

Vergaderjaar 1994–1995

24 146

Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 juni 1995

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vroegen of het kabinet ook een samenhang ziet tussen de invoering van een kapitaaldienst en het Fonds economische structuurversterking (Fes), omdat het in beide gevallen de bedoeling is een duurzaam financieel kader te scheppen voor een hoger niveau van produktieve investeringen in ons land. Deze leden vroegen ook of het kabinet hun mening deelt dat het Fes opgeheven zou kunnen worden als de kapitaaldienst is ingevoerd.

Het Fes is een begrotingsfonds waarin bepaalde ontvangsten worden geormerkt voor investeringsprojecten die van nationaal belang zijn en die beogen de economische structuur te versterken. Aldus wordt het gemakkelijker om meerjarig budgettaire ruimte vrij te maken voor grootschalige en langdurige projecten, die vaak moeilijk inpasbaar zijn. Wij merken op dat de discussie over de kapitaaldienst veel meer aspecten omvat dan de rol van het Fes. Welke gevolgen invoering van een kapitaaldienst zou hebben voor de positie van investeringsprojecten zoals die uit het Fes gefinancierd zullen worden, valt op voorhand niet te zeggen. Een en ander is afhankelijk van de nadere vormgeving. Zo zou een baten- en lastenstelsel kunnen worden ingevoerd voor uitsluitend de apparaatsuitgaven van het Rijk. Een andere, verdergaande mogelijkheid is om een baten-lastenstelsel voor zowel de apparaatsuitgaven als de programma-uitgaven in te voeren. Zou ook voor de programma-uitgaven een baten-lastenstelsel worden ingevoerd, dan zou het overigens nog niet vanzelfsprekend zijn dat alle Fes-uitgaven als investeringen worden bestempeld. De feitelijke investeringen worden veelal door derden (bijvoorbeeld gemeenten) gedaan en leiden niet tot staatsbezit. Heel bepalend voor de gevolgen van een kapitaaldienst is of ook de normering verandert. Gesteld kan worden dat zelfs in de meest vergaande variant van een kapitaaldienst, namelijk een baten-lastenstelsel gepaard gaande met het in de normering hanteren van de gulden-financieringsregel, de positie van investeringsuitgaven in het afwegingsproces niet zonder meer sterker wordt. Uiteindelijk blijft de afweging tussen consumptieve uitgaven en investeringsuitgaven een politieke keuze. Het Fes zou ook in zo'n situatie een specifieke functie kunnen vervullen in de zin van oormerking van bepaalde ontvangsten voor bepaalde uitgaven.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of het kabinet al nadere mededelingen kan doen over het streefjaar waarin de kapitaaldienst ingevoerd moet zijn.

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen is toegezegd te bezien of er in de begrotingssystematiek elementen kunnen worden ingebracht die leiden tot een betere bedrijfseconomische afweging en een zorgvuldiger behandeling van kapitaaluitgaven. In de komende Miljoenennota zullen wij aanzetten in deze richting geven.

Artikel I, Onderdeel A

Nu voor de staatsdeelnemingen een ander regime wordt voorgesteld rijst bij de leden van de PvdA-fractie de vraag hoe het staat met de te verwachten Common Area-gelden.

De omvang en het tijdstip van binnenkomst van de Common Area-baten is nog steeds zeer ongewis. In het kader van de arbitrage-procedure bij de ICC (International Chamber of Commerce) te Zürich, moet voor 30 juni 1995 de nadere memorie («memorial after evidence») worden ingediend. De (hoor)zittingen vinden plaats van 25 tot en met 27 oktober 1995.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de te verwachten ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen en vroegen ook welk deel van deze ontvangsten reeds een bestemming heeft.

In 1995 worden geen andere ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen geraamd dan de ontvangsten uit het verkopen van een tweede tranche KPN-aandelen. De laatstgenoemde ontvangsten zijn in de Voorjaarsnota indicatief ingezet op f 5 miljard. Deze ontvangsten zullen voor een bedrag van f 2425 miljoen worden ingezet ter invulling van nog openstaande tekortreducerende taakstellingen 1995. Het overige, f 2575 miljoen, zal worden toegevoegd aan het Fes. Wat betreft het beslag op ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen in het algemeen merken wij het volgende op. In de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel is melding gemaakt van het kabinetsvoornemen om feitelijke gerealiseerde ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, na aftrek van uitgaven in de vermogenssfeer, met voorrang aan te wenden voor de dekking van de Investeringsimpuls, de doorloop van de Investeringsimpuls na 1998 en de prijsstijging op Fes-projecten, voorzover daar dan nog niet in is voorzien met feitelijk gerealiseerde Common Area-baten. Ter zake van ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen die niet (meer) nodig zijn ter voorfinanciering van Common Area-baten zal een afweging worden gemaakt tussen aanwending voor nieuwe Fes-projecten, staatsschuldreductie, het afkopen van bestaande leasecontracten en andere toepassingen in de vermogenssfeer. In de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel is ook melding gemaakt van het voornemen om in deze kabinetsperiode een bedrag van f 163 miljoen extra uit te trekken voor de realisering van de ecologische hoofdstructuur, te financieren met ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen. Uitgaven en ontvangsten geschieden geheel buiten het Fes om. Ten slotte is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen dat vanuit het Fes een bijdrage van f 46,8 miljoen zal worden geleverd voor de kosten van de aanleg van de groene overgangsgebieden rond Schiphol. Gegeven dat de ontvangsten uit de extra export van aardgas met voorrang zijn bestemd voor de aanleg van de Betuwelijn en de Hoge-Snelheidslijn, zullen deze uitgaven met andere Fes-ontvangsten, bijvoorbeeld ontvangsten uit het vervreemden van staatsdeelnemingen, moeten worden gefinancierd.

Om een reëel oordeel te kunnen geven over de voorstellen van het kabinet willen de leden van de PvdA-fractie graag inzicht in de ontwik-

keling van de inkomsten van het fonds, afgezet tegen de te verwachten financieringsbehoefte.

Tabel 1 bevat een overzicht van de te verwachten ontvangsten en uitgaven van het Fes. Het overzicht is gebaseerd op de gegevens uit de Voorjaarsnota 1995.

Tabel 1. Financieel overzicht Fes 1995–1999 (miljoenen gulden)

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Ontvangsten</i>					
Extra export van aardgas	500	500	600	600	600
Common Area-baten	pm	pm	pm	pm	pm
Overige ontvangsten uit aardgas	0	0	0	0	0
Opbrengsten uit deelnemingen	2 575	0	0	0	0
<i>Uitgaven</i>					
Investeringsimpuls	1 612	1 062	1 159	1 167	713
Bijdragen ten laste van extra export van aardgas	375	500	575	600	600
Beginsaldo	2 239	3 327	2 264	1 131	- 36
Eindsaldo	3 327	2 264	1 131	- 36	- 749
(waarvan buffer)	(125)	(125)	(150)	(150)	(150)

Uit hoofde van de extra export van aardgas wordt tot en met 1999 een bedrag van f 2,8 miljard geraamd. Deze ontvangsten zijn overigens zeer gevoelig voor de hoogte van de dollarkoers en de olieprijs. Deze ontvangsten zijn met voorrang bestemd voor de aanleg van de Betuwelijn en de Hoge-Snelheidslijn. De Common Area-baten worden nog altijd pro memorie geraamd. Er worden geen ontvangsten voor het Fes geraamd uit hoofde van aardgas ánders dan ontvangsten uit de extra export van aardgas. Uit hoofde van het vervreemden van staatsdeelnemingen wordt in 1995 een bedrag van f 2575 miljoen voor het Fes geraamd, een deel van de ontvangsten uit de verkoop van een tweede tranche KPN-aandelen, welke in de Voorjaarsnota 1995 indicatief is ingezet op f 5 miljard. Deze ontvangsten dienen, tezamen met de reeds in 1994 aan het Fes toegevoegde KPN-ontvangsten ad f 2238,9 miljoen, ter dekking van de uitgaven in het kader van de Investeringsimpuls uit de Voorjaarsnota 1993. Er worden thans geen ontvangsten voor het Fes geraamd uit hoofde van het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk ánders dan de verkoop van een tweede tranche KPN-aandelen in 1995.

Terzake van de financiering van de extra maatregelen uit het kabinetsstandpunt over de Betuweroute (f 820 miljoen) geldt dat het kabinet definitieve keuzes zal maken ten aanzien van de dekking van dit bedrag, zodra voldoende duidelijkheid bestaat over het exacte uitgavenritme. Jaarlijks zullen op basis van voortschrijdende inzichten met betrekking tot deze uitgaven en de Fes-inkomsten nadere keuzes worden gemaakt in de in te dienen begrotingsstukken.

Voor de periode na 2000 zijn alleen technische ramingen van de ontvangsten uit extra export van aardgas beschikbaar. Op grond van zeer ruwe, technische schattingen van deze ontvangsten, wordt verwacht dat deze ontvangsten tot circa 2005 nodig zijn voor de aanleg van de Betuweroute en de HSL-Zuid. Daarbij wordt uitgegaan van de huidige kostenramingen van deze projecten, exclusief de extra maatregelen uit het kabinetsstandpunt over de Betuweroute (f 820 miljoen). Uitgaande van de thans voorziene inkomsten van het Fes, is de ruimte in het Fes tot circa 2005 belegd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts waarom de verplichting om alle ontvangsten uit het vervreemden van staatsdeelnemingen aan het Fes toe te voegen als te knellend wordt gezien. Deze leden merkten op geen problemen te hebben met het kabinetsvoorstel, mits de financieringsbehoefte er niet fors onder lijdt.

Het kabinet vindt het noodzakelijk om enige vrijheidsgraden te hebben bij de bestemming van de ontvangsten in kwestie, opdat rekening kan worden gehouden met veranderende omstandigheden en prioriteiten. Er is gekozen voor een beperkt aantal toepassingsmogelijkheden, waarbij de notie van «vermogen voor vermogen» een belangrijke rol heeft gespeeld. Bij de bestemming van ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, na aftrek van uitgaven in de vermogenssfeer en voorzover niet (meer) nodig ter voorfinanciering van Common Area-baten, zal het kabinet een afweging maken tussen aanwending voor nieuwe Fes-projecten, staatsschuldreductie, het afkopen van bestaande leasecontracten en andere toepassingen in de vermogenssfeer. Verder merken wij op dat feitelijk gerealiseerde ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, na aftrek van uitgaven in de vermogenssfeer, vooralsnog met voorrang zullen worden aangewend voor de dekking van de Investeringsimpuls, de doorloop van de Investeringsimpuls na 1998 en de prijsstijging op Fes-projecten, voorzover daar dan nog niet in is voorzien met feitelijk gerealiseerde Common Area-baten. Aldus wordt voorzien in dekking van de financieringsbehoefte voortvloeiend uit reeds geraamde Fes-uitgaven.

De leden van de CDA-fractie betreuren het vervallen van de verplichting om ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen aan het Fes toe te voegen en vroegen of zo niet de deur wordt opengezet om deze ontvangsten weer voor consumptieve uitgaven te benutten. Deze leden vroegen naar de huidige prioriteitenstelling ten aanzien van deze ontvangsten.

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het antwoord dat wij eerder in dit onderdeel hebben gegeven op vragen van de leden van de PvdA-fractie. Wij voegen hieraan toe dat de gekozen toepassingsmogelijkheden van ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen een niet-consumptief karakter hebben. In het kader van het begrotingsbeleid is bovendien besloten om de verkoop van staatsdeelnemingen en vergelijkbare transacties niet relevant te verklaren voor het beleidsrelevante financieringstekort en de norm voor de netto uitgaven. Daarom is aanwending voor consumptieve uitgaven niet (meer) mogelijk.

De leden van de CDA-fractie nodigen de bewindslieden uit aan te geven hoe de toekomstige investeringen in de fysieke infrastructuur en de uitbreiding van de criteria voor de te financieren projecten worden gefinancierd. Zij vroegen of een kwalitatief overzicht gegeven kan worden voor de totale periode van het SVV II.

Aangezien er binnen de nieuwe uitgavencategorieën nog geen projecten zijn aangewezen, is de vraag hoe eventuele Fes-bijdragen aan deze projecten worden gefinancierd nu niet aan de orde. De toekenning van Fes-bijdragen aan deze projecten is onder meer afhankelijk van de toezeggingsruimte in het Fes, de vraag of zij aan de fondscriteria voldoen en de afwegingen tussen de verschillende projecten die aan de fondscriteria voldoen.

Terzake van de Fes-bijdragen in de sfeer van de fysieke infrastructuur zij verwezen naar het overzicht in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie. De investeringen in het kader van het SVV II worden uit het Infrastructuurfonds gefinancierd. Alleen grootschalige projecten, van nationaal belang, die de economische structuur versterken komen in aanmerking voor een bijdrage uit het Fes. Thans zijn de Betuweroute en de HSL-Zuid aangewezen als projecten die aan deze

criteria voldoen. Daarnaast worden de uitgaven in het kader van de Investeringsimpuls uit het Fes gefinancierd.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken omtrent de ontvangsten uit de Common Area-baten en de geraamde omvang.

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar hetgeen eerder in deze nota is geantwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet de opvatting deelt dat wordt geknaagd aan het bestaansrecht van het Fes door het vervallen van de verplichting om ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen aan het Fes toe te voegen.

Het kabinet deelt deze mening niet. Het wordt noodzakelijk geacht enige vrijheidsgraden te hebben bij de bestemming van de ontvangsten in kwestie, omdat omstandigheden en prioriteiten kunnen veranderen. Ontvangsten uit de extra export van aardgas en Common Area-baten (na aftrek van maximaal f 700 miljoen voor een sluitende dekking van het WIR-dossier en na aftrek van voorgefinancierde bedragen) blijven onverkort geoormerkt voor het Fes en ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen kennen een beperkt aantal aanwendingsmogelijkheden, waaronder nieuwe Fes-projecten.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een totaaloverzicht van soorten ontvangsten, en de orde van grootte daarvan, uit de vervreemding van vermogensbestanddelen, die onder het bereik van de gewijzigde wet zullen komen. Ook vroegen zij welke van deze ontvangsten in de meerjarenramingen al zijn geoormerkt voor andere doelen dan het Fes en of al deze toepassingen zich inderdaad in de vermogenssfeer afspelen.

Onderdeel d van het eerste lid van artikel 2, in de nieuwe redactie, maakt het mogelijk om ontvangsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk aan het Fes toe te voegen. Het betreft ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, maar bijvoorbeeld ook ontvangsten uit de verkoop van in handen van de staat zijnde obligaties en terugbetalingen op door het Rijk verstrekte leningen. Voor de ramingen van de voor het Fes bestemde ontvangsten uit de vervreemding van vermogensbestanddelen, alsmede voor het beslag dat reeds op ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen ligt, verwijzen wij naar het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie eerder in dit onderdeel. Wij voegen hieraan toe dat voor de bestemming van ontvangsten uit de vervreemding van vermogensbestanddelen niet zijnde ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, geen nader kabinetsbeleid geldt. Deze ontvangsten kunnen voor het Fes worden bestemd. Voor ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen geldt dat er aanwendingsmogelijkheden zijn gekozen die een niet-consumptief karakter hebben.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de mening wordt gedeeld dat beleidsregels vanuit een oogpunt van bestuurbaarheid en hanteerbaarheid transparant moeten zijn. Deze leden vroegen waarom die lijn niet in het onderhavige wetsvoorstel wordt gehanteerd. Zij vroegen in dit verband wat de nadere afspraak over de KPN-ontvangsten betekent voor de boeking van posten, zoals die in de Voorlopige Rekening en in de departementale Rekening zijn dan wel worden opgenomen.

Vanzelfsprekend delen wij de mening dat beleidsregels transparant moeten zijn en ook bij dit wetsvoorstel is naar transparantie gestreefd. Het is ons niet duidelijk op welk punt wij daar niet in geslaagd zijn. De afspraak om een bedrag van f 2238,9 miljoen van de in 1994 gerealiseerde KPN-ontvangsten alsnog aan het Fes toe te voegen, was nog niet verwerkt in de Voorlopige Rekening 1994. De uit de genoemde afspraak voort-

vloeiende mutaties zijn wel verwerkt in de Slotwet van het Fes en de Slotwet van Verkeer en Waterstaat: f 2238,9 miljoen van de ontvangst uit de verkoop van de eerste tranche KPN-aandelen wordt verantwoord in de Rekening van het Fes in plaats van de Rekening van Verkeer en Waterstaat.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de meest recente inzichten in de omvang van de voeding van het Fes in de komende jaren, alsmede de te verwachten financieringsbehoefte voor de verschillende Fes-projecten.

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het antwoord dat eerder in dit onderdeel op een vraag van de leden van de PvdA-fractie is gegeven.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom verschil wordt gemaakt tussen het Fes en het Infrastructuurfonds op het punt van de relevantie voor het beleidsrelevante financieringstekort. Deze leden vroegen of de Minister van Financiën bereid is om ook mutaties in het saldo van het Infrastructuurfonds buiten het beleidsrelevante financieringstekort te plaatsen.

Het Fonds economische structuurversterking en het Infrastructuurfonds zijn beide begrotingsfondsen die een resterend eindejaarssaldo meenemen naar het volgende jaar. Voor beide fondsen geldt dat de ontvangsten uiteindelijk de uitgaven bepalen. Met name voor het Fes geldt voorts dat er zich intertemporele verschillen kunnen voordoen tussen uitgaven en ontvangsten. Het saldo van het Fes kan, gegeven de relatief grote onzekerheden omtrent de omvang van de ontvangsten en het tijdstip van ontvangst, grote schommelingen vertonen, zowel positieve als negatieve. Door mutaties in het Fes-saldo buiten het beleidsrelevante tekort en de uitgavenkaders te plaatsen, onder de voorwaarde dat het Fes-saldo positief is, wordt voorkomen dat dergelijke schommelingen de stabiliteit en de inzichtelijkheid van het budgettaire beleid onnodig doorkruisen. Ook voor het Infrastructuurfonds geldt dat er zich intertemporele verschillen kunnen voordoen tussen uitgaven en ontvangsten. Naar verwachting zijn de schommelingen in de ontvangsten en daardoor in het saldo van het Infrastructuurfonds echter minder groot dan die van het Fes. Het wordt voor het Infrastructuurfonds dan ook niet nodig geacht om mutaties in het saldo buiten het beleidsrelevante financieringstekort te plaatsen. Het kabinet heeft een andere oplossing gekozen om te voorkomen dat schommelingen in het saldo van het Infrastructuurfonds de stabiliteit en de inzichtelijkheid van het budgettaire beleid onnodig doorkruisen. In de raming wordt voor het Infrastructuurfonds de veronderstelling gehanteerd dat de onderuitputting in jaar t zich ook in jaar t+1 zal voordoen, waardoor de onderuitputting in jaar t per saldo niet zal leiden tot overschrijding in jaar t+1. Deze ramingstechnische veronderstelling wordt geëffectueerd door het gebruik van een aanvullende post. Het hanteren van deze veronderstelling leidt ertoe dat er in de raming géén spanning ontstaat tussen het aanwenden van in enig jaar opgetreden onderuitputting en de toetsing aan het reële uitgavenkader en het beleidsrelevante financieringstekort.

De leden van de VVD-fractie hebben behoefte om bij deze gelegenheid in meer algemene zin hun zorgen uit te spreken over de omvang nu en in de toekomst van het investeringsvolume ter versterking van de economische structuur in ons land, gelet op de thans bestaande knelpunten, de in ons omringende landen bestaande investeringsplannen en de mogelijkheden op grond van de thans aanwezige financiële ruimte, die – als zij het goed zien – ook in negatieve zin is beïnvloed door enkele in het regeerakkoord gemaakte afspraken. Deze leden zagen graag een reactie van het kabinet hierop, zowel met betrekking tot de mogelijkheden op middellange, als op langere termijn. Zij vroegen of tegen deze achter-

grond ook actuele informatie kan worden verstrekt over de voorziene inkomsten van het fonds?

Het kabinet erkent het grote economische belang van een internationaal concurrerende fysieke structuur. Dit besef heeft in de afgelopen jaren zijn weerslag gevonden in het beleid. Zo zijn de totale uitgaven voor de aanleg van verkeers- en vervoersinfrastructuur in de afgelopen jaren geleidelijk toegenomen. De besluitvorming over een aantal grote projecten (Betuweroute, Schiphol) is in een vergevorderd stadium. In financiële zin zijn via het Fes aardgasbaten en ontvangsten uit de verkoop van KPN-aandelen gereserveerd voor economische structuurversterking. Het kabinet beschouwt dit als positieve ontwikkelingen die de concurrentiekracht van onze infrastructuur versterken.

Van tevredenheid kan, ondanks deze positieve ontwikkelingen, echter nog geen sprake zijn. Zo blijft de nog steeds toenemende congestieproblematiek een punt van zorg. Ook zit men in de ons omringende landen inderdaad niet stil. Voorts dreigen financiële knelpunten voor het investeringsprogramma op de middellange termijn. Als zodanig heeft de financiering van infrastructuur op de middellange en lange termijn de aandacht van het kabinet. Tegen het licht van de recente vertragingen van het infrastructuurprogramma acht het kabinet een forse stijging van het investeringsvolume op de korte termijn nauwelijks haalbaar. Wel kan worden opgemerkt dat met de aanleg van de Betuweroute, de HSL-Zuid en de projecten in het kader van de Investeringsimpuls het investeringsvolume de komende jaren zal blijven stijgen. Aangaande de hoogte van de inkomsten van het Fes worden deze leden verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Vervolgens vroegen de leden van de VVD-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot de Common Area-besprekingen.

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar hetgeen eerder in deze nota is geantwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Vervolgens informeerden deze leden naar de huidige prognoses voor de extra gasinkomsten. Zij vroegen of de voorziene energieheffing voor kleingebruikers hierop nog van invloed kan zijn.

Terzake van de huidige prognoses voor de extra gasinkomsten zij verwezen naar het cijfermatig overzicht in het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie. De voorziene energieheffing voor kleingebruikers heeft geen invloed op deze inkomsten. De heffing geldt immers alleen voor binnenlandse kleinverbruikers. In het Fes vloeien alleen ontvangsten uit de extra export van aardgas.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de wijziging van de verplichting om ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen aan het Fes toe te voegen in een mogelijkheid hiertoe, de toekomstige voeding van het fonds niet onzekerder maakt. Naar het hen voorkomt valt dit gewijzigde voorstel ook niet dwingend af te leiden uit de regeerakkoordafspraken. Deze leden stellen de vraag of het kabinet zo niet de oorspronkelijke bedoeling van het Fes ondergraaft. Als de verplichting tot het aan het Fes toevoegen van ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen als te knellend wordt gezien, waarom houdt het kabinet dan nog vast aan het Fes als zodanig, zo vroegen deze leden.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het wetsvoorstel Fes opnieuw zou worden bezien ten aanzien van de voeding en de criteria voor te financieren projecten. De wijziging van de verplichting om ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen aan het Fes toe te voegen in een mogelijkheid hiertoe, valt niet dwingend uit het regeerakkoord af te leiden, maar is er ook geenszins mee in strijd. Het wordt noodzakelijk geacht om enige vrijheidsgraden te hebben bij de bestemming van de ontvangsten in kwestie. Gekozen is voor de beleidslijn dat bij de

bestemming van ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, na aftrek van uitgaven in de vermogenssfeer en voorzover niet (meer) nodig ter voorfinanciering van Common Area-baten, een afweging zal worden gemaakt tussen aanwending voor nieuwe Fes-projecten, staatsschuldreductie, het afkopen van bestaande leasecontracten en andere aanwendingen in de vermogenssfeer. Ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen zullen alleen in de genoemde richtingen worden aangewend, waarbij de noodzaak van investeringen die leiden tot versterking van de economische structuur vanzelfsprekend in de afweging zal worden meegenomen. De oorspronkelijke doelstelling van het Fes wordt niet ondergraven. Ontvangsten uit de extra export van aardgas en Common Area-baten (na aftrek van maximaal f 700 miljoen voor een sluitende dekking van het WIR-dossier en na aftrek van voorgefinancierde bedragen) blijven onverkort geoormerkt voor investeringsprojecten die van nationaal belang zijn en de economische structuur versterken, en ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen kennen een beperkt aantal aanwendingsmogelijkheden, waaronder nieuwe Fes-projecten.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar een totaaloverzicht van soorten ontvangsten, en de orde van grootte daarvan, uit de vervreemding van vermogensbestanddelen die krachtens artikel 2 in de nieuwe redactie onder het bereik van het Fes komen. Ook vragen deze leden welke van deze opbrengsten al zijn geoormerkt voor andere doelen dan het Fes.

Wij verwijzen deze leden naar het antwoord dat wij eerder in dit onderdeel hebben gegeven op vragen van de leden van de CDA-fractie.

Het was de leden van de D66-fractie nog niet helder hoe de voeding van het fonds geschiedt, althans qua omvang. Welk gedeelte van de ontvangsten uit de vervreemding van vermogensbestanddelen van het Rijk vloeit naar het fonds?

Wij verwijzen deze leden naar het antwoord dat wij eerder in dit onderdeel hebben gegeven op vragen van de leden van de CDA-fractie.

Tenslotte vroegen de leden van de D66-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot de Common Area-middelen.

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar hetgeen eerder in deze nota is geantwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Bij de bestemming van ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, na aftrek van uitgaven in de vermogenssfeer en voorzover niet nodig ter voorfinanciering van Common Area-baten, zal een afweging worden gemaakt tussen aanwending voor nieuwe Fes-projecten, staatsschuldreductie, het afkopen van bestaande leasecontracten en andere aanwendingen in de vermogenssfeer. De leden van de SGP-fractie wilden weten aan welke andere aanwendingen in de vermogenssfeer in concreto wordt gedacht.

In concreto kan het gaan om bijvoorbeeld aankopen van deelnemingen, aankopen van obligaties en leningen aan bedrijven.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het vervallen van de verplichting om alle ontvangsten uit het vervreemden van staatsdeelnemingen aan het Fes toe te voegen geen geweld doet aan het eigen karakter en de noodzaak van dit fonds. Er ontstaat immers minder zekerheid over de voeding van het Fes en het fonds ontleende zijn bestaansrecht toch voor een belangrijk deel aan de noodzaak van financiële garantie voor toekomstige infrastructurele uitgaven. Deze leden vroegen of de wetswijziging niet tot gevolg heeft dat oorspronkelijke fondsontvangsten beschikbaar kunnen komen voor bijvoorbeeld consumptieve uitgaven, geheel contrair aan de bedoeling van het fonds.

Voorts vroegen deze leden of er geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid te sparen in het Fes teneinde de ontvangsten beschikbaar te houden voor het vastgestelde doel. Lopen de ontvangsten vooruit op de uitgaven, dan zou de regering eerder voor de verleiding (kunnen) bezwijken om ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen niet aan het Fes toe te voegen. Wordt daarmee de voeding van het fonds niet onzekerder? Zal dit zijn weerslag niet hebben op de bereidheid tot medefinanciering van projecten door private medefinanciers?

Er wordt geen afbreuk gedaan aan het eigen karakter of de noodzaak van het Fes. Het wordt noodzakelijk geacht enige vrijheidsgraden te hebben bij de bestemming van de ontvangsten in kwestie, omdat omstandigheden en prioriteiten kunnen veranderen. Er is voor een beperkt aantal aanwendingsmogelijkheden gekozen, met een niet-consumptief karakter. Tot de aanwendingsmogelijkheden behoren ook nieuwe Fes-projecten. De noodzaak van investeringen die leiden tot versterking van de economische structuur zal vanzelfsprekend in de afweging worden meegenomen. Het verloop van de financieringsbehoefte en de financieringsmiddelen in het Fes op langere termijn zullen nadrukkelijk aandacht krijgen. Voorts merken wij op dat ontvangsten uit de extra export van aardgas en Common Area-baten (na aftrek van maximaal f 700 miljoen voor een sluitende dekking van het WIR-dossier en na aftrek van voorgefinancierde bedragen) onverkort geoormerkt blijven voor investeringsprojecten die van nationaal belang zijn en de economische structuur versterken. Wat de medefinanciering van projecten door derden betreft, merken wij op dat ontvangsten die eenmaal aan het Fes zijn toegevoegd, niet meer aan het Fes kunnen worden onttrokken en beschikbaar blijven voor investeringsprojecten die van nationaal belang zijn en de economische structuur versterken. Bovendien is er binnen het fonds ruimte gecreëerd om tegenvallers aan de ontvangstenkant te kunnen opvangen, hetgeen de zekerheid voor medefinanciers vergroot. Er wordt door de wetswijziging in kwestie op geen enkele manier afbreuk gedaan aan de signaalwerking van het Fes richting medefinanciers.

Artikel I, Onderdeel B

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe gewaarborgd kan worden dat alleen de voorgestelde vormen van bodemsanering in aanmerking komen voor financiering uit het fonds en niet bodemsanering in meer algemene zin. Zij stellen dezelfde vraag ten aanzien van de voorstellen met betrekking tot de ecologische hoofdstructuur. Zij zijn van mening dat, hoe wenselijk de meeste uitgaven voor deze twee gebieden ook zijn, het fonds niet voor dergelijke uitgaven is bedoeld.

Met de onderhavige wijziging van het wetsvoorstel geeft het kabinet een uitwerking aan de afspraken in het regeerakkoord over het Fes. Het kabinet deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het fonds niet voor de meeste uitgaven op het gebied van bodemsanering en de ecologische hoofdstructuur (EHS) is bedoeld. Wel acht het kabinet het wenselijk dat het Fes kan worden gebruikt voor de financiering van bepaalde projecten op deze terreinen. In het onderhavige wetsvoorstel zijn criteria opgenomen, waaraan projecten moeten voldoen om voor een Fes-bijdrage in aanmerking te komen. Zo moeten projecten op het terrein van de EHS een functionele relatie hebben met Fes-projecten op het terrein van verkeer en vervoer. Ten aanzien van de uitgavencategorie bodemsanering geldt dat bodemsanering die noodzakelijk is voor de voortgang van grootschalige bouwprojecten, die van nationaal belang zijn en een bijdrage leveren aan verbetering van de economische structuur van de binnensteden, in aanmerking komt voor een Fes-bijdrage. Voor beide uitgavencategorieën geldt, conform de algemene uitgangspunten van het Fes, het additionaliteitscriterium.

Door een zorgvuldige toetsing van projecten aan deze criteria wordt

gewaarborgd dat Fes-middelen conform het onderhavige wetsvoorstel worden besteed. De ordelijke procedure voor de toekenning van Fes-bijdragen draagt bij aan de zorgvuldigheid van deze toetsing. Volgens deze procedure dragen de begrotingsbeherende departementen projecten voor aan de fondsbeheerders. De fondsbeheerders doen op basis van deze voordrachten, en de uitkomsten van de toetsing van deze projecten aan de fondscriteria, voorstellen aan het kabinet. Uiteindelijk beslist de Ministerraad over de toekenning van een Fes-bijdrage. De ambtelijke voorbereiding van de toekenning van Fes-bijdragen geschiedt in het kader van de Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid. Deze kabinetsbesluiten worden in het kader van de begrotingsbehandeling aan de Kamer voorgelegd. De Kamer heeft derhalve een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de besteding van Fes-middelen.

De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd dat in het wetsvoorstel onttrekkingen worden aangekondigd die niet passen in de (nieuwe) systematiek van het fonds. Ten aanzien van de uitgaven voor de groene overgangsgebieden rond Schiphol vragen zij wat deze toevoeging betekent voor de toekomst. Als het echt om een éénmalige verstrekking gaat is het volgens deze leden vreemd om deze in de wet op te nemen. Fundamenteel is volgens deze leden de vraag hoe de regering nu echt denkt werk te maken van het vrijhouden van financiële middelen ten behoeve van economische structuurversterking. De leden vragen de indieners om in dat verband nog eens nadrukkelijk op de bezorgdheid van deze leden in te gaan.

