

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 XII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1999**Nr. 40****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 22 juni 1999

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 9 juni 1999 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat over de **brief van 2 maart 1999 ten geleide van het kabinetsstandpunt ten aanzien van het witboek «Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik»** (VW-99-186).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Bos** (PvdA) steunde het regeringsstandpunt op vrijwel alle punten. Dat gold voor de steun van de regering voor een onverkorte toepassing van het principe «de gebruiker-vervuiler betaalt», maar ook voor de vraagtekens en kanttekeningen bij het witboek. Op het gebied van vragen als «welke kosten zijn extern, hoe worden deze berekend, hoe worden ze vervolgens in rekening gebracht, aan wie, hoeveel subsidie wordt verstrekt en wat wordt met de opbrengst gedaan» liggen nog erg veel onduidelijkheden. Verder moet bedacht worden dat de uitwerking op de meeste deelterreinen aan de orde zal komen in de desbetreffende deeldossiers. Op een aantal punten zal uitdrukkelijk worden doorgegaan in het kader van de perspectievennota, het rekeningrijden en de nota «De derde eeuw spoor».

Voor de heer Bos stond vast dat de invloed van de toepassing van het principe «de gebruiker-vervuiler betaalt» op de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven geen reden zou moeten zijn dat principe niet toe te passen. Het zou hoogstens een reden moeten zijn om uiterst zorgvuldig te werk te gaan bij de fasering en de bepaling van de Europese strategie, om er zo voor te zorgen dat alle modaliteiten tegelijkertijd en in alle landen aan die systematiek onderhevig worden gemaakt. De principes zelf worden onverkort omarmd, ook als dat leidt tot noodzakelijke aanpassingen in de Nederlandse economische structuur.

De heer Bos vroeg welke invloed de diverse Europese groenboeken hebben op het witboek. Klopt het dat in Duitsland de neiging bestaat om in de Europese gesprekken niet alle modaliteiten tegelijkertijd te belasten, maar met name in te zetten op een hogere belasting van het spoor? Ontstaat daardoor niet de facto een nadeel voor de concurrentiepositie

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijssel (PvdA), Valk (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Van Zijl (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA) en Herrebrugh (PvdA) Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), De Boer (PvdA), Waalkens (PvdA), Atsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Schutte (GPV), Bos (PvdA), Spoelman (PvdA), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Poppe (SP), Dankers (CDA) en Dijkman (PvdA).

van de Rotterdamse haven, een nadeel dat voortkomt uit het feit dat geen sprake is van een level playing field?

De heer Bos wilde weten of het juist is dat in Europa vrijwel overeenstemming tussen de lidstaten bestaat over doorberekening van de kosten van droge haveninfrastructuur, terwijl over de natte infrastructuur de meningen nogal uiteenlopen. Welke consequenties trekt de regering daaruit? Hij onderstreepte dat de discussie zeer waarschijnlijk nog een aantal zeer onverwachte wendingen zal nemen als de volledige doorberekening van de kosten voor de verschillende modaliteiten aanwezig is.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) vond dat het in dit geval gaat om een hoofdlijndiscussie die op allerlei momenten terugkomt bij de behandeling van concrete voorstellen. Heel belangrijk is het om te weten in welke fase het voorstel zit en wanneer in Europa wat duidelijker besluitvorming kan plaatsvinden. Hij ging akkoord met het principe dat wordt gehanteerd, zij het dat daarin alle milieukosten moeten worden meegenomen. Het is heel belangrijk om de externe kosten door te berekenen aan de gebruikers van de infrastructuur. Hoe staat het met de discussie hierover? Wat heeft het eventueel uitlopen van de fasering tot 2004 voor gevolgen voor het Nederlandse beleid? Dit beleid zou tegelijkertijd voor alle vervoersmodaliteiten in alle landen moeten worden ingevoerd. Omdat dit niet in het witboek staat, moet Nederland daar actief voor pleiten. Waar blijft de informatie aan de Kamer over rekeningrijden? De heer Van der Steenhoven was het eens met de mitsen en maren die de regering in haar brief heeft aangegeven.

