

Vergaderjaar 2011–2012

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2012

In november 2004 heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat de Nota Zeehavens: ankers van de economie aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze nota presenteerde het kabinet het zeehavenbeleid voor de periode 2005–2010.

Het kabinet kondigde daarbij aan het zeehavenbeleid aan het eind van deze periode te willen evalueren. Ik heb het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) gevraagd deze evaluatie uit te voeren in de vorm van een beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 35.02. Met genoegen bied ik u deze beleidsdoorlichting en de bijbehorende second opinion aan.¹

Aanleiding voor de Nota Zeehavens

De aanleiding voor het opstellen van de Nota Zeehavens was een mogelijk verslechterende internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens met een negatief effect op de Nederlandse economie. Als belangrijke oorzaak noemde de nota het ontbreken van een Europees level playing field, ofwel een gelijk speelveld, doordat EU-landen de regels voor staatsteun aan havens verschillend interpreteren. Daarnaast waren er knelpunten, zowel in de beschikbare ruimte voor groei als in de achterlandverbindingen. Dit zou zowel aan de «voorkant» gelden (bijvoorbeeld toegang tot de haven van Amsterdam) als aan de «achterkant» (achterlandverbindingen als de A15).

Omdat zeehavens in een internationale context opereren, bieden Europese en mondiale ontwikkelingen zowel kansen als bedreigingen. De markt speelt hierbij een hoofdrol. Voor de overheid geldt dat slechts beperkte beïnvloeding mogelijk is. De rijksoverheid heeft invloed via concurrentiebeïnvloedende factoren als de inspectielast, aanleg van infrastructuur en vestigingsklimaat, decentrale overheden via bestemmingsplannen en de EU door middel van internationale regels voor onder andere een level playing field en milieuwetgeving.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Uitvoering *Nota Zeehavens* overeenkomstig afspraken

Het zeehavenbeleid dat in de *Nota Zeehavens* zijn beslag kreeg, had tot doel de maatschappelijke meerwaarde van de zeehavens voor de Nederlandse economie te versterken. De overheid wilde dit bereiken door de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens te verbeteren, binnen hiervoor gestelde randvoorwaarden van leefomgeving en veiligheid. Met dit doel zijn drie categorieën instrumenten ingezet.

Instrumenten om:

- de marktwerking te verbeteren (bijvoorbeeld stroomlijnen van inspecties en controles door de overheid en betere marktorientatie loodsen);
- de capaciteit in stand te houden of uit te breiden (bijvoorbeeld betere achterlandverbindingen en realiseren van fysieke ruimte voor groei);
- randvoorwaarden te stellen (bijvoorbeeld bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving).

Vervolgens zijn de instrumenten vertaald in beleidsacties en in de realisatie van infrastructuur.

Conclusies beleidsdoorlichting

Uit de beleidsdoorlichting door het KIM blijkt dat de *Nota Zeehavens* overeenkomstig de afspraken is uitgevoerd. Op hoofdlijnen hebben de acties tot het gewenste resultaat geleid.

In de *Nota Zeehavens* zijn vijf indicatoren benoemd om te monitoren of het beleid succesvol is geweest:

1. De directe toegevoegde waarde en werkgelegenheid die de zeehavenbedrijven genereren;
2. De indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid die de zeehavenbedrijven genereren;
3. De omvang van het Nederlandse marktaandeel;
4. De groei van private investeringen;
5. De komst van nieuwe bedrijvigheid.

Vier van de vijf indicatoren (en wel de indicatoren 1 t/m 4) wijzen uit dat de ambities zijn gehaald. Dat betekent niet per definitie dat de gekozen instrumenten en de daaruit voortvloeiende beleidsacties hiervoor verantwoordelijk zijn. In de *Nota Zeehavens* zelf staat al dat de gekozen indicatoren maar beperkt kunnen aangeven of het beleid succesvol is geweest en dat naar een betere set indicatoren gezocht wordt. Deze verbeterde indicatoren dienen aan te sluiten bij de gewijzigde begrotings-systematiek «verantwoord begroten». De bijdrage van de overheidsinstrumenten aan de beleidsdoelen is daarom moeilijk vast te stellen. De ontwikkelingen op nationaal, Europees en mondiaal niveau en activiteiten van andere actoren, zoals het bedrijfsleven, hebben mogelijk een grote invloed gehad. Via met name de aanleg van infrastructuur is op internationale ontwikkelingen ingespeeld. Bereikbaarheid is een sine qua non voor de ontwikkeling van de havens. De overheid is hier de belangrijkste partij.

Beleidsreactie op de bevindingen en aanbevelingen

De beleidsdoorlichting geeft waardevolle informatie over het gevoerde zeehavenbeleid. Ik stel met tevredenheid vast dat gebleken is dat de gestelde ambities zijn gehaald.

Het KIM constateert dat het effect van het ingezette overheidsinstrumentarium in relatie tot de zeehavens moeilijk meetbaar is. De mondiale

economische ontwikkelingen hebben voor de korte termijn immers ook een groot effect op de economische positie van zeehavens. De inzet van overheidsinstrumentarium is vooral van belang voor de lange termijnontwikkeling en de robuustheid van de positie van een haven. In dat opzicht hebben we met het Project Mainport Rotterdam, maar ook met de vele investeringen in achterlandverbindingen, zowel voor wegen, spoor als binnenvaart en de wettelijke regeling van het loodsensdossier een goede basis gelegd en dat blijven we doen, bijvoorbeeld met onze inzet bij het Kanaal Gent-Terneuzen, de zeesluis bij IJmuiden en de ontwikkelingen rond de Eemsgeul.

Ten aanzien van verzelfstandiging van havenbedrijven vraagt het KIM zich af of de overheid wel altijd een rol heeft bij continuïteit en kwaliteit van de havenvoorziening.

In zijn algemeenheid staat het belang dat de overheid bij de zeehavens heeft buiten twijfel. Nederland heeft als handels- en transportland bij uitstek economisch belang bij goed functionerende zeehavenvoorzieningen. Alleen al om die reden dient het aspect van continuïteit en kwaliteit betrokken te worden bij een eventuele toekomstige verzelfstandiging van een havenbedrijf.

Het KIM geeft aan dat in de beleidsdoorlichting niet is onderzocht of de aanleg van infrastructuur de meest effectieve vorm van beleid is geweest. Investeringen in infrastructuur zijn immers geen onderdeel van het onderzochte begrotingsartikel. Ook is niet onderzocht of de mix van instrumenten die in de Nota Zeehavens is ingezet de meest optimale mix is.

Ik heb op dit moment geen aanleiding om dit aan een nader onderzoek te onderwerpen. Uit alle rapporten die de afgelopen jaren over de (Nederlandse) zeehavens zijn verschenen blijkt dat de maritieme toegang en de achterlandverbindingen de achilleshiel voor de havens zijn. Dat geldt evenzeer voor Nederlandse als voor buitenlandse havens. Daarom blijft investering in infrastructuur en de betere benutting daarvan van het grootste belang. Natuurlijk zal bij toekomstig beleid steeds goed worden bezien welke beleidsinstrumenten het beste beantwoorden aan de beleidsdoelstellingen.

Om de doelmatigheid beter te kunnen beoordelen is het naar de mening van het KIM van belang om bij toekomstig beleid een financiële paragraaf toe te voegen die de beleidsacties koppelt aan de beschikbare middelen. Deze aanbeveling neem ik voor de niet-infrastructuur gebonden beleidsacties ter harte. Voor infrastructurele projecten is immers al wel sprake van een gedegen financiële planning.

Het KIM vraagt aandacht voor de toenemende machtspositie van een klein aantal zeer grote buitenlandse spelers waardoor de invloed van zeehavenbeheerders kan afnemen.

Schaalvergroting en fusies zijn onderdeel van een mondiale economische ontwikkeling die niet alleen de Nederlandse zeehavens raakt maar evenzeer de zeehavens in de ons omringende landen. Behalve wanneer de mededinging in het geding komt, ligt hier geen taak voor de overheid. Wel zullen we blijven bezien in hoeverre de zeehavenbeheerders op deze ontwikkelingen anticiperen.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus