

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2020

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2020

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 5 februari is gesproken over de petitie inzake een marktbijdrage voor verbreding van de sluis bij Kornwerderzand (bijlage 1)¹.

De commissie heeft mij gevraagd om uiterlijk eind maart een schriftelijk reactie te geven op deze petitie. Hierbij doe ik u het antwoord toekomen.

Allereerst ben ik verheugd dat de betrokken marktpartijen in de petitie de wens voor de verbreding van het sluiscomplex bij Kornwerderzand en de afspraken die er in juni 2019 tussen de rijksoverheid en de provincie Fryslân gemaakt zijn, onderschrijven. De rijksoverheid en de provincie Fryslân streven er naar dat de provincie het project kan uitvoeren in de periode 2020–2028. Met de provincie heb ik afgesproken dat een gefaseerde aanleg van het project tot de mogelijkheden behoort. Door de gefaseerde aanpak, kunnen de bruggen eerder worden opgeleverd. Deze dienen immers volgens het programma van vervanging en renovatie van Rijkswaterstaat uiterlijk al in 2025 te zijn vervangen. In de bestuursovereenkomst die mijn ministerie met de provincie Fryslân aan het afronden is, is de mogelijkheid van fasering opgenomen.

Onderdeel van de gemaakte afspraken in juni 2019 is een marktbijdrage van 26,5 mln. conform het «Bidbook verbreding sluis Kornwerderzand». In het «Bidbook» hebben tientallen bedrijven in de maritieme sector toegezegd samen 26,5 mln. in te brengen in het project (bijlage 2)².

In de petitie geven de betrokken marktpartijen aan welke uitgangspunten voor hen van belang zijn voor hun bijdrage van 26,5 mln. in het project verbreding sluiscomplex Kornwerderzand. In de petitie vragen de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

betrokken marktpartijen om een tijdelijke kaderwet (Marktbijdragewet) op te stellen die het de provincie Fryslân mogelijk moet maken om de marktbijdrage bij alle bedrijven die profiteren van de verbreding van de sluis te gaan innen. Deze wet zou uiterlijk september 2020 gereed moeten zijn. De uitgangspunten zijn:

- een «level playing field», zodat alle partijen die baat hebben van de verbrede sluis gaan bijdragen, inclusief nieuw te vestigen bedrijven;
- de hoogte van de bijdrage wordt afhankelijk gesteld van de toekomstige extra omzet die baathebbende bedrijven als gevolg van de verbrede sluis genereren;
- de hoogte van de bijdrage mag vanwege concurrentieoverwegingen niet voor derden herleidbaar zijn;
- de tarieven worden ieder jaar in overleg tussen provincie en bedrijven geëvalueerd en eventueel aangepast; en
- de provincie Fryslân financiert het bedrag van 26,5 mln. voor en krijgt het bedrag in een periode van 12–15 jaar via een provinciale belasting na ingebruikname van de nieuwe sluis terug van de baathebbende bedrijven.

Ik heb de petitie samen met de provincie Fryslân inhoudelijk beoordeeld en we komen tot de conclusie dat het opstellen van een dergelijke wet juridisch niet tot de mogelijkheden behoort. Dit is ook bevestigd door fiscale deskundigen van de provincie Fryslân.

Bezwaren tegen de marktbijdrageregeling:

- Het voorstel past niet in het huidige provinciale belastingstelsel. De provincies mogen op grond van de Provinciewet geen belastingen heffen die zijn gebaseerd op draagkracht. Belastingheffing naar draagkracht is voorbehouden aan de rijksoverheid. Dit beginsel gaat ook op indien belastingheffing door de provincie op grond van een bijzondere wet mogelijk wordt gemaakt. Dit beginsel staat dus al in de weg aan het opstellen van een Marktbijdragewet waarin heffing naar draagkracht mogelijk wordt gemaakt;
- Provincies mogen ook geen baatbelasting heffen en ook niet buiten hun grondgebied. In het voorstel van de petitie financiert de provincie Fryslân de marktbijdrage voor en legt vervolgens een baatbelasting op aan alle betrokken bedrijven. Het instrument baatbelasting komt echter niet in de Provinciewet voor. De Grondwet geeft aan dat hiervoor eerst de Provinciewet gewijzigd moet worden. Daar komt bij dat de provincies geen belasting kunnen en mogen heffen van bedrijven die buiten de provinciegrenzen zijn gelegen. Dat betekent dat de Marktbijdragewet een veel bredere strekking zou moeten hebben dan alleen de provincie Fryslân;
- Het opstellen van een Marktbijdragewet leidt verder tot ongewenste precedënten. Als voor een sluiscomplex een belastingconstructie op maat zou worden bedacht, schept dit een landelijke precedent voor vergelijkbare financieringsconstructies bij andere infrastructurele werken. Dit instrumentele gebruik van het provinciale (of gemeentelijke) belastingstelsel past niet bij de wettelijke functies van het belastingstelsel;
- Het voorstel in de petitie leidt tot veel vertraging. Alle betrokken partijen hebben de wens dat de verbreding van het sluiscomplex op korte termijn al van start gaat. Het opstellen of wijzigen van een wet om financiering vanuit de markt mogelijk te maken, past daar niet bij. Een wetstraject kost minstens twee jaar, zo niet langer. Daar komt ook bij dat het bedrag van 26,5 mln. relatief klein is om een hele wetswijziging voor door te voeren.

Een andere publiekrechtelijke oplossing die op tafel heeft gelegen, is het heffen van sluisgelden (tol). Uit de gesprekken die mijn medewerkers hebben gevoerd met het betrokken bedrijfsleven, blijkt dat de optie van de marktbijdrage eigenlijk inhoudt dat tolheffing mogelijk wordt gemaakt. De

heffing is namelijk gekoppeld aan het gebruik van de sluis. De optie van tolheffing is de afgelopen jaren al onderzocht en er is geconcludeerd dat deze optie niet tot de mogelijkheden behoort. Ik heb uw Kamer hierover tijdens het Notaoverleg MIRT van november jl. over geïnformeerd (Kamerstuk 35 300 A, nr. 73).

Bezwaren tegen tolheffing zijn juridisch, beleidsmatig en uitvoeringstechnisch:

- In het voorstel van de petitie wordt de tolheffing afhankelijk gesteld van de extra omzet die bedrijven met de verbrede sluis realiseren. Dit zal een zeer bewerkelijk proces met veel subjectieve elementen inhouden. De aanvullende eis van de betrokken marktpartijen dat een individuele heffing uit concurrentieoverwegingen niet herleidbaar mag zijn naar de omvang van de opdracht en dat deze individuele heffing jaarlijks kan veranderen, compliceert de zaak nog verder. Dit is juridisch niet vorm te geven. Ook zullen de kosten om een dergelijke regeling goed te kunnen uitvoeren en te handhaven niet in verhouding staan tot het bedrag dat uiteindelijk geïnd moet worden;
- Uit de gesprekken die mijn medewerkers hebben gehad met betrokken marktpartijen blijkt dat er alleen geheven moet worden op grotere schepen die gebruik maken van de verbrede sluis. Voor deze grotere schepen is er geen «gratis alternatief» voor handen in de IJsselmeerregio. Hierdoor wordt niet voldaan aan de beleidsuitgangspunten voor tolheffing. Dit zou bovendien een ongewenst precedent scheppen voor vergelijkbare financieringsconstructies bij andere infrastructurele werken;
- De provincie Fryslân mag geen tol heffen over areaal van de rijksoverheid. Het zou een erg omslachtige constructie zijn als de rijksoverheid, als eigenaar van de sluis, de tol zou heffen bij een aantal specifieke private marktpartijen en dit vervolgens afdraagt aan de provincie. En ook voor het mogelijk maken van tolheffing door de rijksoverheid zou een wetswijziging nodig zijn, waardoor het proces vertraagd en er onduidelijkheid blijft over de financiering.

De provincie Fryslân en ik gaan nu met de betrokken marktpartijen om de tafel om te praten over (privaatrechtelijke) alternatieven. Privaatrechtelijke alternatieven zijn juridisch mogelijk en er hoeven geen wetten voor opgesteld of gewijzigd te worden, het levert geen ongewenste precedents op en er zijn geen uitvoeringskosten mee gemoeid. Hierdoor kan er op korte termijn al gestart worden met de verbreding van het sluiscomplex op korte termijn al gestart kan worden. Dat is de wens van alle betrokken partijen.

Ik heb medio april een overleg met de top van de betrokken marktpartijen en de regionale bestuurders. Ik ga dan met alle betrokkenen in gesprek over bovenstaande analyse en alternatieve privaatrechtelijke voorstellen, teneinde duidelijkheid te krijgen over hoe marktpartijen hun toegezegde deel gaan bijdragen. Het is namelijk van belang dat er op korte termijn duidelijkheid komt over hoe deze bijdrage tot stand komt.

De verwachting is vervolgens dat de afspraken die gemaakt zijn in juni 2019 spoedig kunnen vastleggen in een Bestuursovereenkomst en er daarna gestart kan worden met de realisatie.

Na het overleg van medio april zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga