

Evaluatie aandeelhouderschap Nederlandse staat bij DC ANSP

datum: 20-12-2024



Vanberkel
Professionals 



Inhoud

Samenvatting	1
1. Inleiding	2
2. Over DC ANSP	5
2.1 DC ANSP in de context van het Caribisch gebied	5
2.2 Beschrijving DC ANSP op hoofdlijnen	6
2.3 Financiering activiteiten DC ANSP en financiële positie	8
2.4 Governance DC ANSP	9
2.5 Toegevoegde waarde aandeelhouderschap voor DC ANSP	10
3. Publiek belang DC ANSP	11
3.1 Publiek belang van DC ANSP	11
3.2 Deelconclusie en publiek belang	12
4. Relevante wet- en regelgeving	13
4.1 Beschikbare publiekrechtelijk instrumenten	13
4.2 Biedt wet- en regelgeving (voldoende) mogelijkheden om het publiek belang te borgen?	15
4.3 Deelconclusie borgen publiek belang middels publiekrechtelijke instrumenten	15
5. Rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit van afstoten	16
5.1 Rechtmatigheid	16
5.2 Doeltreffendheid	17
5.3 Uitvoerbaarheid	17
5.4 Proportionaliteit	18
5.5 Deelconclusie rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit	19
6. Vervolgstappen	20
7. Conclusie	21

Samenvatting

Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider N.V. (DC ANSP) is een beleidsdeelneming van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het ministerie van IenW vervult verschillende rollen voor DC ANSP: beleidsmaker, aandeelhouder, toezichthouder en subsidieverstrekker. De evaluatie richt zich op de vraag of het publiek belang/de toegevoegde waarde voldoende is om als Nederlandse Staat aandeelhouder te blijven in DC ANSP.

DC ANSP is in 2005 opgericht, in april 2006 operationeel geworden en verzorgt sindsdien de luchtverkeersdienstverlening voor het vluchtinformatiegebied Curaçao, waarvan een gedeelte zich boven het territorium van het Nederlandse openbare lichaam Bonaire bevindt. Bij de staatskundige hervorming van 10 oktober 2010 kreeg Nederland 7,95% van de aandelen in DC ANSP op grond van de verdeling van de boedel van de Nederlandse Antillen, zonder dat hieraan een specifieke maatschappelijke overweging ten grondslag lag. De overige aandelen worden gehouden door Curaçao (73,3%) en Sint Maarten (18,75%).

Luchtverkeersleiding is van internationaal publiek belang voor de veiligheid en efficiëntie van het luchtverkeer. Dit wordt geregeld volgens de normen van de International Civil Aviation Organization (ICAO), die worden geïmplementeerd in de wet- en regelgeving van de betrokken landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Curaçao Civil Aviation Authority (CCAA) houden bij DC ANSP toezicht op de naleving van deze regelgeving.

De evaluatie concludeert dat de aanwezigheid van de Nederlandse Staat als aandeelhouder in DC ANSP niet zondermeer bijdraagt aan een betere borging van het publieke belang, aangezien het toezicht via bestaande (internationale) wet- en regelgeving al voldoende is geborgd. Dit wordt ondersteund door het feit dat een vergelijkbare organisatie, Princess Juliana International Airport Exploitiatiemaatschappij N.V., geen staats- of beleidsdeelneming is.

Het ontbreken van de noodzaak van de Nederlandse Staat als aandeelhouder in DC ANSP, hoeft niet zondermeer te leiden tot de noodzaak van de afstoting van deze beleidsdeelneming. Uit onze evaluatie van de rechtmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid blijken geen belemmeringen om de beleidsdeelneming af te stoten aan de andere aandeelhouders (Curaçao en Sint Maarten). Een mogelijke belemmering vanuit het perspectief van proportionaliteit is de wens van Curaçao en Sint Maarten om dividend te ontvangen van DC ANSP, wat kan leiden tot risico's voor de continuïteit en kwaliteit van de luchtverkeersdienstverlening. Daarnaast wordt vanuit proportionaliteit als risico onderkend dat indien gerealiseerde winsten voor dividenduitkering worden aangewend, dit niet leidt tot het verlagen van de eenheidstarieven en wellicht later leiden tot hoger dan noodzakelijke eenheidstarieven voor luchtverkeersdiensten. Hogere eenheidstarieven voor luchtverkeersdienst kunnen een negatieve impact hebben op de bereikbaarheid van Bonaire, door mindere betaalbaarheid van vliegtickets.

Of de afstoting van de beleidsdeelneming in DC ANSP daadwerkelijk proportioneel is, moet verder onderzocht worden door het ministerie van IenW. Door DC ANSP is aangegeven dat de betrokkenheid van de Nederlandse Staat wordt gewaardeerd, waarbij het continueren van het aandeelhouderschap met het leveren van de Commissaris de voorkeur heeft. Indien blijkt dat de risico's van dividenduitkeringen niet zwaarwegend zijn, kan de afstoting van de beleidsdeelneming worden overwogen.



1. Inleiding

Opdrachtschrijving

Wij hebben van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: ministerie van IenW) de opdracht ontvangen een evaluatie uit te voeren met de volgende centrale vraag: “Is er voldoende publiek belang/toegevoegde waarde om als Nederlandse Staat aandeelhouder te blijven van DC ANSP?” In deze rapportage zijn de uitkomsten van onze werkzaamheden opgenomen, gevolgd door een conclusie op deze centrale vraag.

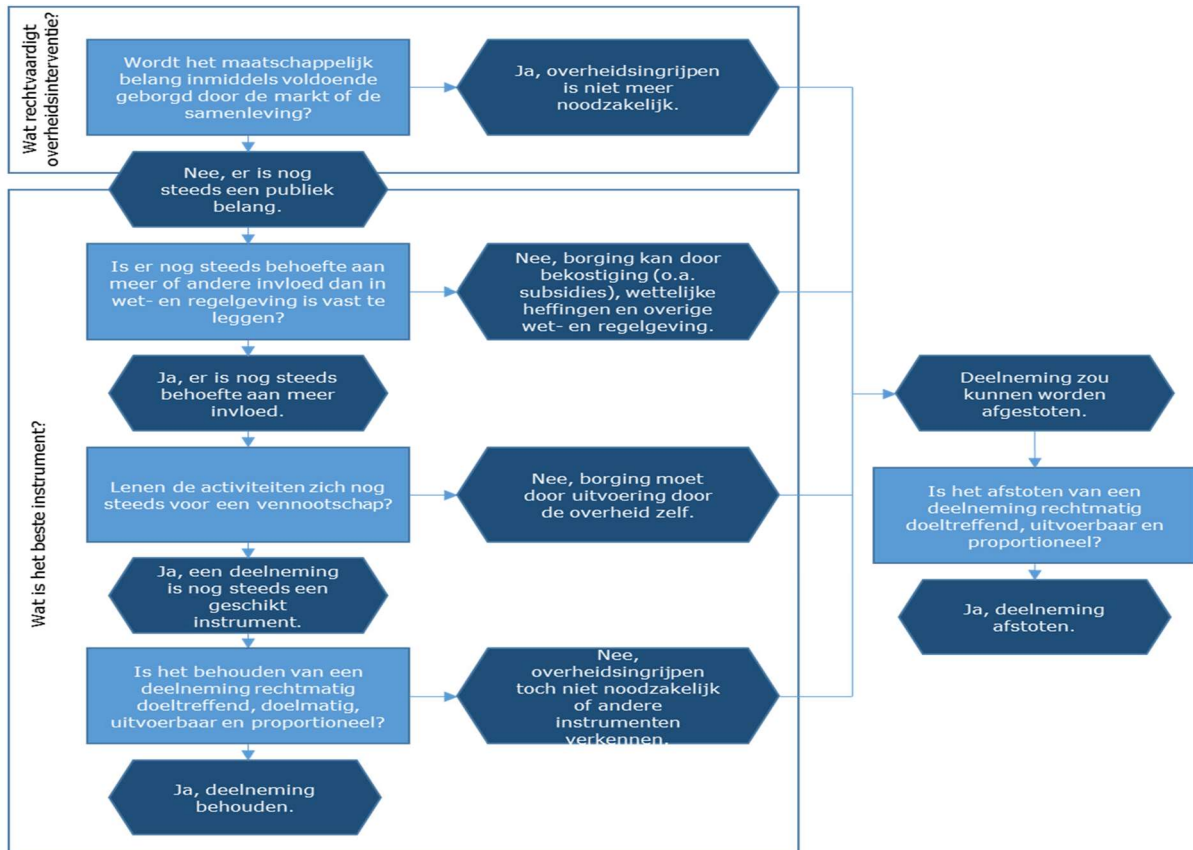
In overleg met het ministerie van IenW zijn deelvragen geformuleerd, die in deze rapportage zijn beantwoord. In onderstaande tabel zijn deze deelvragen opgenomen, inclusief een verwijzing waar in deze rapportage aan deze deelvraag opvolging is gegeven.

Deelvragen	Opvolging
Wat was de (maatschappelijk) overweging om als Nederlandse Staat als aandeelhouder op te treden en is deze overweging nog steeds van toepassing?	Zie § 2.2 Beschrijving DC ANSP op hoofdlijnen – oprichting DC ANSP en verkrijging beleidsdeelneming
Is er nog steeds behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving vast te leggen?	Zie § 4.3 Deelconclusie borgen publiek belang middels publiekrechtelijke instrumenten
Hoe is de Governance – en aandeelhoudersstructuur van DC ANSP vormgegeven?	Zie § 2.4 Governance DC ANSP
Is het behouden of afstoten van de deelneming in de DC ANSP rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel? Wat is de toegevoegde waarde voor DC ANSP van deelname van de Nederlandse Staat/het ministerie van IenW?	Zie § 5.5 Deelconclusie rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit Zie § 2.5 Toegevoegde waarde aandeelhouderschap voor DC ANSP

Duiding/bepijking van de scope van de evaluatie

Het ministerie van IenW is op verschillende wijzen betrokken bij DC ANSP (zie § 2.2 Beschrijving DC ANSP op hoofdlijnen, onderdeel “Betrokkenheid Nederlandse overheid bij DC ANSP”). Deze evaluatie ziet alleen toe op de aandeelhoudersrelatie van het ministerie van IenW met DC ANSP en niet de subsidierelatie die een specifiek doel heeft. Wij hebben dan ook de subsidierelatie tussen het ministerie van IenW en DC ANSP niet nader onderzocht, anders dan dat wij hier in financiële zin kennis van hebben genomen.

Bij uitvoering van onze werkzaamheden is het evaluatiemodel uit het 'Handboek evalueren deelnemingen'¹ gehanteerd. Het evaluatiemodel is erop gericht de vraag te beantwoorden of het beheer de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad, waarvoor een afwegingskader is opgesteld om vast te stellen of de keuze voor de omvang en de aandeelhoudersrol moet worden herzien. Deze eerste twee vragen sluiten aan op centrale vraag van het ministerie van lenW, die in deze rapportage wordt onderzocht. Dit model is als volgt schematisch weer te geven:



Dit model richt zich eerst op de vraag wat de overheidsinterventie rechtvaardigt en of het maatschappelijk belang niet wordt geborgd door de markt of de samenleving. Vervolgens wordt geëvalueerd of het geldende instrument het beste tegemoet komt aan deze doelstelling.

De uitkomsten van deze evaluatie geeft richting aan het besluitvormingsproces van het aandeelhouderschap van het ministerie van lenW in DC ANSP. Bij de besluitvorming omtrent het behouden of afstoten van de deelneming in DC ANSP wordt de Tweede Kamer betrokken. In deze evaluatie wordt daarom ook geen advies gegeven danwel een conclusie getrokken of het ministerie van lenW wel of niet het belang in DC ANSP moet afstoten.

¹ [Handboeken | Staatsdeelnemingen | Rijksoverheid.nl](#)



Deze evaluatie is tot stand gekomen door onderzoek van relevante wet- en regelgeving, publiek beschikbare informatie, gesprekken met stakeholders (waaronder DC ANSP en het ministerie van IenW), interne documentatie van het ministerie van IenW en documentatie van DC ANSP. Dit betrof onder andere informatie over het Luchtvaartwet BES², Besluit Luchtverkeer BES³ en de Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeerdienstverleners BES⁴, jaarverslagen DC ANSP 2019-2023 en documenten (waaronder nota's) rondom aanwijzing en subsidiëring door het ministerie van IenW. Aansluitend op het verzoek van het ministerie van IenW hebben wij met DC ANSP gesproken over de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap (zie § 2.5).

De inhoud van deze rapportage is afgestemd met DC ANSP, het ministerie van IenW (Directie Luchtvaart, Directie Eigenaars Advisering, Centrale –en decentrale controllers (FIB-UDAC/FEZ) en Juridische Zaken) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). De opmerkingen/aanvullingen van vanuit deze afstemming is daar waar van toepassing opgenomen in deze rapportage.

Wij hebben in hoofdstuk 2 een beschrijving opgenomen van de relevante gegevens van DC ANSP. In hoofdstuk 3 is het publieke belang van de activiteiten van DC ANSP beschreven. Hoofdstuk 4 behandelt de relevante wet- en regelgeving van toepassing op de activiteiten van DC ANSP. Hoofdstuk 5 behandelt de vraag uit het afwegingskader, of het potentieel afstoten van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel is, waarna in hoofdstuk 6 de vervolgstappen ingeval van besluit tot afstoting van de beleidsdeelneming wordt genomen. De evaluatie wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een samenvattende conclusie.

² [wetten.nl - Regeling - Luchtvaartwet BES - BWBR0028549 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Luchtvaartwet-BES-BWBR0028549)

³ [wetten.nl - Regeling - Besluit Luchtverkeer BES - BWBR0028639 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Besluit-Luchtverkeer-BES-BWBR0028639)

⁴ [wetten.nl - Regeling - Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeersdienstverleners BES - BWBR0028797 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Regeling-aanwijzing-luchtruim-en-luchtverkeersdienstverleners-BES-BWBR0028797)

2. Over DC ANSP

In dit hoofdstuk zijn relevante gegevens van DC ANSP opgenomen. Eerst is in § 2.1 een korte beschrijving van DC ANSP in de context van het Caribisch gebied opgenomen. Vervolgens zijn in § 2.2 de activiteiten en oprichting van DC ANSP toegelicht. Daarna zijn in § 2.3 de financiering van de activiteiten van DC ANSP en de financiële kerncijfers beschreven. In § 2.4 is vervolgens een korte beschrijving van de Governance opgenomen, gevolgd door een toelichting van de meerwaarde van het aandeelhouderschap van de Nederlandse Staat voor DC ANSP in § 2.5.

2.1 DC ANSP in de context van het Caribisch gebied

Voor een beoordeling van de activiteiten van DC ANSP is het van belang om Caribisch Nederland te bezien in relatie tot het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 10 oktober 2010 (het moment van de staatskundige hervorming) uit vier landen (Curaçao, Aruba, Sint Maarten en Nederland) en drie openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius en Saba: hierna BES). De verschillende eilanden staan bekend als de bovenwindse (Saba, Sint Maarten en Sint Eustatius; hierna SSS) en de benedenwindse (Aruba, Bonaire en Curaçao: hierna ABC) eilanden.

In onderstaande figuur zijn de Koninkrijkslanden in het Caribisch gebied weergegeven:⁵



De landen binnen het Koninkrijk zijn gelijkwaardig, maar hebben ieder verschillende staatskundige posities. Zo heeft ieder land een eigen nationale verantwoordelijkheid binnen de Luchtvaart in het algemeen en binnen de Luchtverkeersdienstverlening in het specifiek. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de luchtvaart voor de BES-eilanden en gaat over het vastleggen/uitvoeren van verdragen, de regelgeving, de vergunningen/ontheffingsverlening en toezicht en handhaving.

Ieder land heeft een eigen luchtvaartautoriteit die toeziet op de naleving van de eigen wet- en regelgeving en de regelgeving/normen vanuit de International Civil Aviation Organization (hierna: ICAO), een gespecialiseerde burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties. De drie openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) vallen onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse Rijksoverheid, waardoor deze onder toezicht van de Nederlandse overheid vallen (zie § 4.1). ICAO beoordeelt het Koninkrijk der Nederland, met daarin de vier landen, als geheel. Dit kan betekenen dat slechte prestaties van één van de landen impact heeft op het Koninkrijk.

⁵ Luchtvaartnota 2020-2050, Verantwoording vliegen naar 2050



2.2 Beschrijving DC ANSP op hoofdlijnen

DC ANSP verantwoordelijk luchtverkeersdienstverlening vluchtinformatiegebied Curaçao

DC ANSP is verantwoordelijk voor de luchtverkeersdienstverlening in het (internationaal vastgesteld) vluchtinformatiegebied Curaçao, dat zich onder andere boven het territorium van het Nederlandse openbare lichaam Bonaire bevindt. DC ANSP verzorgt daarmee de luchtverkeersdienstverlening voor de landen Curaçao en (Bonaire) Nederland, en vanaf 6.500 mijl boven Aruba, allen onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. DC ANSP is door het ministerie van IenW vanaf 10 oktober 2010 middels 'Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeersdienstverleners BES' aangewezen als luchtverkeersdienstverlener voor het Vluchtinformatiegebied Curaçao.

De luchtverkeersdienstverlening van DC ANSP omvat onder andere het verlenen van luchtverkeersdienstverlening binnen het vluchtinformatie gebied Curaçao, waaronder overvliegend verkeer en verkeer van en naar Curaçao, Bonaire en Aruba, van nadering- en plaatselijk luchtverkeersleiding aan het vertrekkend en aankomend vliegverkeer van en naar Curaçao en Bonaire en het verlenen van luchtverkeersleidingsdiensten, vluchtinformatiediensten, waarschuwingdiensten en luchtverkeeradviesdiensten. Daarnaast draagt DC ANSP zorg voor de publicatie en het actueel houden van de luchtvaartinformatie, luchtvaartpublicaties en aeronautische kaarten van de zes eilanden van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Het geheel van deze activiteiten wordt in dit onderzoek luchtverkeersdienstverlening genoemd.

Oprichting DC ANSP en verkrijging beleidsdeelneming

DC ANSP is een naamloze vennootschap naar Curaçaos recht, die op 9 februari 2005 is opgericht door middel van een nationale (Curaçaose) Verordening, waarbij 100% van de aandelen in eigendom was van de Nederlandse Antillen. Vóór het moment van oprichten van DC ANSP N.V. was DC ANSP onderdeel van het Departement van Luchtvaart van de Nederlandse Antillen.

Tijdens de staatskundige hervorming van 10 oktober 2010 heeft Nederland (i.c. het ministerie van IenW) om niet, conform de afgestemde verdeelsleutel/boedelverdeling, een 7,95% belang (als beleidsdeelneming) verkregen in DC ANSP. Deze aandelen zijn om niet verkregen, waaraan geen nadere maatschappelijke overwegingen om een specifiek publiek belang te waarborgen ten grondslag hebben gelegen. Het verkrijgen van deze beleidsdeelneming was dan ook geen bewuste keuze vanuit een noodzaak om meer invloed te krijgen dan volgens (vastgelegde) wet- en regelgeving van toepassing is. Hierbij wordt opgemerkt dat de internationale regels vanuit ICAO (zie § 4.1) op moment van verkrijging ook van toepassing waren. Indien deze noodzaak door de Nederlandse Staat zou zijn gevoeld, zou een vergelijkbaar belang moeten zijn genomen in Princess Juliana International Airport N.V. die de luchtverkeersdienstverlening verzorgt voor de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba.

De overige aandelen worden, aansluitend op eerdergenoemde verdeelsleutel/boedelverdeling, gehouden door de landen Curaçao (73,3%) en Sint Maarten (18,75%).



Aanwijzing DC ANSP luchtverkeersdienstverlener BES

Overeenkomstig artikel 4 van de “Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeersdienstverleners BES” is op 5 oktober 2012 een dienstverleningsovereenkomst voor onbepaalde tijd gesloten tussen DC ANSP en het ministerie van IenW. Hierin is onder andere het volgende opgenomen:

- Artikel 1: DC ANSP draagt verantwoordelijkheid voor luchtverkeersdienstverlening in het soevereine luchtruim van Bonaire, aansluitend op ICAO-inrichting.
- Artikel 2: door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/Luchtvaart) wordt toezicht uitgeoefend op de DC ANSP-organisatie betrokken bij de dienstverlening op Bonaire.
- Artikel 6: verantwoordelijk voor het verzamelen en publiceren van luchtvaartinformatie voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius.
- Artikel 9: de dienstverleningsovereenkomst heeft geen financiële consequenties voor de minister van IenW. De kosten van de luchtverkeersdienstverlening wordt geacht te worden gedekt in de tarieven zoals vastgesteld conform de “Regeling vergoedingen luchtverkeersdienstverlening BES”.

Middels de regeling is DC ANSP aangewezen als luchtverkeersdienstverlener voor het luchtruim boven Bonaire (één van de drie openbare lichamen onder verantwoordelijkheid van het land Nederland). Voor de overige twee openbare lichamen (Sint Eustatius en Saba) heeft Nederland de naamloze vennootschap “Princess Juliana International Airport Exploitatiemaatschappij N.V.” aangewezen; zie artikel 3 van de “Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeersdienstverleners BES”.

Statutaire doelstellingen en activiteiten

In de statuten (artikel 2, sub I) zijn de volgende doelen van DC ANSP vastgelegd:

- a) Het geven van luchtverkeersdienstverlening;
- b) Het implementeren en behouden van een kwaliteit en veiligheidssysteem;
- c) Het definiëren, verwerven, huren, installeren, beheren en in stand houden van technische installaties en systemen ten behoeve van de luchtverkeersdienstverlening;
- d) Het verstrekken van luchtvaart meteorologische inlichtingen;
- e) Het verstrekken van luchtvaartinlichtingen;
- f) Het uitgeven van luchtvaartpublicaties en luchtvaartkaarten;
- g) Het verzorgen of doen verzorgen van opleidingen ten behoeve van de luchtverkeersdienstverlening;
- h) Het doen van voorstellen aan de Minister betreffende de luchtvaartfaciliteitengelden;
- i) Het adviseren van Minister betreffende aangelegenheden op het gebied van de luchtverkeersdienstverlening;
- j) Het verrichten van andere bij of krachtens landsverordening opgedragen taken;
- k) Het verlenen van medewerking bij het onderzoek van incidenten;
- l) Het bijstaan van- en het verlenen van medewerking aan de inspecteurs luchtverkeersbeveiliging tijdens hun werkzaamheden in verband met inspecties en/of audits van de publiekrechtelijke taken van de vennootschap.

De activiteiten zoals beschreven in de statuten sluiten aan op de werkzaamheden zoals deze zijn opgenomen in de Dienstverleningsovereenkomst voor luchtverkeersdienstverlening en Luchtvaartinformatiedienstverlening. Het ministerie van IenW heeft aangegeven dat de dienstverlening van DC ANSP, zoals opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst, naar tevredenheid en professioneel wordt uitgevoerd.



Betrokkenheid Nederlandse overheid bij DC ANSP

De Nederlandse overheid vervult de volgende rollen bij DC ANSP:

- De overheid als **aandeelhouder**, welke rol is belegd bij Directie Luchtvaart (hierna: DLV) van het ministerie van IenW volgens het Curaçaose vennootschapsrecht.
- De overheid als **beleidsbepaler en wetgever**. In deze rol worden de normen vanuit de ICAO vertaald naar wet- en regelgeving. In deze rol stelt, op grond van artikel 2 van de “Regeling vergoeding luchtverkeersdienstverlening BES”, de minister van IenW het te hanteren eenheidstarief vast dat DC ANSP bij luchtvaartorganisaties in rekening kan brengen voor vluchten naar het openbare lichaam Bonaire.
- De overheid als **toezichthouder**, welke rol is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport, die verantwoordelijk is voor de handhaving van toepassing van de regelgeving van toepassing zijnde op de BES, waarvoor DC ANSP werkzaamheden uitvoert.
- De overheid als **subsidieverstrekker**. Aan deze rol wordt invulling gegeven door het tarief voor de luchtverkeersdienstverlening van luchtverkeer naar Bonaire lager vast te stellen dan het door DC ANSP berekende dekkende tarief. Deze subsidie wordt verstrekt om de toegankelijkheid van luchtvervoer richting Bonaire te waarborgen, omdat de vliegactiviteiten anders te laag zijn om de werkelijke kosten volledig te dekken, wat mogelijk ongewenste gevolgen heeft voor de bereikbaarheid van Bonaire. Het verschil tussen het lager vastgestelde tarief en het ex-ante berekende tarief (zie § 2.3), wordt als (meerjarige) subsidie ter beschikking gesteld. Deze rol is belegd bij DLV van het ministerie van IenW.

De Nederlandse overheid is op verschillende manieren betrokken bij DC ANSP. Deze betrokkenheid ziet in belangrijke mate toe op de aansturing en in beperkte mate op financiering van de activiteiten van DC ANSP met betrekking tot de BES; zie § 2.3 Financiering activiteiten.

2.3 Financiering activiteiten DC ANSP en financiële positie

Financiering activiteiten

De activiteiten van DC ANSP worden overeenkomstig de normen van ICAO betaald door de gebruikers van de dienstverlening; de luchtvaartmaatschappijen. Door ICAO zijn richtlijnen opgesteld voor de berekening van de tarieven. Deze richtlijnen vormen de basis voor de Nederlandse “Regeling vergoeding Luchtverkeersdienstverlening BES”. Deze richtlijnen gaan uit van het beginsel van “cost recovery” waarbij de voor de activiteiten benodigde kosten worden omgeslagen naar de onderkende services.

Op basis van deze richtlijn wordt door DC ANSP de te hanteren tarieven voor luchtverkeersdienstverlening berekend en ter vaststelling aan het ministerie van IenW voorgelegd. De tarieven worden vooraf, conform ICAO-richtlijnen met de luchtvaartmaatschappijen besproken, in een zogenoemde “user-meeting”. Naar onze informatie zullen luchtvaartmaatschappijen luchtruimen mijden indien de tarieven relatief te hoog zijn, wat een negatieve impact kan hebben op het verkeer richting de luchthavens binnen betreffend luchtvaartgebied en daarmee de bereikbaarheid van Bonaire.

De subsidie die DC ANSP ontvangt van de Nederlandse overheid wordt als vergoeding voor luchtverkeersdienstverlening verantwoord. Naar informatie van DC ANSP worden geen andere bijdragen van overheden ontvangen, hetgeen ook niet blijkt uit de ontvangen jaarrekeningen.



Financiële kerncijfers

In onderstaande tabel zijn op basis van de gecontroleerde geconsolideerde jaarrekeningen de omzet, bedrijfskosten, resultaat voor financiële lasten en belasting en de belangrijkste balansratio's weergegeven. De cijfers zijn opgesteld in Antilliaanse guldens (NAf).

Baten (*NAf 1 miljoen)	2019	2020	2021	2022	2023
Omzet dienstverlening	29,1	14,2	20,1	30,1	33,2
(waarvan subsidie lenW)	1,0	1,5	0,9	0,9	0,6
Bedrijfskosten	24,7	21,0	21,0	21,4	25,1
Resultaat voor financiële lasten en belasting	4,4	-6,8	-0,9	8,7	8,1
Balansratio's	2019	2020	2021	2022	2023
Eigen vermogen (*NAf 1 miljoen)	35,8	30,7	30,5	37,5	44,2
Solvabiliteit (EV/VV)	64%	65%	67%	73%	70%
Liquiditeit (Current Ratio)	2,8	3,1	4,1	8,1	4,1

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de ontwikkeling van de omzet in 2020 en 2021, en daarmee het resultaat en vermogen, significant is gedaald. Deze daling werd veroorzaakt door de COVID-19 crisis, waardoor het aantal vliegbewegingen significant is gedaald. Vanaf 2022 heeft het aantal vliegbewegingen zich hersteld, waardoor omzet, resultaat en eigen vermogen zijn gestegen.

Ondanks de daling van resultaat en vermogen blijft sprake van een goede financiële positie van DC ANSP. Uit de ontvangen informatie blijkt dat, in tegenstelling tot de wens van het ministerie van lenW van Nederland, aan de drie aandeelhouders een dividend wordt uitbetaald over het jaar 2022, hetgeen in 2024 is geëffectueerd.

2.4 Governance DC ANSP

DC ANSP is een vennootschap naar Curaçaos recht en kent drie aandeelhouder: Curaçao (73,3%), Sint Maarten (18,75%) en Nederland (7,95%). Vanuit de rol als aandeelhouder heeft het ministerie van lenW van Nederland recht op inzage in de jaarrekening en ontvangt daarnaast (meerjarige) bedrijfsplannen.

DC ANSP (artikel 12 statuten) wordt bestuurd door het bestuur, onder toezicht van een raad van commissarissen, bestaande uit minimaal 3 en maximaal 7 leden (artikel 16 statuten). Over het algemeen bestaat de raad van commissarissen uit 5 leden. Omtrent besluitvorming van het bestuur is vastgelegd (artikel 13 statuten) dat een reglement wordt opgesteld, waarin rollen en verantwoordelijkheden zijn opgenomen, alsook voor welke besluiten goedkeuring van de raad van commissarissen noodzakelijk is.

Door het bestuur dient jaarlijks een jaarverslag met jaarrekening te worden opgesteld. Ten behoeve van deze evaluatie hebben wij inzage gekregen in de jaarrekeningen 2019-2023 en de jaarlijkse (meerjarige) businessplannen (2019-2027).

In de jaarverslagen en de businessplannen wordt de Governance-structuur eenduidig uitgewerkt, alsook wordt expliciet aangegeven op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de specifieke wet- en regelgeving vanuit ICAO en Nederland (zie § 4.1).



2.5 Toegevoegde waarde aandeelhouderschap voor DC ANSP

Aansluitend op de deelvragen van het ministerie van IenW is in gesprek met DC ANSP de toegevoegde waarde van Nederland als aandeelhouder besproken. Hierbij is door DC ANSP aangegeven dat qua belang Nederland een kleine aandeelhouder is, maar wel een belangrijke. Dit omdat, ondanks een belang van 7,95%, de visie van Nederland op de ontwikkeling van de luchtverkeersdienstverlening wordt meegenomen.

De rol van Nederland als aandeelhouder wordt door DC ANSP gewaardeerd. Enerzijds omdat evenwicht wordt gevonden met de andere aandeelhouders en anderzijds omdat Nederland een onafhankelijke deskundige toezichthouder kan leveren. Voor DC ANSP is het op Curaçao, vanwege de beperktere omvang van het land, lastiger deze specifieke kennis en ervaring te vinden, waarbij er ook geen sprake is van belangenverstrengeling.

