

Vergaderjaar 1994–1995

24 146

Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van het voorstel van wet tot instelling van een Fonds economische structuurversterking (Kamerstukken 23 002) dat thans bij de Eerste Kamer in behandeling is. De Eerste Kamer heeft aan het begin van de demissionaire periode van het vorige kabinet de behandeling van het voorstel opgeschort, gelet op het controversiële karakter van het wetsvoorstel.

In het regeerakkoord (Stcrt. 1994, 156, blz. 8) is de volgende passage opgenomen:

«Het wetsvoorstel Fonds Economische Structuurversterking wordt opnieuw bezien ten aanzien van de voeding van het fonds en de criteria voor te financieren projecten. Aan deze criteria zullen de bodemsanering, voorzover noodzakelijk voor de voortgang van bouwprojecten in binnensteden, en de realisering van de ecologische hoofdstructuur worden toegevoegd.»

Het onderhavige wetsvoorstel (novelle) beoogt het regeerakkoord op dit punt uit te voeren.

Artikel 1, onderdeel A, eerste, tweede en derde lid

Hiermee vervalt de verplichting om alle ontvangsten uit het vervreemden van staatsdeelnemingen, met uitzondering van bepaalde KPN-ontvangsten en na aftrek van uitgaven voor het aankopen van staatsdeelnemingen, aan het Fes toe te voegen. Deze verplichting wordt als te beknellend gezien. Met artikel 2, onderdeel d, in de nieuwe redactie, blijft wel de mogelijkheid bestaan om ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen aan het Fes toe te voegen.

Artikel 1, onderdeel A, vierde lid

Bij de Voorjaarsnota 1993 zijn KPN-ontvangsten en Common-Areabaten aangewezen voor de dekking van de taakstellingen incidentele tekortreductie in 1994 en 1995 en de (via het Fes lopende) Investeringsimpuls-uitgaven 1994–1998. De Common-Areabaten dienen eerst voor maximaal

f 700 miljoen te worden gebruikt voor de sluitende dekking van het WIR-dossier. Uit de KPN-ontvangsten dienen eerst de indirecte kosten samenhangend met de verkoop te worden gedekt. Later is besloten om ook de prijsstijging op de projecten van de Investeringsimpuls, alsmede de doorloop van de Investeringsimpuls na 1998 met KPN-ontvangsten en Common-Areabaten te dekken.

De stelling was en is dat de totale financieringsmiddelen voldoende zijn om in de totale financieringsbehoefte te voorzien, maar dat middelen en behoefte in de tijd gezien mogelijk niet synchroon lopen. Daarom werd bij Voorjaarsnota 1993 besloten om een eventueel saldo voortvloeiend uit het hier beschreven cluster van financieringsmiddelen en financieringsbehoeften als niet-relevant voor het genormeerde financieringstekort te verwerken. Materieel betekent dit het rechtstreeks ten gunste of ten laste van de staatsschuld brengen van een dergelijk saldo.

Destijds werd aangevoerd dat een eventuele tijdelijke en gemaximeerde stijging van de staatsschuld uit hoofde van het hier beschreven cluster aanvaardbaar is tegen de achtergrond van de omvangrijke ontvangsten uit hoofde van de vervroegde aflossing van woningwetleningen in 1993. Laatstgenoemde ontvangsten zijn ten gunste van de staatsschuld gebracht.