Mevrouw **Giskes** (D66) vroeg of als dit onderwerp terugkomt in de Transportraad, alsnog een geannoteerde agenda kan worden toegezonden. Daaraan zou een korte schets van de stand van zaken kunnen worden toegevoegd. Zij vond dat het belang van het onderwerp niet kan worden onderschat. Het is heel wezenlijk dat gesproken wordt over doorberekening van in- en externe kosten in heel Europa. Zij ondersteunde het witboek en het regeringsstandpunt daarover. Waarom is in dit geval advies gevraagd aan de SER? Instemming betoonde zij met het standpunt van de regering als het gaat om het maken van onderscheid tussen de discussie over de doorberekening van kosten versus het gemeenschappelijk infrastructuurbeleid. Hetzelfde gold voor het regeringsstandpunt inzake het betrekken van personenvervoer in de discussie. Waarom wordt dat punt er buiten gelaten? Evenals de minister vond mevrouw Giskes dat men zich niet mag blindstaren op allerlei toekomstige technische vernieuwingen op het gebied van registratie. Toch is dit punt erg belangrijk, juist op het gebied van rekeningrijden. Wat doet de minister om te stimuleren dat Nederland, als het niet enthousiast is, dat wordt? Kan de minister stilstaan bij de discussie over in- en externe kosten en congestiekosten? Welke complicaties ziet zij daarbij? Op het punt van de binnenvaart heerst nogal wat onduidelijkheid over de mate van doorberekening. Kan worden aangegeven waar tegenop zal worden gelopen, zeker als het gaat om de concurrentiepositie van spoor, binnenvaart en weg ten opzichte van elkaar? Is er al zicht op de gedachten in andere landen over dit onderwerp? Is de voorspelling dat chaos zal ontstaan terecht? Is het mogelijk en wenselijk om afwijkingen mogelijk te maken op het gebied van doorberekening en mogen deze structureel zijn? In dit verband vroeg mevrouw Giskes of iedere vorm van heffing in de sfeer van verkeer en vervoer een verzwaring van de collectievelastendruk is. Of gaat het om betalingen van burgers voor het hebben van profijt of goederen? Ten slotte vroeg zij om een notitie over de wijze van omgaan met heffingen in de infrastructuur in relatie tot hoe daarnaar fiscaal wordt gekeken.

De heer **Van der Knaap** (CDA) ondersteunde de door de regering geformuleerde voorwaarde dat de doorberekening van de gebruikskosten op transparante wijze voor alle verkeersmodaliteiten gelijktijdig wordt toegepast. Hetzelfde gold voor het uitgangspunt «de gebruiker-vervuiler betaalt». Uiteindelijk zullen de totale marginale externe maatschappelijke kosten van de verschillende vervoerssystemen door de gebruiker betaald moeten worden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de vervoerspolitieke doelstellingen. Hij was het ook eens met de stelling dat de samenhang tussen de kostenheffing enerzijds en BTW, accijnzen en vaste heffingen anderzijds van belang is. De heer Van der Knaap onderschreef de twijfel over de vraag of het mogelijk is om de particuliere participatie in projecten en het duurzame transportbeleid in het onderzoek te betrekken. Is deze combinatie van doelstellingen uiteindelijk haalbaar? Cumulatie van doelstellingen kan de oplossing frustreren door spanning tussen de verschillende doelstellingen. Er is onderscheid nodig tussen de infrastructuur die bedrijfsmatig wordt beheerd en die waarvoor de overheid primair verantwoordelijk is. Hij vond het erg raar dat de lidstaten de hoogte van de heffingen bepalen, waardoor het uiteindelijke resultaat onzeker is. Geprobeerd wordt immers te komen tot een uniform systeem ter vermindering van oneigenlijke concurrentie. Hij onderschreef het pleidooi voor het gebruik van eenvoudige harmonisatiemogelijkheden voor de korte termijn. Waarom wordt in het standpunt van Nederland met geen woord gerept over het doorwrochte SER-advies? Hij was blij dat aan de SER advies is gevraagd.

De heer Van der Knaap had met belangstelling en waardering kennisgenomen van de positief-kritische reacties van milieubeweging en belangenorganisaties. In de verdere uitwerking moet rekening worden gehouden met die opmerkingen. Hij vond het vreemd dat in het witboek slechts gebrekkig aandacht wordt besteed aan de binnenvaart. Een goede aanpak vereist invoering van alle modaliteiten tegelijkertijd. Draagt het voorstel wel bij aan versterking van spoor en binnenvaart? Is het omgekeerde niet het geval? In de berekeningen van de perspectievennota zouden de kosten van het spoor extreem stijgen bij doorberekening van de marginale kosten. Deelt de regering de twijfels van de CDA-fractie en zo ja, hoe is dit op te lossen? Is het tijdpad van fasering tot 2004 realistisch, gelet op de zeer complexe problematiek? Onduidelijk is wat na de voorgestelde grondige inventarisatie van de verschillende heffingssystemen, alsmede de samenhang daarvan in de lidstaten, moet gebeuren. Wat is de consequentie als het door Nederland ingenomen standpunt dat het individuele personenvervoer in beschouwing dient te worden genomen, niet door de andere Europese lidstaten wordt overgenomen?

De heer Van der Knaap onderstreepte de twijfels die Nederland heeft over de uitwerking. Voorzichtigheid is daarom geboden ten aanzien van de mogelijke eindresultaten. De regering wijst de in het witboek gedane voorstellen eigenlijk af. Als Nederland zo kritisch is, wat zal dan de reactie van andere landen zijn? Heeft de minister hierover al oriënterende besprekingen gevoerd? Zo niet, hoe schat zij dan de reacties van de verschillende EU-landen in? Welke alternatieven zijn bij afwijzing van de voorstellen voorhanden om te komen tot harmonisatie en doorberekening van kosten die het zakelijk en personenvervoer veroorzaken? Is de voorspelde daling van kosten tussen de 30 mld. en 80 mld. euro realistisch en is budgettaire neutraliteit bij invoering mogelijk door terugsluizing van de inkomsten?

De heer **Hofstra** (VVD) vond dat de plannen een goede richting uitgaan. Hij benadrukte het belang van reciprociteit. Wordt bij deze complexe materie wel op dezelfde soort inrichting uitgekomen? Is geen sprake van te grote bandbreedtes? Met de minister was hij het eens dat het ambitieniveau toch wel wat hoog is. Is controleerbaar dat klachten goed worden

behandeld? Ook hij vroeg zich af waarom in dit geval een SER-advies is gevraagd.

De heer Hofstra had moeite met de beperking tot het commercieel vervoer. Hier hoort het personenvervoer ook bij. Interessant is welke criteria moeten worden toegepast. Het voorstel is marginale maatschappelijke kosten te nemen, dus zowel de interne als de externe kosten. Worden via deze marginale methode de infrastructuurkosten wel voldoende gedekt? Hij vond het uitstekend dat de vervuiler-gebruiker betaalt. Kan meer informatie worden gegeven over de genoemde besparing van 30 mld. tot 80 mld. euro? Hoe wordt het teveel betaalde teruggehaald? Kan een toelichting worden gegeven op de toevoeging van milieu- en vervoerspolitiek? Beide aspecten worden toch geïntegreerd in de formules?

De heer Hofstra vroeg hoe hij de marginale kosten zoals voorgesteld moet zien tegenover de echte belastingen die daarin zitten. Hij was het er van harte mee eens dat er geen lastenverhoging mag ontstaan. Voor de luchtvaart en de zeevaart geldt inderdaad dat deze punten niet Europees kunnen worden geregeld. Is keuze van het systeem GALILEO een voorwaarde om dit Europese plan uit te voeren? Kan de Akte van Mannheim worden opengebroken? Hoe wordt verdergegaan met dit voorstel? De suggestie van de minister om eerst te inventariseren leek hem uitstekend. De planning is ambitieus. Omdat de infraheffing een soort rekeningrijden op het spoor wordt, zou het logisch zijn dat besluitvorming op dat punt wordt gekoppeld aan een bredere toepassing van het voorstel. Voorkomen moet worden dat één techniek vooruitloopt. Invoering van verschillende snelheden leek hem niet goed, aangezien dat leidt tot ongelukken. Ten slotte vroeg de heer Hofstra om een soort vingeroefening waaruit blijkt wat uitvoering van het witboek voor consequenties zal hebben.

Het antwoord van de regering

De **minister** was verheugd dat het principe, zoals uitgewerkt in het witboek, door alle fracties wordt ondersteund. De huidige fase is die van de uitwerking: ook de regering weet nog niet precies wat dit zal inhouden. Wel kan worden opgemerkt dat Nederland enorm aan dit debat trekt. De regering gaat ervan uit dat de nieuwe Commissie, met een actieve commissaris op dit punt, en het nieuwe Parlement zullen komen tot besluitvorming. Dit onderwerp zal de komende periode vaak aan de orde komen. Zij deed de suggestie om, zodra een thema concreet wordt, dit in de Kamer te bespreken. In dit kader zag zij de discussie over de perspectievennota als een belangrijke aanzet voor het meer in de diepte verkennen van het onderwerp.

Van de SER is advies gevraagd, omdat de minister het belangrijk vond te weten wat deze raad vindt van een ingewikkeld onderwerp met een enorme reikwijdte en uitstraling naar tal van sectoren. Afgesproken is immers dat een deel van het groene poldermodel in handen van de SER komt. Voor het eerst praten ook de milieuorganisaties mee in SER-verband. Wellicht zou hieraan in het vervolgtraject meer aandacht kunnen worden besteed. Zij benadrukte dat zij blij was met het gedragen SER-advies, waarin het principe van beprijzing wordt geaccepteerd. Ieder voorstel dat zich richt op verkeer en vervoer roept buitengewoon veel emoties op, omdat het met het vrijheidsgevoel van de burgers heeft te maken. Daarom is het erg belangrijk dat wordt gelet op de aanwezigheid van een draagvlak. Niet vergeten mag worden dat in veel Europese landen tol een normaal verschijnsel is. Verbreding van de discussie kan absoluut helpen.

De minister vond dat niet te eendimensionaal mag worden gepraat over het begrip «collectievelastendruk». Vaste heffingen houden een ouderwetse manier van heffing in: ongeacht het gebruik wordt een bedrag

betaald naar rato van bijvoorbeeld de zwaarte van de auto. In de perspectievennota wordt een meer flexibele vorm van beprijzing aangekondigd, onder het motto «de vervuiler betaalt». Er zal een grondslag moeten zijn, op basis waarvan wordt gekomen tot een toerekening. Het begrip «collectievelastendruk» moet worden gezien in het licht van de historie en een nieuw systeem. Naarmate de mobiliteit groeit, levert dat meer inkomsten op, zij het dat dat het doel niet is. De minister gaf aan dat het haar voornemen is te komen tot een algemene wet beprijzing, waarin thema's als variabilisatie aan de orde komen. De vraag welke vorm van beprijzing moet worden gekozen en waar zij zich op richt, is heel ingewikkeld te beantwoorden. Het is goed om te kijken wat elders in Europa wordt gedaan. In dit kader kan een eerste inventarisatie zeer blikverruimend werken.

Belangrijk is dat de concurrentiepositie niet wordt benadeeld. Voor Nederland is dat uiterst belangrijk, omdat Nederland een dominant transportland is. De regering huldigt het standpunt dat wordt geheven op basis van marginale kosten, juist om ervoor te zorgen dat het spoor zich niet uit de markt prijst. Als wordt begonnen met marginale kosten, wordt een level playing field in Europa gelegd.

De minister benadrukte dat het gelijk optrekken van de diverse modaliteiten het best is, omdat daarmee de multimodale ontwikkeling van het goederentransport binnen bereik blijft. Overigens zijn gebruiksheffingen op het spoor al een thema waarvan Europees is besloten dat zij er moeten komen. In die zin is sprake van verschillen tussen de modaliteiten.

Voorkomen moet worden dat in een ijzeren houdgreep terecht wordt gekomen, waardoor er niets gebeurt.

Nederland vindt dat personen- en goederenvervoer gelijk moeten worden behandeld. Dat zal nog uiterst lastig worden, omdat Duitsland dat absoluut niet wil. Daar wil men in 2002 roadpricing invoeren, zij het niet voor het personenvervoer. Dit thema zal voortdurend worden geagendeerd. Het buitenland kijkt met grote belangstelling naar wat op dit gebied in Nederland gebeurt. In de nota «De derde eeuw spoor» wordt overigens een gebruikersheffing voor het spoor aangekondigd.