Het kabinet acht de instelling van het Fes een essentiële bijdrage aan het scheppen van adequate financiële randvoorwaarden voor economische structuurversterking. Met het Fes worden structureel bepaalde inkomsten gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die leiden tot een versterking van de economische structuur. Het kabinet meent dat met de voorgestelde wetswijziging terzake van de uitgaven-categorieën bodemsanering en EHS recht wordt gedaan aan de doelstelling van het Fes.

De keuze van het kabinet om f 163 miljoen beschikbaar te stellen voor de realisering van de EHS moet worden beoordeeld tegen het geheel van afwegingen van het kabinet ten aanzien van de uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord over het Fes. Het kabinet beoogt zowel de doelstelling van het Fes overeind te houden als het in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) voorgenomen investeringstempo – op grond waarvan de EHS in 25 jaar tot stand wordt gebracht – tijdens deze kabinetsperiode te halen. Omdat het thans onzeker is in welke mate EHS-projecten uit het Fes zullen worden gefinancierd, heeft het kabinet besloten het voor de periode 1995–1998 verwachte dekkingstekort van in totaal f 163 miljoen voor de realisering van de EHS, buiten het Fes om, uit opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen te financieren. Deze inzet van opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen moet worden gezien als uitzondering op de algemene regel. Voor een nadere toelichting op de algemene regel voor de aanwending van opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelneming zij verwezen naar de toelichting bij artikel 1, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel. Het kabinet acht deze uitzondering aanvaardbaar omdat hiermee de door het kabinet gewenste realisering van de EHS in 25 jaar kan worden bereikt. Daarnaast acht het kabinet de gevolgen van deze maatregel voor de financiering van economische structuurversterking aanvaardbaar. Alhoewel inderdaad bepaalde inkomsten voor EHS-projecten worden geormerkt die mogelijk in het Fes hadden kunnen vloeien, zijn naar verwachting de ontvangsten uit de Common Area en de verkoop van deelnemingen voldoende om de thans voorziene uitgaven van het Fes te kunnen dekken.

Ondanks het feit dat de groene overgangsgebieden rond Schiphol niet binnen de criteria van de nieuwe uitgavencategorie vallen, acht het kabinet een Fes-bijdrage aan dit project wenselijk. Hierbij speelt het grote belang van dit additionele project voor de uitbreiding van Schiphol een doorslaggevende rol. Om echter te benadrukken dat het hier om een welbewuste, eenmalige uitzondering gaat, is voor dit project aan het wetsvoorstel een afzonderlijke uitgavencategorie toegevoegd. Op deze wijze wordt voorkomen dat deze uitzondering tot regel wordt verheven. Juist door de toevoeging van een nieuwe uitgavencategorie wordt voorkomen dat in de toekomst mogelijk projecten in aanmerking komen voor een Fes-bijdrage die niet volledig binnen de criteria van het wetsvoorstel vallen.

Voorts wensten de leden van de PvdA-fractie naar voren te brengen dat ook bepaalde vormen van monumentenzorg kunnen passen in het versterken van de economische structuur. Graag wilden deze leden een toezegging van het kabinet op dit punt.

Het kabinet rekent projecten op het terrein van monumentenzorg niet tot de grootschalige investeringen, van nationaal belang, die de economische structuur versterken. Zij acht het derhalve niet wenselijk om een nieuwe uitgavencategorie met een dergelijke strekking aan het wetsvoorstel toe te voegen.

De leden van de CDA-fractie vragen de bewindslieden een overzicht te verstrekken van de bijdragen die de komende 10 jaar uit het Fes nodig zijn voor de voortgang van bouwprojecten in de binnensteden. Tevens vragen zij hoe beoordeeld wordt of deze projecten additioneel zijn.

Het is niet mogelijk om een dergelijk overzicht op te stellen. Thans zijn geen projecten uit deze nieuwe uitgavencategorie aangewezen die uit het Fes zullen worden gefinancierd. Het toekennen van een Fes-bijdrage is onder meer afhankelijk van de toezeggingsruimte in het Fes, de vraag of bepaalde projecten aan de fondscriteria voldoen en de afweging tussen verschillende projecten die aan de fondscriteria voldoen.

Ten aanzien van de additionaliteit van het bodemsaneringsdeel van deze bouwprojecten zal worden nagegaan of het een maatschappelijk-economische prioriteit betreft, welke niet of niet binnen afzienbare termijn, conform de Wet bodembescherming op basis van milieu-hygiënische urgentie uit reguliere begrotingsmiddelen kan worden gefinancierd. Tevens dient te gelden dat de kosten van bodemsanering niet binnen afzienbare termijn op de vervuilers, eigenaars en dergelijke kunnen worden verhaald, of op vrijwillige basis kan worden aangepakt.

Het is voor de leden van de CDA-fractie onduidelijk wat de wijziging in het Fes ten aanzien van de EHS precies toevoegt ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Ook daarin was het mogelijk middelen uit te trekken indien een Fes-project op het gebied van de verkeers- en vervoersinfrastructuur compensatie bij natuur vereist – het zogenoemde compensatiebeginsel. De leden van de CDA-fractie vragen de bewindslieden deze duidelijkheid te verstrekken.

Met de onderhavige wijziging van het wetsvoorstel geeft het kabinet een uitwerking aan de afspraken in het regeerakkoord over het Fes. Er is een duidelijk verschil tussen het onderhavige en het oorspronkelijke wetsvoorstel. Volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel kwamen alleen uitgaven als gevolg van het compensatiebeginsel indirect, als onderdeel van de totale projectkosten van een Fes-project, in aanmerking voor mede-financiering uit het Fes. Het compensatiebeginsel is in het Structuurschema Groene Ruimte gedefinieerd en regelt de schade aan bepaalde bestaande natuur-, bos en recreatiewaarden als gevolg van onder meer de aanleg van infrastructuur. Met de voorgestelde wetswijziging vallen EHS-projecten, voorzover er een functionele relatie bestaat

met Fes-projecten op het gebied van het verkeer en vervoer, direct binnen de reikwijdte van het Fes.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich vervolgens af of nu de mogelijkheid wordt geboden dekkingstekorten die losstaan van additionele projecten uit het Fes te halen? Zij vragen waarom de regering afwijkt van de algemene beleidslijn voor de aanwending van de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen en of een dergelijke afwijking niet regel gaat worden. Waarom worden projecten ter realisering van de EHS gefinancierd uit de verkoop van staatsdeelnemingen, geheel buiten het Fes om?

Het onderhavige wetsvoorstel biedt niet de mogelijkheid om dekkingstekorten voor reguliere overheidsuitgaven uit het Fes te financieren. Het kabinet acht dergelijke uitgaven in strijd met de doelstelling van het Fes, namelijk het financieren van additionele, grootschalige investeringen, van nationaal belang, die de economische structuur versterken.

Voor deze kabinetsperiode wordt een dekkingstekort verwacht voor de realisering van de EHS van f 163 miljoen. Daar pas bij de besluitvorming over Fes-projecten op het gebied van verkeer en vervoer duidelijk wordt of bepaalde EHS-projecten in aanmerking komen voor een Fes-bijdrage, is thans onzeker of met deze nieuwe uitgavencategorie het in het SGR voorgenomen investeringstempo tijdens deze kabinetsperiode gehaald kan worden. Het kabinet heeft ervoor gekozen om hiervoor duidelijkheid te scheppen en een aantal projecten conform het SGR versneld tot uitvoering te brengen. De keuze om het voor deze kabinetsperiode verwachte dekkingstekort van f 163 miljoen voor de realisering van de EHS te financieren uit de opbrengsten uit de verkoop van deelnemingen, dus niet uit reguliere begrotingen, hangt samen met het geheel van afwegingen van het kabinet ten aanzien van de uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord over het Fes. Met het kabinetsvoorstel blijft de oorspronkelijke doelstelling van het Fes overeind, maar zal ook het in het SGR voorgenomen investeringstempo, op grond waarvan de EHS in 25 jaar tot stand wordt gebracht, tijdens deze kabinetsperiode worden gehaald.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de middelen voor de groene overgangsgebieden in het kader van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol niet in de reguliere rijksbegroting zijn gezocht.

Het kabinet beschouwt de uitbreiding van Schiphol als een grootschalige investering van nationaal belang die de economische structuur zal versterken. Ten behoeve van een evenwichtige ontwikkeling van de regio worden diverse groenprojecten uitgevoerd, waaronder de overgangsgebieden. Het grote belang van deze overgangsgebieden voor de uitbreiding van Schiphol is van doorslaggevend belang geweest voor het kabinet om dit project uit het Fes te financieren.

De leden van de CDA-fractie wensen een nadere toelichting van de bewindslieden waarom in artikel 3 een zesde uitgavencategorie wordt geïntroduceerd, namelijk de aanleg van groene overgangsgebieden in het kader van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol. Deze categorie wordt in de memorie van toelichting nadrukkelijk als een eenmalige uitzondering vermeld. Is dit niet in strijd met het bestendige karakter van regelingen, zo vragen genoemde leden zich af.

Voor een nadere toelichting op de financiering van de groene overgangsgebieden rond Schiphol zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie. Met de toevoeging van een afzonderlijke uitgavencategorie wordt bereikt dat de werking van de uitgavencategorie «ecologische hoofdstructuur» niet wordt opgerekt. De doelstelling van het Fes blijft gehandhaafd, namelijk het financieren van grootschalige investeringen, van nationaal belang, die de economische

structuur versterken. Aan het bestendig karakter van deze hoofddoelstelling wordt dus niet getornd.

De leden van de CDA-fractie merken tenslotte op dat uit de beide afwijkingen, die enerzijds een uitzonderingsbepaling voor de aanwending van het fonds betreffen en anderzijds leiden tot het onttrekken van middelen die eigenlijk in het fonds zouden moeten vloeien, blijkt, dat het Fes kennelijk geschikt geacht wordt voor het oplossen van knelpunten die aan de oorspronkelijke bedoeling voorbijgaan, en ruimte biedt voor oneigenlijk gebruik. Zij vroegen waarom de bewindslieden dit oneigenlijk gebruik introduceren.

Het kabinet meent dat hier sprake is van noch oneigenlijk gebruik, noch het creëren van ruimte voor toekomstig oneigenlijk gebruik. De kabinetsvoorstellen moeten worden beoordeeld tegen het geheel van afwegingen van het kabinet ten aanzien van de uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord over het Fes. Het kabinet meent dat met zijn voorstel de oorspronkelijke doelstelling van het Fes gehandhaafd blijft. Tegelijkertijd wordt een oplossing geboden voor de financiering van het dekkingstekort van in totaal f 163 miljoen voor deze kabinetsperiode voor de realisering van de EHS en de landschappelijk-ecologische inpassing van de uitbreiding van Schiphol. Het kabinet acht zijn voorstel aanvaardbaar vanuit het oogpunt van economische en ecologische structuurversterking.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de materiële betekenis is van de voorgestelde toevoegingen aan artikel 3, waar het gaat om de bodemsaneringskosten die samenhangen met «de bouwprojecten in de binnensteden» en de kosten van «de ecologische hoofdstructuur voor zover een functionele relatie bestaat met projecten genoemd onder 1°». Zij vragen of uitgaven in deze sfeer ook niet reeds onder een ruime interpretatie van de tekst van het oorspronkelijke wetsvoorstel vielen. Ook vragen zij, onder verwijzing van het antwoord van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op 19 april jl. op de door het lid Reitsma gestelde vragen, dat «met de huidige prioriteiten van het Fes (Investeringsimpuls, Betuweroute en HSL-Zuid) de ruimte in het Fes in principe al tot in het begin van de volgende eeuw is belegd», of daar dan de conclusie uit getrokken mag worden dat de nieuwe uitgaven-criteria in ieder geval tot het begin van de volgende eeuw geen materiële betekenis hebben?

De voorgestelde wetswijziging heeft wel degelijk materiële betekenis. Op basis van het oorspronkelijke wetsvoorstel viel bodemsanering die noodzakelijk is voor de voortgang van bouwprojecten in de binnensteden niet binnen de reikwijdte van het fonds. Voor een nadere toelichting op de inhoudelijke betekenis van de nieuwe uitgavencategorie EHS in relatie tot de werking van het compensatiebeginsel zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie.

Het is juist dat uitgaande van de thans voorziene inkomsten en de huidige prioriteiten van het Fes (Investeringsimpuls, Betuweroute en HSL-Zuid) de ruimte in het Fes in principe al tot in het begin van de volgende eeuw is belegd. De conclusie dat de nieuwe uitgaven-criteria tot het begin van de volgende eeuw om deze reden geen materiële betekenis hebben is echter voorbarig. Het is immers mogelijk dat er uit nog niet geraamde inkomsten van het Fes, zoals de inkomsten uit de Common Area en de verkoop van staatsdeelnemingen, extra financiële ruimte in het Fes komt.

De leden van de VVD-fractie delen de opvatting van het kabinet dat een nadrukkelijke relatie tussen de uitgavensoorten en de economische structuurversterking in stand moet blijven, om te voorkomen dat de deur helemaal opengezet wordt voor de realisering van projecten in de sfeer

van EHS, ook al leidt dit tot een vermindering van f 163 miljoen van de potentiële ontvangsten van het Fonds door dit bedrag toe te voegen aan de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en te financieren uit de extra opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen. Zij vragen waarom voor de financiële dekking van dit bedrag niet naar andere mogelijkheden binnen de rijksbegroting is gezocht?

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie.

Het voorstel om «de aanleg van groene overgangsgebieden in het kader van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol» als aparte uitgaven-categorie in het gewijzigde wetsvoorstel op te nemen heeft bij de leden van de VVD-fractie verbazing opgeroepen, vooral omdat dit het enige met name in de wet genoemde projectvoorstel is, terwijl hiervan ook in het regeerakkoord geen sprake is. De leden vragen het kabinet om nader op deze bezwaren in te gaan.

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de RPF-fractie achten de beperking terzake van de ecologische hoofdstructuur merkwaardig, mede in het licht van het feit dat de «zo ecologisch mogelijke uitvoering» van projecten uit het Fes een zaak zou dienen te zijn die zonder meer al zou moeten plaatsvinden. Het lijkt er op dat op deze wijze oneigenlijk zaken aan de realisering van de EHS kunnen worden toegerekend. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat de extra gelden die in de Betuwelijn worden gestoken ter oplossing van de knelpunten in relatie tot de EHS kunnen worden gebracht? Kunnen de bewindslieden duidelijk maken dat de desbetreffende passage uit het regeerakkoord op deze wijze in feite van zijn inhoud is ontdaan?

Met het onderhavige wetsvoorstel geeft het kabinet gevolg aan de afspraken in het regeerakkoord over het Fes. Terzake van de EHS meent het kabinet dat projecten ter realisering van de EHS niet op grond van hun eigen inhoudelijke merites uit het Fes kunnen worden gefinancierd. Daarom heeft het kabinet besloten dat alleen EHS-projecten in aanmerking komen voor een bijdrage uit het Fes, indien er een functioneel verband bestaat tussen het project en een Fes-project op het gebied van de verkeers- en vervoersinfrastructuur. Daarnaast is besloten om het tekort van in totaal f 163 miljoen voor de realisering van de EHS voor deze kabinetsperiode te dekken met opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, zodat de EHS in 25 jaar tot stand kan worden gebracht. Het kabinetsvoorstel heeft, tegen de achtergrond van de afspraken in het regeerakkoord over het Fes, materiële betekenis: bepaalde EHS-projecten vallen nu direct binnen de reikwijdte van het Fes en er is een oplossing gevonden voor het geraamde dekkingstekort voor de realisering van de EHS tijdens deze kabinetsperiode. Voor een nadere toelichting op de inhoudelijke betekenis van de nieuwe uitgavencategorie EHS in relatie tot de werking van het compensatiebeginsel zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie.

Voor de Betuweroute is f 820 miljoen extra uitgetrokken voor een groot aantal aanpassingen van het tracéontwerp. Deze middelen zijn dus niet beschikbaar voor het oplossen van knelpunten in relatie tot de EHS. Wel is binnen de f 820 miljoen, f 50 miljoen extra gereserveerd voor het integrale plan voor landschappelijke inpassing, mitigatie en compensatie dat in het kader van de Betuweroute zal worden uitgevoerd.

De leden van de RPF-fractie vragen hoe het mogelijk is dat in de memorie van toelichting een exact bedrag genoemd wordt voor de groene overgangsgebieden rond Schiphol, terwijl de Kamer nog over de extra baan van Schiphol moet beslissen. Van welke baan wordt uitgegaan? Worden de kosten anders bij bijvoorbeeld de gedraaide baan?

Bij de voorbereiding van het gewijzigd wetsvoorstel werd uitgegaan van het kabinetsstandpunt inzake de PKB Schiphol en Omgeving. Het kabinet kiest hierin voor de zogenoemde Vijfde Parallele Baan (5P). Het kabinetsstandpunt wordt in juni in de Tweede Kamer behandeld. Daarna wordt de PKB aan de Eerste Kamer voorgelegd. Indien het oordeel van het Parlement anders zou uitvallen, ontstaat uiteraard een nieuwe situatie. De consequenties voor het onderhavige wetsvoorstel zullen dan worden bezien.

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet juister zou zijn om, uitgaande van het beginsel de vervuiler betaalt, de kosten van de aanleg van de betreffende groengebieden voor rekening te brengen van de NV Luchthaven Schiphol, in plaats van deze te financieren uit de middelen van het Rijk. De aanleg van de groengebieden is immers bedoeld als een milieumaatregel die beoogt de negatieve effecten van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol op het milieu te compenseren.

De NV Luchthaven Schiphol levert reeds een bijdrage aan de investeringen in het groen, voorzover het de inpassing van Schiphol in de omgeving betreft. Zo draagt de NVLS onder meer bij aan de compensatie van Spaarnwoude.

Voorzover het gaat om een goed evenwicht op regionaal niveau tussen het landelijke gebied en de grootschalige verstedelijking in de Haarlemmermeer heeft het Rijk in het kader van het VINEX-beleid en het Structuurschema Groene Ruimte een duidelijke verantwoordelijkheid op zich genomen. Hierop zijn de rijksbijdragen voor het Strategisch Groenproject Haarlemmermeer, het rijksbufferzonebeleid, maar ook de groene overgangsgebieden gebaseerd. De groene overgangsgebieden mogen dus niet worden gezien als een milieumaatregel die beoogt de negatieve effecten van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol op het milieu te compenseren. Een bijdrage van de NVLS ligt om deze reden niet voor de hand.

Ten slotte vragen de leden van de SGP-fractie hoe de verdeling over de verschillende uitgavencategorieën zal plaatsvinden. Zij vragen hoe de afweging plaatsvindt van de verschillende, concurrerende claims op de beperkte Fes-middelen.

Het kabinet maakt een afweging tussen verschillende projecten die aan de criteria van het fonds voldoen. Bij deze afweging vormt het rendement van de projecten uit het oogpunt van versterking van de economische structuur, dat wil zeggen de mate waarin en de directheid waarmee de versterking van de economische structuur een bijdrage wordt geleverd, een wezenlijk beoordelingscriterium. Bij de beoordeling van het economische rendement zullen, waar mogelijk en zinvol, kwantitatieve en kwalitatieve gegevens worden gebruikt. Voor een nadere toelichting op de procedure voor de toekenning van Fes-bijdragen zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de GPV-fractie onderkennen met de regering het belang van de voortgang van bouwprojecten in de grote steden. Bodemverontreiniging kan daarbij een obstakel zijn. Dat hiervoor Fes-middelen beschikbaar kunnen komen is volgens deze leden een goede zaak. Over de wijze waarop stellen zij enkele vragen. Volgens welke procedure en door wie wordt in een concreet geval de beslissing genomen het Fes te benutten? Welke criteria zullen daarbij gelden?

Voor de besluitvorming over Fes-bijdragen aan bodemsaneringsprojecten geldt de reguliere procedure voor de toekenning van een Fes-bijdrage. Voor een nadere toelichting op de procedure voor de toekenning van Fes-bijdragen zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie. Voor de toekenning van deze Fes-bijdragen gelden de selectiecriteria van het Fes. Het moet gaan

om grootschalige bouwprojecten, van nationaal belang, die een bijdrage leveren aan verbetering van de economische structuur van de binnensteden. Hierbij geldt dat alleen additionele bodemsanering, noodzakelijk voor de voortgang van binnenstedelijke bouwprojecten die aan de Fes-criteria voldoen, uit het Fes kan worden gefinancierd. De betekenis van deze bouwprojecten voor de economische structuur moet blijken uit de bijdrage van deze projecten aan de totstandkoming van grootschalige ontwikkelingsprojecten, herstructurering van binnenstedelijke bedrijfs-terreinen en verdichting rondom stationslokalities in de steden. Terzake van de additionaliteit van het bodemsaneringsdeel van deze bouwprojecten geldt dat zal worden nagegaan of het een maatschappelijk-economische prioriteit betreft, welke niet of niet binnen afzienbare termijn, conform de Wet bodembescherming op basis van milieuhygiënische urgentie uit reguliere begrotingsmiddelen kan worden gefinancierd. Tevens dient te gelden dat de kosten van bodemsanering niet binnen afzienbare termijn op de vervuilers, eigenaars en dergelijke kunnen worden verhaald, of dat de bodemsanering op vrijwillige basis kan worden aangepakt.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het ten aanzien van de financiering van bodemsanering denkbaar is dat om snel te kunnen werken Fes-middelen als voorschotfinanciering worden gebruikt, die in latere jaren worden terugbetaald uit reguliere begrotingsmiddelen.

Het kabinet acht dit inderdaad denkbaar indien het bodemsanering betreft die aan de fondscriteria voldoet. Thans heeft het kabinet geen voornemens in deze richting.

De leden van de GPV-fractie merken vervolgens op dat het niet zo kan zijn dat om redenen van urgentie Fes-gelden worden ingezet en dat om die reden wordt afgezien van verhaal van kosten op vervuilers en/of eigenaars. Wat zal de consequentie zijn van het gebruik van Fes-gelden op verhaalprocedures? Worden deze dan achterwege gelaten of toch lopende de sanering voortgezet?

Het kabinet deelt de opvatting van de leden van de GPV-fractie dat het inzetten van Fes-middelen als zodanig geen reden kan zijn voor het Rijk om af te zien van verhaal van kosten op vervuilers en/of eigenaars. Het gebruik van Fes-gelden heeft als zodanig geen consequenties voor het al dan niet voeren van verhaalprocedures.

Het komt de leden van de GPV-fractie voor dat de bepaling dat er een functionele relatie moet zijn tussen EHS en verkeers- en vervoersinfrastructuur een beperking is van de tekst van het regeerakkoord. Zij vragen of dit is beoogd en welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen. Ook vragen zij of de tekst van het regeerakkoord ook toelaat dat Fes-middelen beschikbaar komen voor additionele financiering van de EHS en wel met het oog op een snellere uitvoering van de EHS.

De bepaling terzake van het functionele verband tussen EHS en verkeers- en vervoersinfrastructuur betreft een uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord over het Fes. Het kabinet meent dat het Fes niet voor de meeste uitgaven op het gebied van de ecologische hoofdstructuur (EHS) is bedoeld. Wel streeft het kabinet ernaar om Fes-projecten ecologisch zo verantwoord mogelijk uit te voeren. Daarom meent het kabinet dat EHS-projecten in aanmerking komen voor een bijdrage uit het Fes, indien er een functioneel verband bestaat tussen het project en een Fes-project op het gebied van de verkeers- en vervoersinfrastructuur. De afspraak in het regeerakkoord heeft betrekking op de toevoeging van een nieuwe uitgavencategorie «ecologische hoofdstructuur» aan het wetsvoorstel Fes, niet op een eventuele versnelling van het voorgenomen investeringstempo voor de EHS, op grond waarvan de EHS in 25 jaar tot stand kan worden gebracht.