Thans is besloten, om redenen van een behoedzaam budgettair beleid, alle feitelijk gerealiseerde ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, na aftrek van uitgaven in de vermogenssfeer, met voorrang aan te wenden voor de dekking van de hiervoor beschreven financieringsbehoefte, voorzover op dat moment nog niet geheel in deze behoefte is voorzien met feitelijk gerealiseerde Common-Areabaten. Het onderscheid tussen KPN-ontvangsten en andere ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen komt hiermee te vervallen. Voorts hoeft op deze wijze naar huidige inzichten geen gebruik te worden gemaakt van ontvangsten uit de vervroegde aflossing van woningwetleningen ter voorfinanciering, in die zin dat een stijging van de staatsschuld uit hoofde van het onderhavige cluster van financieringsbehoefte en financieringsmiddelen kan worden voorkomen. Voor een deel zullen ontvangsten uit deze verkoop van staatsdeelnemingen tijdelijk voor het genoemde doel worden aangewend, namelijk voor dat deel van de financieringsbehoefte dat uiteindelijk met Common-Areabaten kan worden gedekt. Op het moment dat de Common-Areabaten feitelijk worden gerealiseerd, vindt verrekening plaats met ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen die als voorfinanciering zijn gebruikt. De na verrekening met voorfinancieringsmiddelen resterende Common-Areabaten vloeien in het Fes.

Ter zake van ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen die niet nodig zijn voor de dekking van de hiervoor vermelde financieringsbehoefte geldt, dat een afweging zal worden gemaakt tussen aanwending voor Fes-projecten, staatsschuldreductie, het afkopen van bestaande leasecontracten en andere aanwendungen in de vermogenssfeer. Ditzelfde geldt voor ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen die zijn gebruikt ter voorfinanciering van Common-Areabaten, na afloop van de voorfinancieringsperiode.

De hiervoor in algemene termen geschetste beleidslijn met betrekking tot de voorfinanciering van Common-Areabaten wordt materieel uitgewerkt door de in 1994 gerealiseerde KPN-ontvangsten ad f 6,6 miljard, voorzover deze ontvangsten niet nodig zijn voor de dekking van de taakstelling incidentele tekortreductie 1994 ad f 4,2 miljard en de indirecte kosten samenhangend met de gedeeltelijke verkoop van de KPN ad f 0,2 miljard, in het Fes te laten vloeien. Het betreft een bedrag van f 2,2 miljard. Door deze middelen aan het Fes toe te voegen, slaat het tot nu toe voor 1994 en 1995 geraamde negatieve Fes-saldo om in een positief saldo. Voor 1995 zal dezelfde beleidslijn worden gehanteerd. Alle feitelijk gerealiseerde ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen zullen, na aftrek van de financieringsbehoefte voortvloeiend uit de taakstelling

incidentele tekortreductie 1995 en de indirecte kosten samenhangend met de gedeeltelijke verkoop van de KPN en na aftrek van uitgaven in de vermogenssfeer, aan het Fes worden toegevoegd, voorzover op dat moment nog niet geheel in de totale financieringsbehoefte is voorzien met feitelijk gerealiseerde Common-Areabaten.

Artikel I, onderdeel B, eerste lid

In gevallen dat het voor de realisatie van de onder 1° genoemde projecten noodzakelijk is om bodemverontreiniging te verwijderen, worden de hiermee samenhangende uitgaven uit het Fes betaald. De kosten bodemsanering vormen dan een onderdeel van de totale projectkosten. Daarnaast wordt de mogelijkheid geopend om ten laste van het Fes bijdragen toe te kennen voor bodemsanering die noodzakelijk is voor de voortgang van bouwprojecten in de binnensteden. 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 stationslocaties in de steden. Het bodemsaneringsdeel van deze bouwprojecten is additioneel, indien 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.

Artikel I, onderdeel B, tweede lid

In het regeerakkoord is afgesproken dat de realisering van de ecologische hoofdstructuur (EHS) een plaats krijgt in het Fes. Dit is van groot belang voor de evenwichtige ontwikkeling van ons land, waarvoor naast een concurrerende economische structuur, ook een duurzaam woon- en leefmilieu noodzakelijk is.

Het is daarbij wenselijk dat aan de uitgangspunten van het Fes wordt vastgehouden. Volgens deze uitgangspunten komen alleen additionele projecten, van nationaal belang, die de economische structuur versterken, in aanmerking voor een bijdrage uit het Fes. Dit impliceert dat projecten ter realisering van de EHS niet op grond van hun eigen inhoudelijke merites uit het Fes kunnen worden gefinancierd. De regering streeft er wel naar om Fes-projecten ecologisch zo verantwoord mogelijk uit te voeren.

Om deze reden kunnen met de voorgestelde wetswijziging 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. Van een functioneel verband is sprake indien het project tot doel heeft aanwijsbare negatieve effecten van een Fes-project op de realisering van de EHS te mitigeren of te compenseren. Voorts dient er, conform de algemene uitgangspunten van het Fes, sprake te zijn van additionaliteit. Dit betekent dat EHS-projecten die in beginsel uit reguliere middelen kunnen worden gefinancierd, casu quo binnen de reguliere prioriteitenstelling passen, niet in aanmerking komen voor een bijdrage uit het Fes.

Bij de voorbereiding van een Fes-project zal worden bezien op welke wijze het project ecologisch verantwoord kan worden uitgevoerd. Het is

dus onmogelijk om nu aan te geven welke concrete gevolgen dit voorstel voor de realisering van de EHS zal hebben.

Naar huidige inzichten bestaat er in de jaren 1995 tot en met 1998 een dekkingstekort van in totaal f 163 mln voor de realisering van de EHS. Uit het bovenstaande blijkt dat het op dit moment onzeker is in welke mate EHS-projecten uit het Fes zullen worden meegefinancierd. Het blijft dus onzeker of met dit voorstel het in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) voorgenomen investeringstempo, op grond waarvan de EHS in 25 jaar tot stand wordt gebracht, tijdens deze kabinetsperiode kan worden gehaald. De regering hecht er echter grote waarde aan om hier nu reeds duidelijkheid over te scheppen. Daarom is besloten om een aantal projecten conform het SGR versneld tot uitvoering te brengen.

Hiervoor wordt tijdens deze kabinetsperiode f 163 mln extra beschikbaar gesteld voor de realisering van de ecologische hoofdstructuur. Deze middelen worden aan de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij toegevoegd. Hiermee kan een aantal projecten worden versneld. Dit bedrag zal worden gefinancierd met extra ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen. Een en ander zal geheel buiten het Fes om geschieden. Voor dit bedrag wordt dus afgeweken van de algemene beleidslijn voor de aanwending van de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, zoals beschreven in de toelichting bij Artikel I, onderdeel A, vierde lid.

Voorts heeft de regering besloten om de helft van de kosten van de aanleg van de groene overgangsgebieden rond Schiphol (f 46,8 mln) uit het Fes te financieren. De uitbreiding van Schiphol is immers een grootschalige investering van nationaal belang die de economische structuur zal versterken. Mede om deze reden worden reeds enkele investeringsprojecten uit de PKB 3 Schiphol en Omgeving, zoals de HSL-Zuid en diverse projecten uit de Investeringsimpuls 1994–1998, via het Fes (mede)-gefinancierd. Ten behoeve van een evenwichtige ontwikkeling van de regio worden diverse groenprojecten uitgevoerd, waaronder de overgangsgebieden. Deze overgangsgebieden zijn echter geen onderdeel van de ecologische hoofdstructuur, zoals gedefinieerd in het Structuurschema Groene Ruimte.

Ondanks het feit dat dit project om deze reden niet binnen de criteria van deze uitgavencategorie valt, wordt in dit geval een Fes-bijdrage aan dit project wenselijk geacht. 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.

Artikel II

Dit voorstel van wet tot wijziging van de wet Fes treedt in werking met ingang van de dag waarop de wet Fes, in werking treedt.

In het voorstel van wet Fes is een terugwerkende-kraachtbepaling opgenomen: de wet treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en werkt dan terug tot en met 1 januari 1993. In de suppletore wet op de Fes-begroting samenhangende met de Voorjaarsnota 1994 is de bepaling opgenomen dat de genoemde terugwerkende-kraachtbepaling van het voorstel van wet Fes wordt gewijzigd in 1 januari 1994.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Financiën,
G. Zalm