De minister onderstreepte dat het groenboek voor zeehavenbeleid en staatssteun momenteel door de Commissie wordt uitgewerkt. Na het zomerreces verschijnt de voortgangsnota zeehavenbeleid, waarin ook aandacht wordt besteed aan de ondersteuning door de lokale overheden. Inderdaad is er op dit punt sprake van verschil in beleid tussen de verschillende landen. De concurrentieverhoudingen zullen zeker door Nederland zeer goed in de gaten moeten worden gehouden. Maar dat neemt niet weg dat het erg belangrijk is dat zowel de interne als de externe kosten worden toegerekend aan mobiliteit. Hoewel het jaar 2004 als doel buitengewoon ambitieus is, is het toch goed om die datum vast te houden. Nederland zorgt ervoor dat het onderwerp heffingen op kerosine en BTW op tickets steeds opnieuw wordt geagendeerd. De Commissie is het ermee eens, maar de landen aan de randen van Europa zijn erop tegen. Voor binnenlands verkeer wordt al een BTW-heffing op tickets voorgesteld. Het nieuwe Europees Parlement kan hierbij een interessante rol gaan spelen. Het onderwerp «emissieheffingen» is uitvoerig in het Europees Parlement besproken. De binnenvaart voelt niets voor verandering van heffingen. De minister hanteerde in dit verband het motto «gelijke monniken, gelijke kappen». De Akte van Mannheim heeft zeer gunstig gewerkt voor de ontwikkeling van de binnenvaart. Al enige tijd loopt een gesprek tussen de Europese Commissie en de Rijnstaten over het op elkaar afstemmen van het EU-beleid en het beleid in het kader van de Akte van Mannheim, welk beleid zou moeten worden uitgevoerd door de Europese Commissie. Hoewel één regime voor de hand ligt, geldt hiervoor «don't change a winning team». Er moet uiteindelijk één waterbeleid in Europa komen. Nederland zet, zo blijkt uit de perspectievennota en het NVVP, fors in op beprijzing als principe. Wel

moet worden bedacht dat dit een buitengewoon complexe materie is. Het spreekt voor zichzelf dat dit soort zaken controleerbaar moet zijn. Galileo speelt hierbij een belangrijke rol. Satellietgestuurde systemen maken beprijzing veel gemakkelijker. Hierbij kan ook gebruik worden gemaakt van de GSM-infrastructuur. Het Duits voorzitterschap zet hier fors op in. Ten slotte merkte de minister op dat de antwoorden op de over rekeningrijden gestelde vragen over een paar weken gereed zullen zijn.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) vond het voor de hand liggend rekeningrijden en een heffing op het spoorvervoer te koppelen.

De heer **Hofstra** (VVD) vroeg of de minister in kan gaan op de in het witboek gepresenteerde besparing van 30 mld. à 80 mld. euro per jaar. Voor Nederland zou dat zo'n 5 mld. euro betekenen. Als uitvoering van de in het witboek gedane suggesties leidt tot een niet door iedereen gedeelde modal split, wat is dan de legitimiteit, zowel qua vervoers- als qua milieupolitiek, om die wijzigingen toch door te voeren? Er moet een systeem zijn waarvan de uitkomsten onder ogen kunnen worden gezien.

De **minister** zei dat de algemene wet beprijzing zal gaan over automobilititeit, dus niet over spoor en/of binnenvaart. Het gaat om de vraag, hoe kan worden gekomen tot een systeem, waarin de gebruiker betaalt. De EU heeft al besloten tot een heffing voor goederentransport over het spoor; Nederland moet dat besluit uitvoeren. Het gaat nog om de vraag hoe hoog die heffingen moeten zijn. Nederland zal wat dat betreft een voorzichtig beleid voeren om het spoor niet uit de markt te prijzen. In de nota «De derde eeuw spoor» wordt uitgegaan van een bedrag van maximaal 50 mln. Ook in dit geval moet de gebruiker een deel van de kosten betalen. De Nederlandse belastingbetaler betaalt een miljard aan het onderhoud van de spoorwegen. Over rekeningrijden en het spoor merkte de minister op dat er erg veel fiscale regelingen zijn om mensen in het openbaar vervoer te krijgen; dat kan niet het argument zijn. De besparing van 5 mld. heeft te maken met milieu-effecten. Toerekening van de daarvoor gemaakte kosten zal leiden tot een afname ervan als gevolg van gedragseffecten. Dit punt moet in het vervolgtraject worden meegenomen. De invalshoek van de heer Hofstra inzake de modal split vond de minister een verkeerde.

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier van de commissie,
Roovers