Vervolgens vragen de leden van de GPV-fractie waarom de regering niet gekozen heeft voor een formulering, zoals destijds voorgesteld in het amendement-Melkert (23 002, nr. 16). Daarin werd voorgesteld de Fes-middelen te benutten voor de financiering van uitgaven uit hoofde van het compensatiebeginsel.

Met de formulering in het onderhavige wetsvoorstel geeft het kabinet gevolg aan de afspraken in het regeerakkoord over het Fes. Het kabinet meent dat EHS-projecten in aanmerking komen voor een bijdrage uit het Fes, indien er een functioneel verband bestaat tussen het project en een Fes-project op het gebied van de verkeers- en vervoersinfrastructuur. Voor een nadere toelichting op de inhoudelijke betekenis van de nieuwe uitgavencategorie EHS in relatie tot de werking van het compensatiebeginsel zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie.

Vervolgens vragen de leden van de GPV-fractie of het tegen deze achtergrond niet curieus is dat wel in het wetsvoorstel is opgenomen de uitgavencategorie «de aanleg van groene overgangsgebieden in het kader van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol»? Is dit geen voorbeeld van gelegenheidswetgeving, die afbreuk doet aan het beoogde heldere en solide karakter van het Fes? Als dit kan, zo vragen zij, wat zal in de toekomst de regering nog kunnen verhinderen om via simpele wetswijzigingen vergelijkbare uitgavencategorieën aan de wet toe te voegen om financieringsknelpunten op te lossen?

Voor een nadere toelichting op de financiering van de groene overgangsgebieden rond Schiphol zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie. Met de toevoeging van een afzonderlijke uitgavencategorie wordt bereikt dat de werking van de uitgavencategorie «ecologische hoofdstructuur» niet wordt opgerekt. De doelstelling van het Fes blijft gehandhaafd, namelijk het financieren van grootschalige investeringen, van nationaal belang, die de economische structuur versterken. Het kabinet merkt op dat hiermee de doelstelling en opzet van het Fes volledig intact worden gelaten. Als zodanig doet deze oplossing dus geen afbreuk aan het beoogde heldere en solide karakter van het Fes. Het is inderdaad zo dat de regering in beginsel op ieder gewenst moment wetswijzigingen aan de Staten-Generaal kan voorleggen. Deze constatering lijkt echter minder relevant: dit geldt immers voor alle wetten. In het geval dat het kabinet een nieuwe wetswijziging zou voorstellen, hebben de leden van de Staten-Generaal hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de doelstelling van het wetsvoorstel Fes.

De leden van de GPV-fractie hebben waardering voor de beslissing een aantal projecten conform het SGR versneld tot uitvoering te brengen. De financiering van de projecten uit ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen geheel buiten het Fes om roept evenwel vragen op. Zij vroegen of dit formeel noodzakelijk is omdat deze projecten qualitate qua niet voor Fes-financiering in aanmerking kunnen komen. Als dit kan, zo vragen deze leden, wat zal de regering in de toekomst verhinderen ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen allereerst in te zetten voor de financiering van bepaalde knelpunten, daarmee de voeding van het Fes uit deze middelen op het tweede plan zettend? Is het niet veel eleganter en doet het niet veel meer recht aan het eigen karakter van het fonds als in de wet wordt vastgelegd dat de verkoop van staatsdeelnemingen als regel het fonds ten goede komen en dat met deze middelen ook belangrijke EHS-projecten kunnen worden gefinancierd? Deze leden krijgen nu de indruk dat het Fes voor de regering eerder een beletsel is voor gewenst beleid dan een zeer gewenst instrument. Ten slotte vragen deze leden of deze ad hoc SGR-financiering (verkoop staatsdeelneming –

buiten het Fes – toevoeging aan LNV-begroting) ook mogelijk zou zijn geweest als wetsvoorstel 22 003 reeds in werking zou zijn getreden.

Het dekkingstekort tijdens deze kabinetsperiode voor de realisering van de EHS komt als zodanig formeel niet in aanmerking voor een bijdrage uit het Fes. Dit zou overigens volledig haaks staan op het projectmatige karakter van het Fes. Het Fes is immers bedoeld voor de financiering van additionele investeringsprojecten, die de economische structuur versterken, en niet voor het afdekken van dekkingstekorten voor regulier beleid. Dit betekent echter niet dat het Fes geen bijdrage kan leveren aan de realisering van de EHS. EHS-projecten komen immers in aanmerking voor een bijdrage uit het Fes indien sprake is van een functioneel verband met Fes-projecten op het terrein van verkeer en vervoer. Bij de besluitvorming over Fes-projecten op het gebied van verkeer en vervoer zal worden nagegaan welke uitgaven op het terrein van de EHS wenselijk zijn. Thans is niet bekend welke bedragen hiermee zijn gemeoid.

Ten aanzien van de bestemming van de opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen heeft het kabinet een andere mening. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel. Het kabinet merkt hierbij op dat het kabinet het besluit om de bewuste f 163 miljoen te financieren uit opbrengsten uit de verkoop van deelnemingen ziet als een weloverwogen uitzondering. In het voorstel van de leden van de GPV-fractie wordt deze uitzondering echter de regel.

Het moge duidelijk zijn dat het voorstel van het kabinet niet mogelijk zou zijn geweest als het wetsvoorstel Fes reeds in werking zou zijn getreden. Artikel 2, aanhef en onder d, in de oorspronkelijke redactie, bepaalde immers dat alle ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, behoudens enkele met name genoemde uitzonderingen, in het fonds zouden vloeien.

De leden van de SP-fractie vroegen of het juist is dat alleen de negatieve effecten van een Fes-project op de realisering van de EHS worden verzacht of gecompenseerd.

Met de voorgestelde wetswijziging komen EHS-projecten in aanmerking voor een bijdrage uit het Fes, indien het project tot doel heeft aanwijsbare negatieve effecten van een Fes-project op de realisering van de EHS te mitigeren of te compenseren. Volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel kwamen alleen uitgaven als gevolg van het compensatiebeginsel indirect, als onderdeel van de totale projectkosten van een Fes-project, in aanmerking voor mede-financiering uit het Fes. Het compensatiebeginsel is in het SGR gedefinieerd en regelt de schade aan bepaalde bestaande natuur-, bos- en recreatiewaarden als gevolg van onder meer de aanleg van infrastructuur.

Slotopmerkingen

De leden van de CDA-fractie vroegen of het niet het overwegen waard is om het gehele wetsvoorstel Fes in te trekken en in plaats daarvan een meerjarig uitgavenprogramma aan de Kamer voor te leggen, waarin wordt vastgesteld op welke wijze de geoormerkte aardgasbaten, Common Area-baten en ontvangsten uit de vervreemding van vermogensbestanddelen zullen worden aangewend voor economische structuurversterking. Ontvangsten en uitgaven kunnen vervolgens via de reguliere begrotingen door de Staten-Generaal worden goedgekeurd.

Het kabinet is van mening dat de oorspronkelijke motieven voor instelling van het Fes nog onverkort van kracht zijn. Op deze manier is heel nadrukkelijk een deel van de aardgasbaten apart gezet voor investeringsprojecten die van nationaal belang zijn en de economische structuur versterken. Aldus wordt meerjarig budgettaire ruimte vrijgemaakt voor grootschalige projecten waarmee gedurende een lange

periode grote sommen geld zijn gemoeid. Verder maakt het fonds het gemakkelijker om met de meer dan gemiddelde onzekerheden terzake van de ontvangsten om te gaan: er gelden beperkingen ten aanzien van de bijdragen die ten laste van de ontvangsten uit de extra export van aardgas mogen worden toegezegd vóórdát deze ontvangsten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Voorts maakt een begrotingsfonds het bij uitstek mogelijk om in enig jaar nog niet tot besteding gekomen ontvangsten mee te nemen naar het volgende jaar, zodat de desbetreffende ontvangsten beschikbaar blijven voor het genoemde doel.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Financiën,
G. Zalm