende afwezigheid in verband met Europese zaken eerst laat tot de ontdekking gekomen dat zijn partijgenoten die het overleg met De Pous voerden al veel te ver waren gegaan in de richting van een gemengd bedrijf. De nota die hij toen schreef en waarin hij adviseerde alsnog naar staatsexploitatie te streven, vermocht echter niet het meerderheidsstandpunt van de PvdA-fraktie te worden. "Het feit dat de fraktieleden die het overleg voerden, tot dan toe in de Kamerkommissie niet voor staatsexploitatie hadden gepleit was op de beslissing van invloed. De weg terug zou voor hen te moeilijk zijn, oordeelden sommigen. En bovendien was een te grote kamermeerderheid op de hand van de regering."[16]

Zo kwam met steun van de PvdA een nieuw en gigantisch energie-monopolie tot stand. Een energiemonopolie waarin Shell en Esso ook bij de distributie van gas betrokken werden. Een monopolie bovendien waarin de belangrijkste oliebelangen in ons land op 'geruisloze' wijze met het grootste kolen (en chemie) kapitaal werden verzoend. Deze integratie van Shell en Esso met de Staatsmijnen betekende voor Shell en Esso een snelle toegang tot de geprojekteerde markt en het bestaande distributieapparaat.

16. Vondeling, *idem*, p. 59-60.

2. Slochteren en de herstrukturering van de Nederlandse energievoorziening

Nadat eind vijftiger jaren de gasbel bij Slochteren was ontdekt, en ekonomisch exploiteerbaar bleek te zijn, was er eigenlijk geen moment sprake van dat de exploitatie en distributie hiervan geheel in handen van de NAM zou worden gelegd. Weliswaar had de NAM, de ontdekker van de gasbel, dat wel het liefst zo gezien, voor de toenmalige regering De Quay waren er echter tal van redenen aan een andere oplossing de voorkeur te geven. Zij moest onder andere rekening houden met de belangen van de chemische industrie en het kolenkapitaal.

In de vijftiger jaren was de Nederlandse gasproduktie en -distributie gereorganiseerd. Het Staatsgasbedrijf werd opgericht en ten behoeve van de industriële ontwikkeling van ons land werd de gasvoorziening gerationaliseerd, "... omdat aldus de basis voor de chemische industrie kan worden verbreed, en omdat het hierdoor mogelijk zal zijn in het gehele land aanzienlijke hoeveelheden gas van goede kwaliteit tegen aanvaardbare prijs ten behoeve van de industrie beschikbaar (te) stellen."[17] Vanuit de chemische industrie werd dan ook op een zekere overheidsinvloed bij de distributie van het Groningse gas aangedrongen.

De staatsmijnen zelf waren al bij de distributie van gas betrokken en het was geen wonder dat zij haar belangstelling voor het Groningse gas niet onder stoelen of banken stak. In een nieuwjaarsrede in 1961 stelde de toenmalige direkteur van de mijnen, de heer Wemmers, het als volgt: "Natuurlijk is een onderneming als de onze bij deze aardgasvondsten op vele punten betrokken, of het nu gasdistributie of gasverwerking betreft, onze afzet aan de elektrische centrales of bijvoorbeeld de nog te nemen beslissingen over de ontwikkeling van de Limburgse mijnindustrie op langere termijn. De staatsmijnen beschikken zelf over veel ervaring bij de produktie en verkoop van gas en bij de benutting van gas voor chemische doeleinden. Door deze beheersing van alle facetten van de gashuishouding zullen zij zeker een positieve bijdrage kunnen leveren, opdat aan het aardgas een zodanig verantwoorde bestemming wordt gegeven dat nationaal-ekonomisch gezien het best mogelijke profijt kan worden getrokken."[18]

17. *Nota inzake gasvoorziening*, 1953, p. 6.
Geciteerd bij: L.Janssen en Sj. Koopman, *25 jaar aardgas in Nederland, de geschiedenis van het prijs- en distributiebeleid.* Ongepubliceerd eindverslag in het kader van de doktoraalwerkgroep Energiebeleid en energienetwerk in Nederland, 1976/77.
18. *Financieel Dagblad,* 5 januari 1961.

In november 1961 legde de minister van Ekonomische Zaken in het kabinet-De Quay, De Pous, in de Tweede Kamer een eerste verklaring af over de konsekwenties van het Groningse aardgas. De minister zag een blijvende overheidstaak: "Verder zal alleen voor de energievoorziening maximaal nut worden verkregen als er zowel met de positie van olie als steenkool maximaal rekening wordt gehouden. Daarom leek het gewenst ook Staatsmijnen aktief bij de bestudering van deze problemen te betrekken."[19]

Hierna kwamen de staatsmijnen tezamen met Shell en Esso met een memorandum, waarbij samenwerking tussen deze drie bedrijven bij winning en verkoop werd voorgesteld. Volgens dit voorstel zou de NAM de winning gaan verzorgen, terwijl een nieuw op te richten gasmaatschappij, waarin alle drie bedrijven gelijkelijk zouden participeren, de binnenlandse verkoop voor haar rekening zou nemen. Verder zouden de mijnen voor een derde bij de buitenlandse verkoop worden geïnteresseerd. Bij het beleid van de verschillende bedrijfsonderdelen zouden de mijnen echter niet worden betrokken.

De minister had tegen dit voorstel bezwaren. De scheiding tussen winning en binnenlandse verkoop leek hem onjuist, evenals de regeling met betrekking tot de export. Voor het overige kon hij niet akkoord gaan met de voorgestelde aandelen- en zeggenschapsverhouding in de nieuwe distributiemaatschappij.

Om deze meningsverschillen te overbruggen, werd door de minister een informele niet-ambtelijke kommissie ingesteld, bestaande uit prof. W.C.L. van der Grinten, ir. Th. Tromp en ir. H. Vos.[20] De kommissie bracht uiteindelijk een vertrouwelijk rapport uit, dat de basis vormde voor de nieuwe struktuur die de gasdistributie en -produktie in ons land zou krijgen.

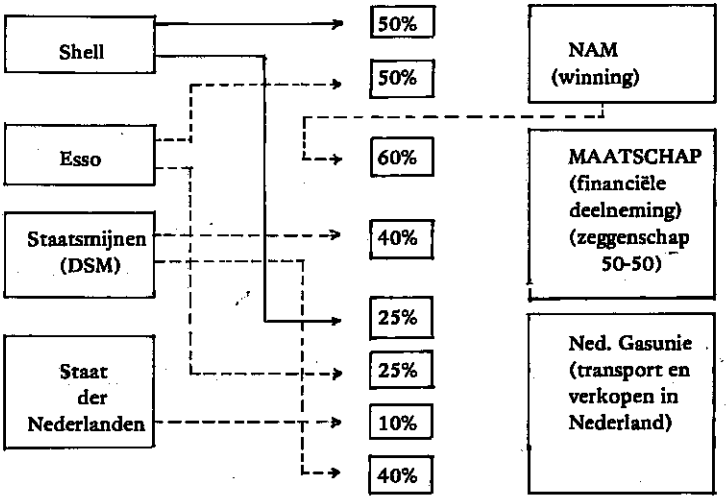
In plaats van een gelijke aandelenverhouding tussen de drie deelnemende maatschappijen voelde ook de kommissie meer voor een 50-50-verhouding. Echter: "Gezien de hierover gevoerde diskussies heeft zij tenslotte gemeend (...) wat betreft kapitaalsdeelneming, een verhouding 40 Staatsmijnen – 30 Shell – 30 Esso als uiterste grens te moeten aanbevelen, met dien verstande, dat in de samenstelling van bestuurskolleges welke zeggenschap uitoefenen, van een 50-50 verdeling wordt uitgegaan." Hoe de

19. *Financieel Dagblad*, 23 november 1961.
20. Prof. mr. W.C.L. van der Grinten en ir. H. Vos hadden zitting in de mijnraad. Deze Mijnraad had ongeveer dezelfde taak als een Raad van Commissarissen bij een normale NV. Toen Staatsmijnen in 1967 in een NV werd omgezet, werd Van der Grinten president-kommissaris. Ir. H. Vos was tevens vooraanstand lid van de PvdA. Ir. H. Tromp was afkomstig uit de Philips-direktie.

verhoudingen in de genoemde diskussie ongeveer lagen, blijkt uit de daarop volgende zinnen: "De ondergetekende is het met de advieskommissie eens, dat een 50-50 verhouding inderdaad de meest wenselijke moet worden geacht. Het stemt daarom tot voldoening, dat de oliemaatschappijen bereid zijn gebleken deze verhouding in het beheer van de winning en verkoop te aanvaarden, waardoor de verhouding in zeggenschap dezelfde is als bij een volledig doorgevoerde 50-50 verhouding in het kapitaal wordt verkregen. Daardoor is de vraag of dat laatste wordt nagestreefd een zuiver financiële kwestie geworden."[21] Deze financiële kwestie werd 'opgelost' doordat het gebruikelijke winstaandeel van de staat bij de winning bleef behouden.[22]

De eigendomsverhoudingen in de maatschap die het gas zou gaan exploiteren waren hiermee op 60 (Shell/Esso) – 40 (Staatsmijnen) gefixeerd. De zeggenschapsverhoudingen in de maatschap daarentegen op 50-50. De NAM die eigenaar van de koncessie werd, zou voor rekening van de maatschap het gas gaan winnen. Deze maatschap zou het gas dan doorverkopen aan een nieuwe maatschappij, de NV Nederlandse Gasunie, waarin alle gasbelangen der deelnemende maatschappijen werden ondergebracht.[23] Ook het Staatsgasbedrijf dat een groot deel van het gastransportnet beheerde, ging in de Gasunie op. In de Gasunie participeerde, naast de Shell (25%), de Esso (25%) en de Staatsmijnen (40%) ook de Nederlandse staat (10%). De Gasunie verkreeg het alleenverkooprecht voor Nederland, terwijl zij op de buitenlandse verkoop die door de NAM en de Staatsmijnen zelfstandig ter hand werd genomen toezicht uitoefende. De struktuur van winning en van het centrale distributieapparaat kan nu worden samengevat als in bijgaand schema.[24]

21. De Pous, *Nota inzake het aardgas, Tweede Kamerstuk 6767, zitting 1961-62*, p. 7.
22. Bij de eerdere olie- en gaskoncessies van de NAM verkreeg de staat altijd een winstaandeel van 10%.
23. Ook de gasbelangen van Hoogovens moesten in deze nieuwe maatschappij worden ondergebracht. Tussen de Gasunie en Hoogovens ontstond hierover een konflikt, dat eerst na arbitrage van Zijlstra kon worden opgelost.
24. P.J. Molenaar, *De aardgasvondsten in Groningen en haar ekonomische betekenis voor Nederland*, Rijswijk, 1972.



Het traditioneel grotendeels in overheidshanden zijnde produktie- en distributieapparaat werd door de deelneming van Shell en Esso in de Gasunie gedeeltelijk geprivatiseerd. Voor de oliekoncerns was de toegang tot dit apparaat van groot belang, omdat zo een snelle afzet van het aardgas in Nederland kon worden gerealiseerd. Alleen zo kon de afzet zich bewegen in de richting van een markt, die door deze koncerns nog nauwelijks werd bestreken: de kolen- en (kolen!) gasmarkt voor huishoudelijk verbruik. Zo kon in eerste instantie worden voorkomen, dat het aardgas met de olieprodukten (stookolie) van de oliekoncerns zelf zou moeten gaan konkurreren. De samenwerking met de staat en de Staatsmijnen moest door de koncerns wel geaccepteerd worden, omdat deze praktisch het gehele distributieapparaat voor gas kontroleerden.

Tegelijkertijd verkreeg de Staatsmijnen een zelfstandig belang bij gaswinning en -distributie, bij een grote afzet van dat gas en dus bij de afbouw van de toch al verliesgevende kolenmijnbouw in Nederland. Die afbouw van haar eigen kolenproduktie konden de mijnen daarbij grotendeels financieren uit de aardgasbaten die zij zouden ontvangen. De voor de Limburgse mijnwerkers en, zoals later zou blijken, voor de Nederlandse energievoorziening schadelijke mijnsluitingen waren van deze belangenvervlechting de logische konsekwentie!

De rol van de Nederlandse staat bleef niet beperkt tot haar direkte en indirekte (via de staatsmijnen) deelneming in het aandelenkapitaal van de NV Gasunie. Dat zou gezien de vitale betekenis van de energieproduktie en de verschillende belangen die daarmee gemoeid zijn onaanvaardbaar zijn

geweest.

De Nederlandse staat had traditioneel een vrij sterke greep op het grootste deel van het produktie en distributieapparaat van energie. In Nederland had de staat al rond de eeuwwisseling bemoeienis met de produktie van kolen en de distributie en produktie van gas en elektriciteit. Op de kolenproduktie had de staat greep sinds 1902. Door de geringe industriële afzetmogelijkheden in eigen land richtte de al op gang zijnde exploitatie van de Limburgse kolen zich voornamelijk op de aangrenzende Duitse en Belgische industriegebieden. De exploitatie van de kolen dreigde hierdoor volledig in handen van buitenlands kapitaal te komen. Bovendien was de grote Nederlandse kolendistributeur (De Steenkolen Handelsvereniging, S.H.V.) nauw aan Duitse belangen gelieerd. Ten behoeve van de ontwikkeling van de Nederlandse industrie nam de staat daarom de produktie van steenkool zelf ter hand.

Daarnaast speelde de staat niet alleen in Nederland, maar ook in veel andere landen een rol bij de produktie en distributie van (kolen)gas en elektriciteit. De technologische ontwikkeling leidde ertoe dat de produktie van deze energiedragers in toenemende mate maatschappelijk gecentraliseerd en dus buiten de produktieprocessen van de afzonderlijke kapitalen ging plaats vinden.

Voor deze centralisatie waren zeer grote hoeveelheden vast kapitaal benodigd. Bij gas en elektriciteit ging het om *sekundaire* energiedragers, waarvoor een zeer uitgebreid distributieapparaat nodig was. De kosten van aanleg van dat apparaat drukten zwaar op de winstmogelijkheden, waardoor een effektieve winstgevende produktie in deze sektor door het kapitaal bij het begin van de produktie meestal niet mogelijk was.

Bovendien moest erop worden toegezien dat alle kapitalen (en ook de burgers) op gelijke wijze van dergelijke voorzieningen zouden profiteren. Praktisch overal kwam daardoor de produktie en distributie van deze energiedragers met behulp van of uitsluitend via de staat tot stand.

Soms werden deze bedrijven later weer geprivatiseerd. Ook dan bleef echter een grote mate van staatsinvloed, zeker op het prijs- en tarievenbeleid om de gelijke konkurrentievoorwaarden voor de verschillende kapitalen te garanderen. In Nederland is het grootste deel van deze energiebedrijven in ieder geval tot aan het begin van de zestiger jaren in overheidshanden gebleven.

Ondanks de gedeeltelijke privatisering van het staatsproduktie en distributieapparaat van gas, die bij de oprichting van de NV Nederlandse Gasunie plaatsvond bleef de minister een aantal bevoegdheden houden die niet waren ontleend aan de deelneming in het aandelenkapitaal van de Gasunie. Het gaat hier om de volgende bevoegdheden:

- recht van benoeming van een aantal kommissarissen en recht van goedkeuring van de direktievoordracht;
- recht van goedkeuring van prijzen en tarieven;
- de minister houdt toezicht op de bestemming van het gas;
- de minister kan gas reserveren voor industriële ontwikkelingsprojekten.

Deze rechten van de minister, bedoeld om het algemeen belang te waarborgen, werden in de sektor van de chemische industrie toegejuicht. In deze bedrijfstak maakte men zich namelijk ongerust over de konkurrentievoordelen, die de ook in de chemie aktieve partners in de Gasunie uit hun positie zouden kunnen verkrijgen. Zowel de toewijzing van gas voor industriële projekten[25] als de te verwachten grote winsten speelden daarbij een rol. Vooral bestond er de vrees dat de DSM de andere chemische koncerns boven het hoofd zou groeien. Voortdurend werd dan ook door de overige chemische industrie op afroming van de winsten van de DSM aangedrongen.[26]

Ook het punt van de tarieven van het aardgas, met name voor het grootverbruik, speelde een rol. Zonder de aan de minister toegekende bevoegdheden hadden de latere pogingen van de chemische industrie om gedifferentieerde (lagere) tarieven voor het grootverbruik van de

25. Minister De Pous kon op basis van zijn aardgasnota gas reserveren voor speciale projekten. Hij dacht daarbij 'met name aan die industriële produkten, voor welke de beschikbaarheid van aardgas tegen een adekwate prijs en in een voor een lange periode verzekerde hoeveelheid een voorwaarde is om in Nederland tot ontwikkeling te komen.' Over dit zgn. goedkopere gas (aanvankelijk 25 mld m^3, later 60 mld m^3) zijn in de loop der tijd de nodige konflikten geweest. Van Arkel meldt dat uiteindelijk de Shell zelf van dat goedkope gas het grootste profijt heeft getrokken. (J. van Arkel, Nederland, aardgas en kernenergie, in: *Energie, strijd om macht en rijkdom*, Amsterdam, Ekologische Uitgeverij, 1976).

26. De positie van DSM en de konkurrentieverhouding van DSM met de andere grote chemische koncerns baarden niet voor het eerst zorgen: Er waren de overwegingen van internationale konkurrentie. De chemische produktie kreeg een steeds internationaler karakter, terwijl Nederlands grootste chemische bedrijf met handen en voeten gebonden was door het staatseigendom. In kringen van het bedrijfsleven werd daarom aangedrongen op privatisering van de (winstgevende) chemische tak van de staatsmijnen. Op een jaarvergadering van de VNCI (Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie) stelde voorzitter De Jong dat staatsparticipatie alleen aanvaardbaar was wanneer de staat het beter kon of wanneer er geen partikulier was die het risiko kon opbrengen. De staat had in de chemie goed gewerkt volgens De Jong, maar verdere koncentratie was nodig en daarvoor was staatseigendom een rem (*Financieel Dagblad*, 22/24-1-66). In verband daarmee was al in 1961 door de regering-De Quay de Commissie Rechtsvorm Staatsmijnen geinstalleerd. Daarnaast zijn meerdere pogingen in het werk gesteld DSM te laten fuseren met andere chemische bedrijven. Ook hier was staatseigendom de eerste belemmering, doch er deden zich andere redenen voor wat het niet doorgaan van de samenwerking betreft. Eens gingen ze niet door vanwege de plotseling uitbreidende aktiviteiten van konkurrent Shell-chemie. Een andere keer werd de samenwerking minder aanlokkelijk vanwege de herstruktureringsrol die DSM in Limburg kreeg.

Gasuniepartnemers af te dwingen waarschijnlijk weinig kans van slagen gehad. De bevoegdheden van de staat ten behoeve van het algemeen belang en de konsekwenties van konkurrentie tussen verschillende kapitaalsgroepen hangen nauw samen.

3. Demokratie en klassebelangen

Het ontwerp Andriessen

In juni 1964 wordt het wetsontwerp Mijnwet Continentaal Plat door minister Andriessen bij de Tweede Kamer ingediend. Het ontwerp bepaalde dat de Nederlandse staat de eigenaar van de bodemschatten onder het Continentaal Plat is. Deze eigendom echter kon op een vergunninghouder overgaan. Er werden drie soorten vergunningen onderscheiden. Verkenningsvergunningen, die toestemming verleenden tot seismografisch onderzoek; deze waren niet exklusief. Opsporingsvergunningen, die wel exklusief waren en die toestemming verleenden tot het verrichten van boringen. En tenslotte de eveneens exklusieve winningsvergunningen, die de eigendom van eventuele bodemschatten onder bepaalde voorwaarden van de staat op de vergunninghouder zou doen overgaan. Voor het overige bepaalde het wetsontwerp, dat de uitvoeringsbepalingen, zoals tijdsduur van de vergunningen, grootte van het vergunningsgebied en de financiële voorwaarden waaronder een vergunning zou worden verleend, door middel van een algemene maatregel van bestuur (AMVB) zou worden geregeld.

De oliemaatschappijen waren, ondanks het feit dat van enigerlei vorm van staatsdeelneming in de voorstellen van Andriessen geen sprake was, niet tevreden. Allereerst gold deze mijnwet alleen voor het Continentaal Plat en niet voor het vasteland en dat betekende dat de kostbare konkurrentiestrijd tussen de maatschappijen (gevolg van de volstrekte opsporingsvrijheid die op het land ingevolge de Mijnwet-1810 bestond) zou voortduren. Daarnaast wilden de oliemaatschappijen duidelijkheid over de financiële voorwaarden van de koncessieverlening, en absolute zekerheid, dat in geval van een succesvolle vondst de vinder ook een winningsvergunning zou krijgen en dus eigenaar van de gevonden bodemschat zou worden.

Vooral dit laatste is een uit de geschiedenis van de mijnwetgeving

Maar de kritiek van de chemie-konkurrenten op het royale profijt dat DSM trok van de aardgasbaten hield aan. Behalve privatisering van de Staatsmijnen lagen er andere eisen. Toen DSM per 1-1-67 NV werd en fusies door de konkurrenten niet gewenst werden, werd met des te meer kracht aangedrongen op afroming van de winsten van DSM. Die winstafromingsregeling werd door het interim-kabinet Zijlstra voltooid.

bekend twistpunt tussen staat en oliemaatschappijen. Ook de Nederlandse staat had met dit probleem, zij het een eeuw eerder, in Nederlands-Indië al te maken gehad. Partikuliere ondernemers streden toen tegen het Gouvernement en de grondbezitters, waarbij het ging om de grote onzekerheid die voortvloeide uit "... het, nog steeds gehandhaafd, verband tussen boven- en ondergrond, waardoor de vinders altoos het gevaar bleef lopen óf in zijn werk door bezwaren van de bovengrondbezitter belemmerd te worden, óf het genot van zijn vondst aan de, zijn recht van voorkeur uitoefende, bovengrondbezitter te moeten afstaan."[27]

In een Ordonnantie van het Gouvernement in 1866 werd, alhoewel de strijd niet voor het eind van de eeuw definitief gestreden was, de eerste stap naar 'rechtszekerheid' voor de petroleumwinners gezet. De ordonnantie "... kwam aan deze eis van rechtszekerheid in de ruimste mate tegemoet; voor het eerst werd, voorlopig alleen voor het landsdomein, het beginsel gehuldigd, dat de vinder van een ontginbare aardoliebron, louter krachtens het feit der vinding, een uitsluitend recht heeft op koncessie voor zijn vondst."[28]

Terug naar 1964. De bijzondere kamerkommissie die was ingesteld om de Mijnwet zo snel mogelijk af te handelen organiseerde een tweetal hearings,[29] waar de oliemaatschappijen werden gehoord. Een aantal kamerleden nam de kritiek van de oliemaatschappijen op het wetsontwerp van Andriessen over. Links kwam met andere kritiek. De PvdA eiste kontrole op de uitvoeringsbepalingen van de wet door de Kamer, om te voorkomen dat de minister de bodemschatten tegen een al te lage prijs zou uitbesteden. Daarnaast kwam deze partij met het idee van een staatsbedrijf, dat opsporing en winning van olie en gas zelfstandig ter hand zou moeten nemen en zij drong erop aan dat de staat in elk geval ook in de winning van olie en gas door partikuliere maatschappijen zou participeren. De rechtse partijen voelden, gezien de gegroeide situatie rond het Slochteren-gas, nog wel voor een participatie van de staat bij eventuele gaswinning op zee, maar wezen dit voor de oliewinning af. Uiteraard kon een zelfstandige winning en opsporing door de staat in de ogen van rechts al helemaal geen genade vinden.

In zijn memorie van antwoord ging minister Andriessen op de bezwaren van de oliemaatschappijen tegen de voortdurende konkurrentie op het

27. Dr. C. Gerretson, *Geschiedenis der 'Koninklijke'*, deel I, 1932, p. 42.
28. Dr. C. Gerretsen, *idem*, p. 43.
29. Bij de Griffie van de Tweede Kamer hebben we het verslag van deze 'hearings' opgevraagd. In de zestiger jaren bleek men dit soort bijeenkomsten echter niet te notuleren.

vasteland niet in, omdat hij de mening was toegedaan, dat die konkurrentie op het vasteland wel heilzaam was. Wel kwam hij tegemoet aan het verlangen van de maatschappijen dat een succesvolle vinder ook koncessiehouder zou worden. In het gewijzigde wetsontwerp werd namelijk bepaald, dat behalve de verkenningsvergunning nog slechts één soort vergunning zou worden afgegeven, namelijk de winningsvergunning, die tegelijkertijd opsporingsvergunning zou zijn, zodat de eigendom over eventuele bodemschatten al vóór de vondst vergeven was. Tenslotte kwam de minister tegemoet aan de vooral door de PvdA naar voren gebrachte, maar veel breder ondersteunde wens tot staatsdeelneming bij aardgaswinning door in het wetsontwerp daartoe de mogelijkheid te openen.

Klassebelangen en demokratie

Het ontwerp-Andriessen werd geen wet, doordat het kabinet-Marijnen tussentijds aftrad. De daarop volgende gebeurtenissen leidden een voor de oliemaatschappijen vervelende gang van zaken in. Onder de bevolking had zich door het steeds maar groter worden van de aardgasbel bij Slochteren de mening versterkt, dat de staat bij de exploitatie van bodemschatten een belangrijke rol diende te spelen en in ieder geval het grootste deel van de opbrengsten zou moeten ontvangen. De PvdA organiseerde in deze jaren ook een kampagne, waarin een groter aandeel van olie- en gasbaten voor de gemeenschap werd bepleit.

In de nieuwe regering werd de PvdA opgenomen. De partij ging bovendien de voor het mijnbeleid kruciale posities van Ekonomische Zaken en Financiën bezetten.

Het is de vraag waarom KVP en AR, die toch de doelstellingen van de PvdA met betrekking tot het mijnbeleid kenden, bereid waren samen met deze partij een nieuwe regering te vormen. Ongetwijfeld had de onmogelijkheid om na het konflikt over de reklame-televisie met de VVD een nieuwe regering te vormen een grote rol gespeeld.[30]

In ieder geval was tot in de laatste fase van de formatie van het kabinet-Cals het verzet tegen de ideeën van de PvdA op dit punt aanwezig. Duinstee vermeldt dat er in de fraktievergaderingen van ARP en KVP (waarin de fraktievoorzitters het groene licht kregen voor de slotfase van de formatie) een groep dissidenten was, die ernstige bezwaren had tegen

30. Op de preciese oorzaken van de val van het kabinet Marijnen en van de nieuwe regeringskoalitie die daarop volgde, kunnen we hier niet ingaan. Daarvoor is een uitgebreidere studie van de politieke en sociale verhoudingen in die tijd nodig dan wij verricht hebben.

het te verwachten nieuwe mijnbeleid.[31] Waarschijnlijk rekende deze groep erop, dat eventuele wijzigingen in het beleid vanuit de Kamer, maar dan met een andere koalitie wel weer zouden zijn terug te draaien.

In de regeringsverklaring van het nieuwe kabinet werd desondanks over het mijnbeleid gezegd: "Ten aanzien van de exploratie van aardolie en aardgas zal worden onderzocht of het wenselijk is, dat de staat zelf deelneemt aan de exploitatie van delfstoffen (...) Bij de uitgifte van vergunningen zal nauwkeurig gelet worden op een zo groot mogelijk rendement voor ons land."[32]

Minder dan een maand na de regeringsverklaring kwam de nieuwe minister van Ekonomische Zaken Den Uyl met twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van het door Andriessen gevoerde beleid. Zijn Nota van wijzigingen bepaalde dat de staat in de exploitatie van alle delfstoffen (dus ook olie!) zou kunnen deelnemen.

Voor deze ingrijpende wijziging had Den Uyl de volgende argumenten. Voor de staat zou op deze manier een groter rendement worden verkregen, terwijl daarnaast ook de invloed op het uitputtingsbeleid en op de kontinuïteit van de energievoorziening groter zou worden. Bovendien betekende de nieuwe regeling dat eventuele verrekeningsproblemen bij een gezamenlijke vondst van olie en gas voorkomen konden worden.

De tweede wijziging betrof het vergunningenstelsel. Om de positie van de staat tegenover de vinder van olie of gas sterker te maken stelde Den Uyl voor de door Andriessen ingevoerde bepaling dat voor olie of gas uitsluitend winningsvergunningen zouden worden verleend te schrappen. Hierdoor zou de staat na een succesvolle vondst als voorwaarde voor een winningsvergunning de staatsparticipatie bij de winning kunnen stellen. Overigens betekende deze bepaling niet, dat een winningsvergunning als zodanig aan de vinder geweigerd zou kunnen worden. Dat zou alleen kunnen, ingeval de omstandigheden waarin de vinder verkeerde ondertussen dusdanig waren veranderd dat het tegen het belang zou ingaan om de vinder een winningsvergunning te verlenen; en dan nog zou deze recht hebben op een schadevergoeding!

De oliemaatschappijen voerden samen met andere sektoren uit het bedrijfsleven een intensieve kampagne tegen de in de wet opgenomen mogelijkheid van staatsparticipatie. Het Financieel Dagblad verwoordde de bezwaren die in deze kringen leefden: "Door nu bij succesvolle vondsten staatsdeelneming tot een maximum van 50% in het uitzicht te stellen

31. Mr. F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965*, Deventer, 1966, p. 408.
32. vgl. noot 10.

zullen de premies die de betrokken oliemaatschappijen zouden verwerven als beloning voor gedragen risiko's kunnen worden gehalveerd, nog helemaal afgezien van de royalties die de staat nog zal verlangen. Bij zulk een staatsdeelneming van bijvoorbeeld 50% inkasseert de staat de helft van de premie op het risikodragend kapitaal van de oliemaatschappijen zonder dat de staat enig risiko heeft gelopen."[33]

De druk van de kant van de oliemaatschappijen bleef niet zonder succes. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer bleken alle rechtse frakties, die voorheen de parlementaire basis van de kabinetten De Quay en Marijnen vormden, ernstige bezwaren tegen de voorstellen van Den Uyl te hebben. Vanuit de regeringspartijen KVP en ARP werd een aantal amendementen ingediend om de angel uit de door Den Uyl voorgestelde wijzigingen te halen.

De ARPer Geelkerken diende twee amendementen in. De eerste, een voorstel om een eventuele staatsdeelneming te beperken tot minder dan 50% werd verworpen. Met een tweede amendement had hij meer succes. Daarin werd bepaald, dat aan ieder opsporingsonderzoek door of namens de staat een wettelijke goedkeuring vooraf diende te gaan. Met dit door de Kamer overgenomen amendement werd de mogelijkheid voor de staat om op dit terrein zelfstandig initiatieven te ontplooien afhankelijk gemaakt van de wil van een rechtse kamermeerderheid. En in het Kamerdebat had deze meerderheid duidelijk gemaakt dat zij voor dergelijke initiatieven niet veel voelde.

Een ander amendement kwam van de KVPer Blaisse. In het oorspronkelijke wetsontwerp, zoals dat door minister Andriessen was ingediend, was bepaald dat de uitvoeringsvoorschriften, zoals de financiële voorwaarden voor het verlenen van vergunningen en de bepalingen die een eventuele staatsdeelneming zouden vastleggen, per AMVB zouden worden geregeld. Den Uyl had deze gang van zaken ongewijzigd overgenomen. Nu echter diende Blaisse een amendement in, waarin bepaald werd dat deze AMVB eerst van kracht zou worden, nadat ze gedurende dertig dagen bij beide Kamers ter inzage had gelegen.

Als tijdens die dertig dagen tenminste een vijfde deel van één der Kamers de wens te kennen zou geven dat de inwerkingtreding van de AMVB per wet zou moeten geschieden, dan zou de regering een daartoe strekkend wetsontwerp moeten indienen. Dit voorstel ontkrachtte het karakter van de Mijnwet Continentaal Plat als raamwet[34] met de bedoeling

33. *Financieel Dagblad*, 18 juni 1965.
34. Zie voor de diskussie hierover: Mr. J. Bos, *De wetgeving voor de mijnbouw op het Continental Plat*, Bestuurswetenschappen, 1969, mei. no. 3; Prof. P.J. Oud, Goed bedoeld, maar slecht doordacht, in: *Elseviers Weekblad*, 1965, 9 oktober.

om de regering, mocht zij tot hoge financiële voorwaarden en verregaande staatsdeelneming besluiten, vanuit de Kamer alsnog de pas te kunnen afsnijden.

Den Uyl had tegen dit amendement ernstige bezwaren. Doordat hij nu verplicht werd in het openbaar met leden van de Tweede Kamer over de uitvoeringsvoorschriften te onderhandelen, zag hij zijn onderhandelingspositie ten opzichte van de oliemaatschappijen in gevaar gebracht. Dit argument van Den Uyl kon de Kamer niet vermurwen. Het amendement Blaisse werd aangenomen, zelfs met steun van de PvdA en de PSP.

Nu was deze steun van dé PvdA en PSP in zoverre konsekwent, omdat deze partijen ook bij het oorspronkelijke wetsontwerp (Andriessen) ervoor hadden gepleit de Kamer bij de vaststelling van de uitvoeringsvoorschriften te betrekken. Toen echter voelden noch de regering noch de rechtse partijen voor een dergelijke gang van zaken. Nú werden de rollen omgedraaid en bleken deze partijen opeens hartstochtelijk voor parlementaire kontrole te pleiten. Een verandering die waarschijnlijk minder met veranderde inzichten over de parlementaire demokratie dan met de wens om eventuele staatsdeelneming voortijdig te kunnen stoppen te maken had; het amendement Blaisse was er immers op gericht de positie van de oliemaatschappijen te versterken! Voor de PvdA maakte deze manoeuvre van rechts klaarblijkelijk weinig verschil.

Zo ontstond de vreemde situatie, dat alleen de CPN Den Uyl in zijn bezwaren tegen het amendement Blaisse steunde. Deze partij was van mening, dat de PvdA de klassenverhoudingen uit het oog verloor door nu met het amendement mee te gaan. Toen indertijd tegenover Andriessen parlementaire kontrole op de uitvoeringsbesluiten werd verlangd, was dat terecht, omdat deze kontrole erop gericht was een zo gunstig mogelijk resultaat voor de gemeenschap uit de olie- en gaswinning te bewerkstelligen. Nu echter was het klip en klaar dat parlementaire kontrole door de KVPer Blaisse werd opgeëist om de oliemaatschappijen in hun onderhandelingen met Den Uyl vanuit de Kamer te kunnen steunen, om zo groot mogelijk participatie van de staat juist te voorkomen.

De kommunist Bakker konkludeerde: "De rechtse parlementsmeerderheid wil een eenmalige kontrole van het parlement om te voorkomen dat er een duurzame kontrole tot stand komt. Ze wil eenmaal demokratie, namelijk bij de uitvoeringsbesluiten, om te voorkomen dat er werkelijke demokratie in de vorm van een duurzame inmenging in de zaken der oliemaatschappijen tot stand zou komen. De rechtse parlementsmeerderheid zal er straks dan ook wel voor zorgen dat de oliemaatschappijen rustig hun gang kunnen gaan, nog rustiger dan ze nu al de winst van Slochteren kunnen uitbuiten."[35]

Nadat de Mijnwet Continentaal Plat begin juli 1965 de Tweede Kamer was gepasseerd, verplaatste het strijdterrein zich naar de vaststelling van de AMVB, waarin de uitvoeringsvoorschriften zouden worden geregeld.

Nog voor de aanneming van de wet in het parlement hadden dertig oliemaatschappijen, verenigd in het zogenaamde Petroleum Industry Committee hun bezwaren tegen het wetsontwerp en hun zorgen over de hoogte van de financiële voorwaarden in de uitvoeringsvoorschriften ter kennis van Den Uyl gebracht.[36] Deze had daarop meegedeeld, dat deze voorwaarden zeker niet ongunstiger zouden uitvallen dan in andere landen. Daarmee was echter de onrust van de koncerns niet weggenomen.

Zeker niet toen Den Uyl in februari 1966 in de vaste kamerkommissie voor ekonomische zaken meedeelde dat er gewerkt werd aan een staatsparticipatie-maatschappij, die op het vasteland en op zee aan de winning van olie en gas zou gaan deelnemen. Deze maatschappij zou dan ook het aandeel van de Staatsmijnen in het Groningse gas overnemen.[37]

De Shell reageerde bij monde van haar Nederlandse president-direkteur Van Schaik: "het is (...) van groot nationaal belang dat Nederland de traditie van vrij ondernemersinitiatief ondubbelzinnig handhaaft. Maar wij mogen het ook wel zien als een Europees belang, en beseffen hoe weinig dat belang van Nederlandse kant wordt bevorderd door juist in deze tijd over te gaan tot het scheppen van nieuwe vormen van staatsdeelneming en ondernemerschap in de energiesektor. De recente belangstelling van de Nederlandse overheid voor het ondernemerschap in de oliewinning is bekend. Dat dit staatsondernemerschap zoals ook in het Groningse aardgas, pas aanvaard wordt, nadat het bedrijfsleven alle risiko's heeft gedragen en alleen voorzover het positieve resultaten heeft behaald, maakt het, zoals al door velen voor mij betoogd, nog minder aantrekkelijk als nationaal en Europees precedent. Een dergelijke ontwikkeling kan een wereldhaven als Rotterdam, met een goederenoverslag die meer als voor de helft uit olie bestaat (...) niet onverschillig laten."[38]

Ook in de sektoren als de scheepsbouw en metaalkonstruktie bestonden deze zorgen. In deze 'off-shore'-bedrijfstakken werd op een zo groot

35. M. Bakker, Olie en democratie, in: *Politiek & Cultuur,* 1965, juli-augustus, no. 7-8.
36. *Financieel Dagblad*, 2 september 1965.
37. DSM zou in deze staatsparticipatiemaatschappij nog wel voor 50% deelnemen. Deze maatschappij is er echter nooit gekomen. Wel werden de winsten van DSM vanaf 1967 afgeroomd (zie noot 26). Sedert 1976 is het de DSM die namens de staat in olie- en gaswinning op het Plat participeert.
38. *Financieel Dagblad,* 8 maart 1966.

mogelijke spoed bij de exploitatie van het Plat aangedrongen. Alleen dan zou het voor de desbetreffende Nederlandse ondernemingen mogelijk zijn de konkurrentie bij te benen. De ondernemers in deze sektor begonnen zich te organiseren. Begin 1964 was reeds de Stichting Noordzee Mijnbouw opgericht met het doel de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven bij de Noordzee-mijnbouw te bevorderen. Voorzitter van deze stichting werd Jelle Zijlstra. Deze ondernemersgroep oefende flinke pressie uit op de Nederlandse regering om een snelle aanvang der werkzaamheden op de Noordzee mogelijk te maken.

Het Financieel Dagblad funktioneerde daarbij min of meer als spreekbuis. In een speciale editie in april 1966, met als titel 'Boren in de Noordzee' werden de problemen van het bedrijfsleven met het Nederlandse regeringsbeleid uit de doeken gedaan: "Boren in het Nederlandse deel van de Noordzee is extra riskant. Niet alleen meteorologisch is het klimaat slecht, maar ook het klimaat dat door de Nederlandse regering geschapen wordt is onheilspellend." Aldus de inleiding van deze extra editie. Volgens de ondernemers bleef de AMVB veel te lang uit. Er stonden grote belangen voor het Nederlandse bedrijfsleven op het spel en toch konden de Nederlandse bedrijven die geïnteresseerd waren in de zeemijnbouw alleen buiten Nederland orders boeken, omdat "... ons huidige kabinet meer bezorgd is over de verdeling van eventuele toekomstige inkomsten dan over de wijze waarop het partikuliere bedrijfsleven deze zal moeten verwerven."[39]

Eén van de problemen waardoor de AMVB zolang uitbleef was de belastingheffing van de op het Plat werkzame maatschappijen. In het bijzonder speelde daarbij een rol, dat de merendeels Amerikaanse oliemaatschappijen er in verband met fiskale regelingen in hun moederland niet veel voor voelden om de oliewinning op het Plat te laten geschieden door op Nederlands grondgebied gevestigde NV's, zoals in het wetsontwerp was bepaald.[40]

Begin juni 1966 lekte de op dat moment nog zeer vertrouwelijke koncept-AMVB uit. Het Financieel Dagblad dat de AMVB publiceerde sprak toen van: "... een ernstige bedreiging voor een energieke en intensieve aanpak van de exploitatie (...) de lasten zijn opgeschroefd tot

39. *Financieel Dagblad*, 7 april 1966.
40. Het gaat hier om één van de vele belastingvoordelen (tax-credits) die de merendeels Amerikaanse oliemaatschappijen in hun moederland genieten. De in het buitenland betaalde winstbelasting kan door Amerikaanse bedrijven van de Amerikaanse winstbelasting worden afgetrokken. Moet nu echter een Nederlandse NV worden opgericht, dan is een dergelijke aftrek niet meer mogelijk. Vandaar het verzet tegen de verplichting Nederlandse NV's te moeten oprichten.

internationaal ongekende hoogte."[41]

De inhoud van de AMVB kwam erop neer dat maximaal zo'n 76% van de baten bij de winning van olie en gas naar de staatskas zouden vloeien. Verder moesten er nog vrij forse bedragen neergeteld worden voor de verschillende soorten vergunningen. Alles werd berekend in waardevaste guldens. Voor de fiskale problemen van de Amerikaanse bedrijven was in de AMVB een oplossing gevonden. Zij behoefden geen Nederlandse NV op te richten, maar betaalden een vast winstaandeel van 45% aan de staat. Omdat dit percentage lager was dan de in ons land geldende vennootschapsbelasting, werd deze voor Nederlandse NV's die op het Plat exploiteerden met twee punten verlaagd.

Staatsdeelneming in de olie- en gaswinning zou plaatsvinden ingeval van ekonomisch winbare hoeveelheden. En bij staatsparticipatie kreeg de staat een extra kommissaris en een vetorecht in praktisch alle zaken. Bij deelneming in de oliewinning was de partner van de staat verplicht de olie die staatseigendom werd af te nemen met een korting van 15% op de opbrengstprijs.

De protesten van de kant van het bedrijfsleven kwamen nu eerst goed los. Vergeleken bij het aandeel in de opbrengst dat andere regeringen voor zich opeisten, Noorwegen (55%), Engeland (50%), Duitsland (50%) en Denemarken (45%) was de Nederlandse regeringsklaim zeer hoog. Het Financieel Dagblad schreef: "Dit betekent dat een koncessiehouder op het Nederlandse Plat tweemaal zoveel aardgas moet verkopen om dezelfde winst te maken als op het Britse en Duitse Plat. Het part van de koek dat de Nederlandse staat opeist is dan ook zo groot dat thans al de lust aanzienlijk gedaald is bij de oliemaatschappijen om die koek te gaan halen. Maar voor deze realiteit schijnt geen plaats te zijn in de irreële visie van de twee socialistische bewindslieden."[42]

Ook de offshore industrie liet van zich horen. Met name door de PvdA nagestreefde verhoging van het inkomen van de staat met baten uit de olie en gaswinning kon in deze kringen geen genade vinden. De ARP-er Zijlstra, voorzitter van de Stichting Noordzee Mijnbouw, viel in een rede voor de Maatschappij Handel en Nijverheid deze motivatie van de staatsdeelneming aan: "Door op deze wijze het inkomen van de staat te willen verhogen wordt de ondernemingsgewijze produktie aangetast. En in dit specifieke geval van het Noordzeeplat komt daarbij, dat een zo groot mogelijke bate, en dan niet uitgedrukt in de optelsom van royalties enz. maar in de breedst mogelijke zin van baten voor toeleveranciers en konsumenten, geprekonditioneerd wordt door een maximale opsporingsaktiviteit. Als

41. *Financieel Dagblad*, 3 juni 1966.
42. *Financieel Dagblad*, 4 juni 1966.

gestelde kondities de opsporingsaktiviteit remmen is al geen baat te verwachten dat maximaal kan worden genoemd."[43]

De dertig oliemaatschappijen schreven een brief aan de minister waarin de koncessievoorwaarden onaanvaardbaar werden genoemd. De voornaamste bezwaren van de maatschappijen waren: de staatsparticipatie, zelfs als was deze maar 50%, hield in ieder geval een vetorecht in praktisch alle belangrijke beslissingen in; wanneer de staat precies ging participeren, was onduidelijk, omdat het begrip ekonomisch winbare hoeveelheid niet precies was omschreven; de lasten waren bovendien te hoog om redelijk te kunnen konkurreren met andere delen van het Plat. Tenslotte merkte men op dat uit de hele regeling internationale reperkussies konden voortvloeien, die op hun beurt weer schadelijk waren voor de Nederlandse ekonomie.[44]

De druk op de minister van Ekonomische Zaken werd nu dusdanig groot, dat deze bij de behandeling van zijn koncept-AMVB in het kabinet gas terugnam.

Het aan de ministerraad voorgelegde koncept was op een aantal punten gewijzigd. Het vetorecht van de overheid bij eventuele staatsparticipatie werd gematigd tot een aantal omschreven gekwalificeerde beslissingen en de extrakommissaris van de staat verdween uit het koncept. Toegezegd werd dat het begrip 'ekonomisch winbare hoeveelheid' in de memorie van toelichting nader zou worden omschreven. De royaltyschaal werd zodanig gewijzigd dat kleine voorkomens minder zwaar werden belast en verder werd er nog een aantal maatregelen ten behoeve van de fiskale problemen van Amerikaanse bedrijven genomen.

Deze toch niet geringe koncessies van Den Uyl leidden echter niet tot een verzoening, maar juist tot een verscherping van de tegenstellingen. De ondernemersbladen spraken van een vergiftiging van de PvdA en haar ministers door de restanten van de marxistische filosofie. "Door de gang van zaken met het mijnbeleid-Noordzee heeft het niet eens meer zo latente konflikt tussen kollektivisme en individualisme in ons kleine vaderland mondiale afmetingen aangenomen. Tegenover één minister van Ekonomische Zaken in ons goede en werkelijk trouwhartige vaderland hebben dertig internationale koncerns – die allang niet meer in nationale grenzen kunnen denken en die zolang als mogelijk is ook nog angstvallig buiten de nationale politiek blijven – neen gezegd. Een minister is bedankt. Dit neen is een vernietigend oordeel over het Nederlandse mijnbeleid en dit oordeel weegt nog niet eens zo zwaar omdat dit mijnbeleid internationale koncerns heeft uitgeschakeld, die immers de hele

43. *Financieel Dagblad*, 14 juni 1966.
44. *Financieel Dagblad*, 24 augustus 1966

wereld tot arbeidsterrein hebben. Het weegt zo zwaar omdat dit weltfremde, abstrakte doktrinaire mijnbeleid via de oliekoncerns ook het Nederlandse bedrijfsleven for the time being — dat is zolang deze de politieke mistral blijft doorstaan — uitschakelt, dat zich met grote voortvarendheid heeft voorbereid op miljoenenleveranties aan exploratie en exploitatie."[45]

De druk op Ekonomische Zaken vergrootte de wrijvingen tussen de departementen. Binnen het staatsapparaat, tot aan ministers toe, bestonden problemen over de wijze waarop de uitvoeringsvoorschriften dienden te worden geregeld. De minister van Financiën Vondeling eiste tegenover Den Uyl de tijd op om de fiskale problemen goed te kunnen uitwerken. Den Uyl, als minister van Ekonomische Zaken voortdurend onder druk van de oliemaatschappijen en de daarmee verbonden delen van het staatsapparaat, wilde zo snel mogelijk met de AMVB komen.

Vondeling lichtte dit stukje strijd binnen het staatsapparaat toe: "Afgezien van mijn persoonlijke opvatting is het ook de natuurlijke taak van Financiën om ervoor te zorgen dat de staat zoveel mogelijk verdient (en niet alleen dat er zo weinig mogelijk wordt uitgegeven). Ekonomische Zaken heeft als vakdepartement sterke bindingen met het bedrijfsleven; van nature wil men daar de belangen van het bedrijfsleven behartigen, zoals bijvoorbeeld ook Landbouw dat heeft. Daarbij komt nog dat ik al gauw had gemerkt, dat Ekonomische Zaken de gewoonte had om pas in het allerlaatste stadium Financiën te kennen in allerlei kwesties die zonder medewerking van dat departement niet klaar konden komen. Weliswaar was het samenspel mede dankzij onze persoonlijke vriendschap wel verbeterd, maar oppassen bleef de boodschap. Financiën is tenslotte ook nog Domeinbeheerder en in die funktie van beheerder van staatseigendom diende het eigenaarsbelang bij voortduring beklemtoond te worden. Ekonomische Zaken had nu eenmaal de neiging — daarbij braaf gesteund door de oliemensen — om de vinder als eigenaar te beschouwen."[46]

Na de val van het kabinet Cals

Bij de begrotingsbehandeling in oktober 1966 (de 'nacht van Schmelzer') valt het kabinet Cals-Vondeling. Naast het financieel-ekonomisch beleid en de loonpolitiek speelde bij de val van het kabinet zeker ook de mijnwetgeving Continentaal Plat een rol. Dat bleek nog eens toen Vondeling na de kabinetskrisis van landverraad sprak, doelend op de

45. *Financieel Dagblad*, 26 augustus 1966.
46. Vondeling, *zie boven*, p. 72.

houding van de KVP inzake de mijnwetgeving.[47]

Dat bleek ook toen de regeringsverklaring van het nieuwe extra-parlementaire overgangskabinet (Zijlstra) in de Tweede Kamer werd behandeld. Een dergelijk kabinet dat in afwachting van nieuwe verkiezingen moeilijk door de Kamer kon worden afgezet, wordt over het algemeen geacht ten aanzien van kontroversiële kwesties een afwachtende houding aan te nemen. Ook het kabinet Zijlstra was die mening toegedaan; er waren volgens het kabinet Zijlstra echter een aantal spoedeisende zaken die geen uitstel gedoogden. Eén daarvan was volgens het nieuwe kabinet het mijnbeleid Noordzee.

In de regeringsverklaring werd daarover gezegd: "Een zaak van groot gewicht tenslotte acht de regering de uitvoering van de mijnwet Continentaal Plat. 's Lands belang vordert, dat zo spoedig mogelijk en in zo groot mogelijke omvang de opsporing en daarna de winning van delfstoffen op het Nederlandse gedeelte van het Continentaal Plat ter hand worden genomen. Immers slechts op deze wijze kunnen maximale baten voor de volkshuishouding worden verkregen, zowel bestaande uit de revenuen voor de schatkist, ruimere voorzieningen en eventueel lagere prijzen voor de afnemers, alsook het verkrijgen van zoveel mogelijk orders door het toeleverende bedrijfsleven in ons land. De regering zal derhalve op zo kort mogelijke termijn haar standpunt bepalen omtrent het geheel van voorwaarden, waaronder exploratie en exploitatie als hierboven bedoeld mogelijk worden gemaakt."[48]

Bij de PvdA werd deze passage uit de regeringsverklaring uiteraard niet enthousiast ontvangen. De regering ging immers voorbij aan het feit dat in het vorige kabinet al een verregaande overeenstemming was bereikt over de inhoud van de AMVB. Deze AMVB lag in het vorige kabinet al voor uitgifte klaar — zij was de Raad van State al gepasseerd — en was waarschijnlijk al aan de Kamer voorgelegd, als niet één dag voor het demissionaire kabinet daarover zou beslissen, Zijlstra erin slaagde een nieuwe regering te formeren.

In de Kamer vroeg Nederhorst, op dat moment fraktievoorzitter van de PvdA dan ook: "Had — zo zou ik willen vragen — het kabinet Cals zijn standpunt niet reeds bepaald en lag deze algemene maatregel van bestuur niet kant en klaar voor afkondiging gereed? " En betekende dit feit dat het nieuwe kabinet zo snel mogelijk een standpunt in deze zaak wilde bepalen "... dat aan een besluit van het kabinet Cals door dit overgangskabinet getornd gaat worden? Wij vrezen van wel."[49]

47. *Financieel Dagblad*, 8 november 1966.
48. *Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1966-67*, p. 300
49. *Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1966-67*, p. 307.

De konklusie van Nederhorst was dat het kabinet óf de hele zaak moest laten liggen tot na de verkiezingen óf het besluit waarover in het vorige parlementaire kabinet overeenstemming was bereikt over moest nemen.

De kommunistische fraktie legde verband tussen één der vorige funkties van de minister-president en de manier waarop hij nu het algemeen belang in de kwestie van het mijnbeleid wilde behartigen: "Het spijt mij natuurlijk, maar men kan nu eenmaal niet vergeten, dat nog verleden week de heer Zijlstra voorzitter was van de Stichting Noordzee Mijnbouw, een bijzonder illuster gezelschap met vertegenwoordiging van de Algemene Bank Nederland, De Amsterdam-Rotterdam Bank, de grote scheepsbouwers zoals Verolme en ADM, Philips (via Van der Heem), enz. een organisatie, die zich ten doel stelde de leverantie van boortorens en boorplatforms voor de olieboringen op het Continentale Plat. Nu zegt de minister-president: 's Lands belang vordert, dat zo spoedig mogelijk en in een zo groot mogelijke omvang de opsporing van delfstoffen ter hand wordt genomen. Het doel is onder andere het verkrijgen van zoveel mogelijk orders door het toeleverende bedrijfsleven. Zou dat landsbelang misschien de Stichting Noordzee Mijnbouw kunnen zijn, mijnheer de Voorzitter? "[50]

De rechtse frakties steunden echter zonder uitzondering de nieuwe koers van het kabinet Zijlstra.

Bij zijn beantwoording van de diskussies in de Kamer maakte Zijlstra duidelijk dat hij het niet eens was met de PvdA, als deze stelde dat het kabinet rekening te houden had met de al door het vorige kabinet voorbereide AMVB: "Mijnheer de Voorzitter, ... het enige dat wij weten — het enige dat er staatsrechtelijk aan de hand is — is dat tijdens het leven van het vorige kabinet een algemene maatregel van bestuur niet verschenen is. En wáár die was, dat is niet relevant." Enthousiast interrumpeerde toen de VVDer Berkhouwer met: "Zo is het! "[51]

Voor Nederhorst bleef er in zijn tweede ronde niet veel meer over dan zijn nederlaag te konstateren: "De heer Schmelzer had met voldoening gekonstateerd dat ik in mijn rede van gisteren niet gesteld heb dat de KVP het kabinet Cals heeft laten vallen omdat het de spekulatiewinstbelasting en de algemene maatregel van bestuur voor olie en gas niet lustte. Zo ongenuanceerd heb ik het ook nooit gezegd. Ik heb wel gezegd — en dat is zuiver het konstateren van een feit — dat er in de KVP-fraktie leden zijn — en de heer Van Son is daarvan een levend voorbeeld — die er alles behalve rouwig om zullen zijn, dat het kabinet Cals gevallen is (...). Mijnheer de

50. *Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1966-67,* p. 312.
51. *Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1966-67,* p. 359.

Voorzitter! Daarin heb ik voor honderd procent gelijk gekregen. Nauwelijks is het kabinet Cals weg, of er wordt geknabbeld aan de voorwaarden ten aanzien van olie- en gaswinning, niet alleen door de KVP, maar ook door de ARP en natuurlijk ook door de CHU en ook door dit kabinet."[52]

De Pvda bracht tijdens de verkiezingskampagne voor de volgende verkiezingen haar mening over het mijnbeleid duidelijk naar voren. De regering nam echter niet het risiko van een eventuele verkiezingsoverwinning voor de PvdA en maakte twee weken voor de verkiezingen haar voorstel voor de AMVB aan de Kamer bekend. Minister Bakker stelde daarbij dat hij verwachtte dat de oliemaatschappijen deze voorstellen zouden accepteren.

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorstellen van Den Uyl was dat de oliemaatschappijen erin geslaagd waren de participatie van de staat bij de oliewinning, waartoe in de wet de mogelijkheid bestond uit de uitvoeringsvoorschriften te doen verdwijnen. Daarnaast werd de maximale staatsdeelneming bij aardgas teruggebracht tot 40%. Bovendien werd de maximale opbrengst voor de staat verlaagd naar 70%, waar het kabinet Cals een maximale opbrengst van 76% van het brutobedrijfsresultaat had voorgesteld.[53]

De konfessionele partijen en de VVD konden zich wel in deze nieuwe voorstellen vinden. Wel wenste de KVP-fraktie, evenals uiteraard de ontstemde PvdA-fraktie een goedkeuring bij wet van de AMVB.

52. *Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1966-67*, p. 359.

53. De inkomsten van de staat uit de olie- en gaswinning zijn samengesteld uit (een kombinatie van) de volgende onderdelen:
- het winstaandeel. Bedoeld ter vervanging van de vennootschapsbelasting die immers moeilijk inbaar zou zijn omdat men Amerikaanse oliemaatschappijen niet wilde verplichten zich in Nederland te vestigen. Dit i.v.m. de belastingvoordelen (de zogenaamde tax-credits) die deze in hun moederland genieten. Nederlandse NV's die wel vennootschapsbelasting betaalden konden deze van het winstaandeel aftrekken. Het winstaandeel was oorspronkelijk 50% van het brutobedrijfsresultaat minus een aantal aftrekposten. Vanaf 23 april 1976 is het winstaandeel 70%.
- Bij staatsdeelneming krijgt de staat daar boven nog eens 40% van het nettobedrijfsresultaat dat berekend wordt door van het brutobedrijfsresultaat het betaalde winstaandeel af te trekken. Na 23 april 1976 is deze deelneming verhoogd naar 50%. De totale opbrengsten uit winstaandeel en staatsdeelneming waren volgens de voor en na 23 april 1976 geldende regelingen respektievelijk maximaal 69, 25 en 80,2% van het brutobedrijfsresultaat.
- Daarnaast is er nog de cijns of royalty. Deze wordt berekend volgens een oplopende schaal waarbij het percentage afhankelijk is van de jaarlijks geproduceerde hoeveelheid olie of gas. De verkoopprijs wordt daarbij verminderd met invoerrechten van de invoerende staat en de kosten van behandeling en het transport. Als er sprake is van staatsdeelneming worden de percentages gehalveerd. Ook de bij de berekening van de royalties te gebruiken schaal is in 1976 gewijzigd.

Na de verkiezingen werd Zijlstra de informateur. In zijn memorandum aan de politieke partijen werd ook de instemming met de AMVB aan de orde gesteld. De partijen die de nieuwe regering vormden, gingen met de voorstellen van het interim-kabinet akkoord.

Aan de vooravond van de behandeling van het wetsontwerp ter goedkeuring van de AMVB maakte de nieuwe regering (De Jong) bij monde van haar minister van Ekonomische Zaken Block nog eens ondubbelzinnig duidelijk waar zij in deze kwestie stond. De minister verklaarde dat alleen bij rijke gasvelden van staatsdeelneming sprake zou zijn. De afweging van staatsdeelneming diende te geschieden op louter financiële gronden. Een dogmatische (= socialistische) benadering was ongewenst. Als het geld immers ergens anders meer opleverde, dan moest het daar gebruikt worden. Over het oprichten van een eventuele staatsparticipatiemaatschappij stelde de minister, dat de regering daarover nog geen beslissing had genomen.

Eind mei werd het wetsontwerp ter goedkeuring van de AMVB met tachtig tegen tweeëndertig stemming aangenomen. Socialisten, kommunisten en pacifisten stemden tegen!

Tenslotte waren na vier jaar strijd alle belemmeringen voor de exploratie en exploitatie van het Nederlands Continentaal Plat uit de weg geruimd. Het werk kon beginnen. De pogingen om een grotere greep op

— De bonus, een vast bedrag per vierkante kilometer. Deze was in 1967 op f1.000,— vastgesteld en is in 1976 verhoogd naar f2000,— en sedertdien waardevast geïndexeerd.
— Het oppervlakterecht. Dit zijn jaarlijks per vierkante kilometer te betalen bedragen voor opsporings- en winningvergunningen.
— Daarnaast bestaan er nog financiële verplichtingen in verband met veiligheid, betonning etc.

Ontleend aan: Willem de Jong, Maarten Wolsink: *Het aardgasopsporings- en winningbeleid.* Ongepubliceerd eindverslag in het kader van de doktoraalwerkgroep Energiebeleid en Energienetwerk in Nederland 1976/77.

Het zal duidelijk zijn dat de formele financiële verplichtingen nog weinig zeggen over de werkelijke bedragen die de oliemaatschappijen aan de staat afdragen en de mate waarin dat hun winst en verliesrekening beïnvloedt. Veel hangt immers af van de marktprijs voor ruwe olie, die onder andere bepaald wordt door het geïntegreerde produktie-, verwerking- en distributiesysteem van de oliemaatschappijen. Daarnaast hangen de werkelijke inkomsten voor de staat ook nog af van allerlei wijzen van berekening van boekhouding en belasting waarvoor zoals bekend in het bedrijfsleven specifieke vaardigheden zijn ontwikkeld.

Tenslotte bestaan er naast afdrachten van de oliemaatschappijen aan de staat ook nog afdrachten van de staat aan de oliekoncerns, in de vorm van subsidies, investeringspremies, hulp bij de ontwikkeling van nieuwe technologie etc. Het gaat hier dus om een uiterst komplexe problematiek waarvoor wij én de deskundigheid én de feitelijke gegevens misten om daar in het bestek van dit artikel, waarin het vooral over de politieke wording van de Mijnwet Continentaal Plat gaat, meer over te zeggen.

olie- en gaswinning, grotere inkomsten voor de gemeenschap hieruit te verkrijgen hadden grotendeels gefaald.

III. HET ENERGIEBELEID NA DE OLIEKRISIS

Rond de oliekrisis van 1973/74 bleek hoezeer het Nederlandse energiebeleid was afgestemd op de marktverhoudingen van de zestiger jaren. Toen de olieprijzen begonnen te stijgen en een dreigende relatieve schaarste aan energie merkbaar werd, moest het energiebeleid dan ook worden herzien. De in 1973 optredende regering Den Uyl maakte van die wijzigingen in de energiepolitiek één van haar voornaamste doelstellingen. In de regeringsverklaring heette het: "In verband met de op ons afkomende problemen rond de energievoorziening zullen een rationeler gebruik van energie, ontwikkeling en toepassing van nieuwe energievormen en de effekten daarvan op het milieu, alsmede op de prijzen van de diverse energiedragers bij de beleidsvorming een belangrijke plaats gaan innemen."[54]

Vóór het uitbreken van de oliekrisis eind 1973 was het ministerie van Ekonomische Zaken al bezig met de voorbereiding van de energienota. De oliekrisis noopte echter tot verdergaande wijzingingen dan medio 1973 kon worden voorzien.

Wat waren nu die wijzigingen? Wat was de rol van de staat bij het vaststellen en uitvoeren ervan? En wat waren de beperkingen die van het voorafgaande energiebeleid in deze situatie uitgingen? Op deze vragen wilden we in het laatste deel van dit artikel schetsmatig ingaan. Naast aspekten van het energiebeleid die we hierboven zijn tegengekomen, zullen we daarbij ook een aantal andere aspekten – zij het fragmentarisch – behandelen. In paragraaf 1 en 2 werken we de wijzigingen in het energiebeleid uit in twee richtingen, zowel ten aanzien van het verbruik (1) als van de produktie van energie (2).

1. Doelstellingen van de staat met betrekking tot het energieverbruik[55]

De nieuwe doelstellingen van de staat met betrekking tot het verbruik zijn gericht op een beperking van de vraag naar energie door:

- versnelde aanpassing van de aardgasprijzen aan de olieprijzen, door prijsverhogingen dus;
- afbouw van bepaalde gedeelten van het aardgasverbruik door

54. *Regeringsverklaring, Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1972-73,* p. 1568.
55. Zie Lubbers, *Energienota.*

grootverbruikers;
— geen verdere exportkontrakten aan te gaan.

De nu nagestreefde beperking van met name het gasverbruik staat in schril kontrast met het in de zestiger jaren gevoerde beleid. Toen ging het om een zo snel mogelijke uitputting van de Nederlandse aardgasvoorraden. Heel Nederland werd in een razend tempo op aardgas omgeschakeld, rekening houdend met de mogelijkheid dat kernenergie op niet al te lange termijn de andere energiedragers zou verdringen en daarmee ontwaarden. Deze explosieve groei van het binnenlands verbruik aan gas ging gepaard met een krachtige bevordering van de export van gas. Nog in 1970 maakte de kamerkommissie voor ekonomische zaken zich ongerust over het lage niveau van de export.

Toch omvatte deze export midden zeventiger jaren de helft van de jaarlijkse produktie van gas. Dit gehele beleid en de export in het bijzonder blijkt nu voor de veiligstelling van de Nederlandse energievoorziening en voor de speelruimte nodig om nieuwe energiedragers voldoende tot ontwikkeling te brengen een ernstige belemmering te zijn. Het feit dat er nú geen nieuwe exportkontrakten meer worden afgesloten doet daar niets aan af.

De prijsverhoging van met name het aardgas is één van de voornaamste middelen van het Nederlandse energiebeleid geworden. Op dit punt heeft de centrale overheid grotere bevoegdheden voor zichzelf opgeëist. Had de minister al sedert de oprichting van de Gasunie het recht van goedkeuring van prijzen en tarieven, in de energienota werd aangekondigd, dat de prijsstelling niet meer aan de verschillende kontraktpartners mocht worden overgelaten. Datzelfde jaar nog werd het daartoe strekkende wetsontwerp ingediend en aangenomen. Door deze Wet Aardgasprijzen is de minister van Ekonomische Zaken in staat de minimumprijzen waartegen het aardgas in het binnenland en aan het buitenland moet worden verkocht vast te stellen.

Wat levert nu dit op prijsverhogingen gerichte beleid voor de beperking van het energieverbruik op? Met name voor het kleinverbruik zeer weinig. Hier is immers mede als gevolg van de bestaande distributiestruktuur sprake van een vrij inelastische vraag. De prijsverhogingen in deze sektor leiden daarom ook voornamelijk tot een vergroting van de inkomsten van de partners in de Gasunie en met name van de inkomsten van de overheid. Dat laatste kan natuurlijk nodig zijn: of daartoe echter de verhoging van de aardgasprijzen het meest juiste middel is, lijkt zeer twijfelachtig.

De prijsverhogingen voor de industriële grootverbruikers, evenals een gerichte afbouw van gas aan bepaalde sektoren van deze groep verbruikers kan wel een zekere besparing op het aardgasverbruik en of omschakeling

op andere energiedragers afdwingen. Dit beleid echter stuit op groot verzet bij de betrokken industrieën.

Al vóór de oliekrisis stegen de prijzen van de stookolie vrij fors. De regering Biesheuvel besloot toen de aardgasprijzen die de stijging van de olieprijzen slechts gedeeltelijk en vertraagd volgden, versneld en volledig aan de olieprijzen te koppelen. Het konkurrentievoordeel dat de Nederlandse industriële grootgebruikers op basis van het relatief goedkope aardgas in de zestiger jaren hadden genoten, dreigde daarmee ongedaan gemaakt te worden.

De reaktie van de industriële verbruikers was dan ook fel. Toen de Gasunie de verbruikers aankondigde dat er nieuwe kontrakten zouden komen, volgde een protestaktie. Op initiatief van de Vereniging Krachtwerktuigen, die de belangen van een zeer groot deel van de Nederlandse industrieën in energiekwesties behartigt, werd een brief aan de Gasunie gestuurd, waarin tegen de prijsverhoging protest werd aangetekend. Deze aktie had succes. De Gasunie en de regering gingen gedeeltelijk overstag; alsnog werd een beperking van de aanpassing aan de olieprijzen in de nieuwe kontrakten ingevoerd. Later deelde de Vereniging Krachtwertuigen mee, dat dit haar leden tijdens de oliekrisis zo'n twee miljard gulden had opgeleverd.[56]

Naarmate de Nederlandse aardgasvoorraad uitgeput raakt zullen de konflikten over wie van dit gas gebruik mag blijven maken en tegen welke prijs, konflikten tussen de overheid en de Gasuniepartners aan de ene kant en de industriële grootverbruikers aan de andere kant, vermoedelijk toenemen. De recente moeilijkheden met het chemische bedrijf Hoechst-Holland dat per september a.s. op een duurder aardgaskontrakt moet overschakelen en dit nu als argument gebruikt om de werkgelegenheid bij haar bedrijf in Vlissingen op het spel te zetten zijn hiervan nog slechts een voorbeeld.[57]

Op de achtergrond speelt het vermoeden bij sommige grootverbruikers mee dat aan buitenlandse konkurrenten het Nederlandse aardgas tegen lagere prijzen wordt geleverd — sommige koncerns kunnen dit met vergelijkende cijfers van hun buitenlandse vestigingen bevestigen.[58]

De officiële instanties springen uiterst geheimzinnig om met de informatie over de exportprijzen. Zo heeft het CBS zelfst tijdelijk alle

56. Gegevens ontleend aan een gesprek over aardgasprijzen en kontrakten met ir. J. Hellemans, direkteur Krachtwerktuigen en diens medewerker ing. E. Fervante, hoofd-redakteur Krachtkroniek met Lex Heij, Dik Sluimers en Gerrit-Jan Zijlstra, deelnemers aan het werkkollege Energiebeleid en Energienetwerk in Nederland, 5 april 1977.
57. *De Waarheid*, 25 januari 1978
58. *Het Parool*, 6 oktober 1977.

informatie die tot een berekening van de exportprijzen zou kunnen voeren uit haar statistisch materiaal geschrapt. Ook als echter de door lage exportprijzen benadeelde bedrijven zeer klein in getal zouden zijn (zoals sommige experts beweren)[59] dan nog zijn voor de industriële grootverbruikers de problemen niet uit de wereld. Naarmate de Gasunie door de uitputting van de Nederlandse gasvoorraad tot een selektief industrieel toewijzingsbeleid moet overgaan en bovendien de prijzen verder verhoogt, zullen bepaalde grootverbruikers die zich juist op basis van het goedkope Nederlandse gas en de daaruit te behalen konkurrentievoordelen de afgelopen tien jaar in Nederland hebben gevestigd in moeilijkheden komen.

Dit in de toekomst toenemende konflikt is inmiddels al in de staatsapparaten doorgedrongen. Een soortgelijke belangenbotsing speelde immers tijdens de oliekrisis. Toen in het kader van energiebesparende maatregelen eventuele beperkingen van het olieverbruik ter sprake kwamen, drong het konflikt tussen energieverbruikers en producenten door tot op het ministerie van Ekonomische Zaken.

Twee belangrijke afdelingen van dit departement, het direktoraat generaal voor de energievoorziening (DGE) en het direktoraat generaal voor de industrie (DGI) bleken, gezien hun eigen binding met hun 'kliëntele', vanuit verschillende posities te opereren. Het DGE had zeer goede kontakten met de oliemaatschappijen en "zag daardoor tijdens de oliekrisis de noodzaak van een snelle en ingrijpende beperking van energieverbruik." Het DGI daarentegen protesteerde vooral door haar bindingen met de chemische industrie tegen beperking van het olieverbruik en waarschuwde voor de ernstige gevolgen die een beperking van de levering van energiedragers zou kunnen hebben. Het DGI organiseerde zelfs een 'aktiegroep' om de belangen van haar kliëntele, om "haar visie vooral tegenover het DGE te onderbouwen en gekoördineerd naar voren te brengen. Een funktionaris werd hiervoor geheel vrijgemaakt."[60]

2. Het overheidsbeleid ten aanzien van de energieproduktie

Sedert de energienota is het beleid met betrekking tot het aanbod van energie gericht op de volgende punten:

- de vorming van een strategische reserve van het Slochteren-gas (5%);
- een verruiming van het aanbod, met name door de import van kolen en aardgas;

59. *NRC-Handelsblad*, 15 maart 1978.
60. U. Rosenthal en G.H. Scholten, *Crisis en Continuïteit, Economische Zaken, de oliecrisis en andere turbulenties,* Alphen a/d Rijn, Samson, 1977, p. 112.

– een vergroting van de staatsdeelneming in de olie- en gaswinning op het Plat.

De vorming van een strategische reserve is bedoeld als aanvulling op de eerder genoemde besparingsmaatregelen. Zij impliceert, dat het aandeel van het binnenlandse verbruik van aardgas wordt teruggebracht tot 45% van de jaarlijkse produktie. Om dat te realiseren zijn er in principe twee mogelijkheden. Op de mogelijkheid van aanvulling uit verdere gasvondsten op het Plat komen we zo terug. De tweede mogelijkheid betreft de invoer van gas. Er zijn kontrakten afgesloten voor levering van gas uit het Noorse Ekofisk-veld, terwijl er mogelijkheden zijn om gas te betrekken uit Algerije, Iran en de Sovjet-Unie. Maar het betreft hier duur gas, terwijl in het verleden het Hollandse gas tegen lage prijzen is geëxporteerd.

Eén van de middelen om het aanbod te verruimen was de versnelde exploitatie op het Continentaal Plat. Op de vraag in hoeverre er op het Nederlandse deel van het Plat nog grote vondsten zijn te verwachten wordt verschillend geantwoord. NAM-direkteur Van Engelshoven is pessimistisch; wel zullen er nog een aantal kleine velden ontdekt worden "mits we een klimaat kunnen handhaven, waarin de daarvoor noodzakelijke investeringen gedaan kunnen worden."[61] Dit antwoord illustreert onder welke voorwaarden de oliekoncerns vondsten willen doen.

De hele geschiedenis van de Nederlandse olie- en gaswinning rechtvaardigt overigens een zeker wantrouwen tegenover uitspraken van de 'oliemannen'. Werd het gasveld bij Slochteren na de regeling van de winnings- en distributiestruktuur niet groter en groter? En hield Placid dat het eerste gasveld op het Nederlandse plat exploiteerde niet de omvang van zijn vondst zo klein dat de Nederlandse regering aanvankelijk besloot niet in de winning van dat gas te gaan deelnemen? [62]

Tot dusverre zijn de bekende voorraden op het Nederlandse plat, vergeleken bij Slochteren en de Engelse en Noorse delen van het Plat, overigens inderdaad niet spektakulair.

Of en hoeveel olie en gas er nog onder onze zeebodem aanwezig is, is zonder zelfstandig opsporingsapparaat van de overheid ook moeilijk vast te stellen. Een gedeelte van dat apparaat is wel aanwezig in de figuur van de Rijks Geologische Dienst (RGD). De RGD is ontstaan uit de Geologische Stichting, een nauw met de overheid en mijnbouwindustrie geassocieerd instituut, dat indertijd als voornaamste taak de opsporing van delfstoffen

61. Van Engelshoven, J.M.H., De toekomst van ons gas, *Maatschappijbelangen, 1976/3*, p. 211.
62. Op basis van de door Placid aan de regering verstrekte gegevens over de aardgasvondst in blok L10/L11 besloot de regering niet tot staatsdeelneming in de winning over te gaan. Naderhand bleek dit veld echter veel groter te zijn.

en het geven van adviezen aan de minister had.

In 1965 werd besloten de Geologische Stichting om te zetten in een overheidsdienst, omdat het wenselijker leek de advisering in handen te geven van een officiële rijksdienst.

Met de omzetting van de Geologische Stichting in de Rijks Geologische Dienst veranderde ook de taakstelling van deze dienst. De opsporing van delfstoffen verdween uit het takenpakket. Hiermee verdween de meest direkte mogelijkheid voor de staat om zelf delfstoffen op te sporen. Dat gebeurde in een periode waarin de oliekoncerns de eigendom van de Nederlandse bodemschatten voor zich opeisten. Of de afhankelijkheid van de RGD daardoor groter is geworden en of deze dienst nog bij benadering in staat is om de gegevens van de oliemaatschappijen te kontroleren, is de vraag. Dat dat ligt aan het grote aantal oud-employees van de Shell bij deze dienst, durven wij niet te beweren. Dat de RGD met een tekort aan personeel zit en dat ze pas sedert 1975 voor de verwerking en beschrijving van de gegevens van de oliemaatschappijen met komputers werkt, maakt op ons echter een weinig solide indruk.[63]

Het overwicht van de oliekoncerns op of in de staatsapparaten bleek ook op onthullende wijze tijdens de oliekrisis zelf. Niet alleen was de overheid, in kasu Ekonomische Zaken, voor gegevens over de aanvoer van aardolie afhankelijk van de oliemaatschappijen (en was zij later dan vakbondsbestuurders op de hoogte van de grote voorraden in Rotterdam aangevoerd), diezelfde maatschappijen bemanden ook het tijdens de krisis opgerichte Rijksbureau Aardolieprodukten. Dit bureau zou de distributie van de olieprodukten moeten reguleren. In de eerste drie maanden van haar bestaan bestond het personeel voor een groot deel uit vertegenwoordigers van de oliemaatschappijen.[64]

Het wekt gezien deze sterke positie van de oliekoncerns geen verbazing meer dat de idee van zelfstandige opsporing en winning door de staat niet nodig wordt geacht.

In Lubbers' energienota heet het "Wanneer de staat zelf de opsporing ter hand zou nemen biedt dat inderdaad de mogelijkheid eventueel aangetroffen aardolie- en aardgasvoorkomens naar behoefte te ontginnen. Voor deze oplossing is echter de opbouw van een nieuw apparaat nodig. Dit is ook het geval indien zoveel mogelijk gebruik zou worden gemaakt van de diensten van aannemers. Hierbij moet tevens worden bedacht dat het geologisch onderzoek van de grond af zal moeten worden opgebouwd.

63. zie W. de Jong en M. Wobink, *Het aardgasontginnings- en winningsbeleid.*
64. Rosenthal en Scholten, p. 121

De Staat beschikt weliswaar over alle exploratiegegevens van de huidige opspoorders maar het is duidelijk, dat de Staat deze gegevens, die in handen zijn van de Rijks Geologische Dienst, niet ten eigen bate kan gebruiken. Voorts zij erop gewezen, dat eventuele opsporing door de Staat alleen kan plaatsvinden in die gebieden, waarvoor nog geen opsporingsrechten aan derden zijn verleend. Gezien de gebieden die al uitgegeven zijn, zal een snelle evaluatie van eventueel nog aanwezige voorkomens toch grotendeels afhangen van de inspanningen van partikuliere ondernemingen. Dit alles overwegende, waarbij hij ook nog in aanmerking neemt de grote kosten en risiko's, die de Staat zich zal moeten getroosten, meent de ondergetekende, dat het opsporen door de Staat zelf geen praktische oplossing biedt."[65]

Wel vinden na de oliekrisis wijzigingen plaats in het koncessiebeleid. Het amendement Geelkerken, indertijd aangenomen om ieder opsporingsonderzoek voor of namens de staat aan wettelijke goedkeuring te onderwerpen, werd nu praktisch ongedaan gemaakt, met de bedoeling de DSM meer armslag te verlenen. DSM kreeg een algemene vergunning tot deelneming in de opsporing en winning op het Continentaal Plat.

Verder stelde Lubbers voor de staat (via DSM) ook in de winning van olie te betrekken (voor 40%), terwijl de deelneming in de winning van gas tot alle projekten werd uitgebreid. De nieuwe voorstellen kregen hun beslag op 6 februari 1976 in een wijziging van de AMVB volgens artikel 12 van de Mijnwet Continentaal Plat. Inmiddels had de minister zijn voorstellen nog verder bijgestuurd. Naast de genoemde beleidswijzigingen om bij iedere gasvondst tot deelneming over te gaan (ook bij de in het verleden verleende koncessies) werd het deelnemingspercentage van 40 op 50% gebracht. Bovendien kon vanaf dat moment ook in de oliewinning worden deelgenomen, echter niet in die gebieden waarvoor reeds een vergunning was uitgegeven (en dat betrof grote delen van het Nederlandse Plat, al komen in 1978 een aantal blokken opnieuw vrij voor uitgifte).

Als bijna tien jaar nadat de staatsdeelneming in de oliewinning met zoveel kracht was bestreden, die deelneming toch werd doorgevoerd, is het de vraag wat hiervoor de redenen waren. Behalve de gewenste invloed op het uitputtingstempo leek het financiële, c.q. begrotingsargument voorop te staan. Tegelijkertijd met de uitbreiding van de staatsdeelneming werd een verhoging van het staatsaandeel in de winst doorgevoerd, waaraan het onder druk geraken van het overheidsbudget door de ekonomische krisis niet vreemd was.

Voor de vergroting van het staatsaandeel kregen de oliekoncerns, mede

65. Lubbers, *Energienota*, p. 119.

op advies van de Mijnraad[66], kompensatie in de vorm van extra aftrekposten en versnelde afschrijvingsmogelijkheden. Hierdoor én door de prijsstijgingen bleef het nog een aantrekkelijke bezigheid om olie en gas te winnen.

IV. KONKLUSIES

Dankzij de konstruktie van de exploitatie van het Groningse gas konden de dringendste energieproblemen – zoals de afbouw van de kolensektor, de integratie van het staatsdistributieapparaat, de regulering van de gas- en energiemarkt – worden opgeheven. In deze konstruktie waren zowel de oliekoncerns als de staat en de staatsmijnen vertegenwoordigd. De nu ontstane Gasunie ontwikkelde zich feitelijk tot een gasmonopolie. De reële zeggenschap van de staat in dit monopolie was een beperkte.

Het gasbeleid van de Nederlandse staat was vanaf het begin een kommercieel beleid, d.w.z. gekoppeld aan de ontwikkelingen op de wereldenergiemarkt en de daar geldende prijsniveau's. Later leidden de kommerciële doelstellingen en de belangenvervlechting binnen de Gasunie dan ook tot een reële belangenovereenkomst tussen staat en energiekoncerns (want hogere winsten betekenden meer staatsinkomsten). Ook bij de kontrolefunktie van de overheid via DSM kunnen we een vraagteken zetten: na de NV-wording van DSM kwam de eigen dynamiek van DSM als kapitalistisch-gevoerd bedrijf op de eerste plaats, waardoor het bedrijf niet langer beschouwd kon worden als een instrument van de overheid.

Tenslotte was de PvdA in die eerste fase te verdeeld over de aanwending van de bodemschatten om in het parlement voldoende tegenweer tegen de voorstellen van De Pous te leveren.

Dan is de eerste fase voorbij en zijn zekere strukturen gevestigd. Deze zullen echter op het Continentaal Plat opnieuw in diskussie komen.

De konkurrentie tussen de internationale oliemaatschappijen, gesanktioneerd door de verouderde mijnwetgeving, dwong de staat opnieuw in te grijpen. Het waren in eerste instantie vooral de Shell en dochter-NAM die hierop aandrongen. De Shell hoopte op basis van bewezen diensten en haar goede kontakten met verschillende staatsapparaten een bevoorrechte positie te veroveren. Anderzijds was een

66. Toen de Staatsmijnen een NV werden, veranderde de funktie van de Mijnraad ook (zie noot 18). Als belangrijkste taak kreeg de nieuwe Mijnraad het adviseren van de minister over koncessieaanvragen, opsporings- en winningsvergunningen. In de nieuwe Mijnraad is het betrokken bedrijfsleven en met name de Shell goed vertegenwoordigd.

zekere ordening in het belang van alle maatschappijen.

Het kernprobleem bij de door iedereen gewenste ordening was nu de mate en de vorm van de staatsinmenging en de financiële konsekwenties die dit voor de oliekoncerns en de rest van het bedrijfsleven zou hebben. De voorgestelde regelingen waren meer dan in de voorgaande fase diskussiepunt. De situatie was immers verschillend:

Op het Continentaal Plat ging het naast gas ook om de winning van olie. Participatie in de oliewinning zou iets geheel nieuws zijn. Maar ook deelneming in de winning van het gas werd minder wenselijk geacht. De redenen om bij Slochteren de staat in winning en distributie te betrekken (de integratie van het distributieapparaat!) golden nu niet. De strijd koncentreerde zich derhalve op het voorkomen van staatsparticipatie in de oliewinning en op een zo klein mogelijke deelneming in de winning van het gas.

Ook andere groepen mengden zich in de diskussie: De off-shore industrie vreesde als gevolg van staatsparticipatie en hoge financiële voorwaarden een traag-verlopende exploitatie, waardoor de nederlandse off-shore minder opdrachten zou krijgen. Zij drong aan op versnelde behandeling van de mijnwetgeving. De chemische bedrijven volgden een dubbelstrategie. Enerzijds waren ze tegenstander van staatsparticipatie, als bevoorrechting van konkurrent DSM. Anderzijds wilden ze via staatsinvloed greep houden op de energie- en grondstoffenvoorziening.

Maar juist in het parlement werden de voorstellen omtrent staatsparticipatie door een rechtse Kamer-meerderheid uitgehold. Het kabinet-Cals dat de meest verregaande voorstellen had uitgewerkt kwam ten val voordat de voorstellen tot wet werden. Onder leiding van Jelle Zijlstra werden daarna een aantal door het bedrijfsleven gewenste veranderingen aangebracht. De staatsparticipatie werd beperkt tot de gaswinning en dan nog alleen bij belangrijke vondsten. De financiële baten voor de staat werden teruggebracht tot ten hoogste 70% in geval van staatsdeelneming. De aardgaswinsten van DSM werden afgeroomd.

Met de voltooiing van deze maatregelen was de struktuur van de energievoorziening en de machtsposities daarbinnen tenminste tot aan de energiekrisis vastgelegd. De oorspronkelijke nationale voorziening, de kolenmijnen, werd afgebouwd en de nieuwe energiebronnen waren in handen van resp. de internationale oliemaatschappijen en de partners in de Gasunie. We kunnen hierdoor in feite spreken van een *privatisering* van de Nederlandse energievoorziening. Een privatisering waarvoor staatsinmenging weliswaar noodzaak was, maar toch een privatisering: het energievraagstuk werd ondergeschikt gemaakt aan de belangen van het private energiekapitaal.

Door de energiekrisis werd de veranderde situatie op de energiemarkt voor het eerst duidelijk. De Nederlandse overheid moest zijn beleid dan ook bijstellen. In de energienota van Lubbers werden de nieuwe accenten van het energiebeleid aangegeven. De energienota was echter meer dan een simpele herformulering van beleid op een terrein waarop de staat al aktief was.

De nota zelf is daarvoor het meest overtuigend bewijs. Nog afgezien van de preciese inhoud en richting van de voorstellen is het een feit-dat in de nota voor het eerst een integraal energiebeleid werd geformuleerd, dat alle terreinen van de energievoorziening omvatte. Dat op zich is al een uitdrukking van de grotere rol die de staat in het energiebeleid zal moeten gaan spelen. Een grotere rol, die objektief noodzakelijk wordt door de veranderende marktverhoudingen in de zeventiger jaren. Dat is ook de konklusie van Lubbers: "Gegeven het vitale karakter van de energievoorziening voor onze volkshuishouding, is er bij een toenemende schaarste aanleiding voor een sterker overheidsoptreden."[67]

Dat sterker overheidsoptreden blijft echter ingebed in de wetten van de ondernemingsgewijze produktie. Vergaande centralisatie van het energiebeleid of een grotere rol van overheidsbedrijven wordt dan ook in de energienota bepaald niet als alleenzaligmakend beschouwd. Lubbers: "Op enkele onderdelen lijkt deze weg, zoals in het vervolg ter sprake komt, onder de huidige omstandigheden inderdaad aangewezen. Steeds zal men zich echter moeten afvragen of de problematiek in de eerste plaats het ontbreken van de direkte macht van de overheid betreft of dat het eerder gaat om het ontwikkelen van gemeenschappelijk aanvaardbare doelstellingen. In een gemengde maatschappelijke orde als de onze is in de loop der tijden een rijke ervaring opgedaan met de wijze waarop partikuliere produktie kan worden beïnvloed."[68] Door deze voorzichtigheid met partikuliere produktie – hier zijn uiteraard in de eerste plaats de oliekoncerns in het geding – moet de rol van de staat zich volgens de energienota beperken tot een aantal stimulerende en koördinerende maatregelen.

Daarvan zijn desondanks een aantal nieuwe bevoegdheden en maatregelen van de staat het gevolg. De achterliggende gedachte is daarbij tot een bepaalde vorm van planning in het energiebeleid te komen (strategische reserve, aanbodverruiming, vraagbeperking, enz.).

Resumerend kunnen we zeggen dat, ondanks de beoogde planning, uit de nieuwe maatregelen geen aanzet tot een serieuze greep op de

67. Lubbers, *Energienota*, p. 7.
68. Lubbers, *Energienota*, p. 7.

energievoorziening blijkt. De belangen van de energieproducenten zijn bovendien beschermd gebleven en het konfliktpotentieel met verbruikersgroepen (chemie, kleinverbruikers, enz.) blijft groot.

Klaarblijkelijk is de erfenis van het energiebeleid uit de jaren zestig te groot geweest.