Door DC ANSP is aangegeven dat omdat Nederland niet alleen als opdrachtgever optreedt, maar ook als aandeelhouder Nederland meer informatie ontvangt dan wanneer Nederland geen aandeelhouder zou zijn, waaronder businessplannen en financiële ontwikkelingen. Daarnaast is aangegeven dat als Curaçao een belang heeft van meer dan 75%, Curaçao dan zelfstandig bijzondere (statutaire; zie artikel 27) besluiten kan nemen. Voorbeelden hiervan zijn statutenwijzing, fusies en ontbinding. Ondanks het beperkte belang kan Nederland, indien Sint Maarten dit ondersteunt, dit soort bijzondere wijzingen tegenhouden en op deze wijze invloed uitoefenen.

Vastgesteld is dat Nederland met haar beperkte belang alleen zachte invloed kan uitoefenen, maar dat geen besluitvorming kan worden afgedwongen. Voorbeeld hiervan is de uitkering van dividend over het jaar 2022, waarbij de wens van Nederland om geen dividend uit te keren niet is opgevolgd.

3. Publiek belang DC ANSP

3.1 Publiek belang van DC ANSP

Het borgen van publieke belangen is de centrale taak van een staats-/beleidsdeelneming. Maatschappelijke belangen zijn die belangen waarvan het door de markt en de maatschappij belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd, zonder dat deze partijen hiertoe zelf in staat zijn. Hier is dan sprake van een publiek belang.

Luchtvaart verbindt Nederland, waaronder de drie openbare lichamen, met de rest van de wereld en draagt door bereikbaarheid bij aan de welvaart en het welzijn van Nederland. De Rijksoverheid is eindverantwoordelijk voor het gehele luchtvaartstelsel en de borging van de publieke belangen die hiermee samenhangen. Vanuit deze rol stuurt de Rijksoverheid de verschillende publieke en private organisaties actief binnen Luchtvaart aan. De publieke belangen zijn in de Luchtvaarnota 2020-2050⁶ beschreven en zien toe op:

1. Nederland veilig in de lucht en op de grond. Veiligheid is hierbij uitgewerkt in vier aandachtsgebieden: “waarborgen nationale veiligheid”, “waarborgen beveiligd luchtruim en luchthaven”, “waarborgen vliegveiligheid” en “waarborgen omgevingsveiligheid”. In het derde aandachtsgebied (waarborgen vliegveiligheid) wordt verwezen naar het veilig geleiden van vliegtuigen naar luchthavens, welk publiek belang niet verder wordt uitgewerkt.
2. Nederland goed verbinden. Hierbij wordt de kwaliteit en continuïteit van het luchtvaartnetwerk op Schiphol als publiek belang benoemd. Daarnaast wordt de luchtvaart voor Caribisch Nederland en Koninkrijkslanden als vitaal belang voor de economie onderkend, waarbij met name een toelichting wordt gegeven op de infrastructuur. Daarnaast zijn vier speerpunten genoemd waarbij het “op orde brengen en houden van veiligheidsstandaarden en – regels voor luchtverkeer, luchthavens en luchtruim, die aansluiten bij het vereiste veiligheidsniveau van ICAO” specifiek is benoemd.
3. Aantrekkelijke en gezonde leefomgeving. Hierbij wordt een koppeling gemaakt naar gezondheidseffecten rondom de luchthavens.
4. Nederland duurzaam. Hierbij wordt aangesloten op de klimaatdoelen opgenomen in het nationale Klimaatakkoord.

Deze publieke belangen zijn mede ontleend aan de duurzame ontwikkelingsdoelen, die door de Verenigde Naties (ICAO; zie § 4.1) zijn vastgesteld. In de Luchtvaarnota wordt het publieke belang, relevant voor DC ANSP niet uitgewerkt. Geconstateerd wordt dat de luchthavens en luchtverkeersdienstverleners actief voor Nederland in het Caribisch gebied niet zijn genoemd.

Het publieke belang van de beleidsdeelneming in DC ANSP is in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022⁷ als volgt beschreven: “Luchtverkeersdiensten en de aanpalende activiteiten zijn publieke taken die luchtverkeer mogelijk maken. Luchtverkeer is van publiek belang voor de bereikbaarheid van Nederland; in dit geval de BES.

⁶ [Luchtvaarnota 2020-2050.pdf](#)

⁷ [nota-deelnemingenbeleid-rijksoverheid-2022.pdf](#)



De taken die DC ANSP dient te vervullen zijn vastgelegd in het Besluit luchtverkeer en de Regeling aanwijzing Luchtruim en luchtverkeerdienstverleners BES.” In het document “Toekomstvisie Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider” opgesteld op 16 augustus 2016 is aanvullend als publiek belang aangemerkt: “Luchtverkeerdienstverlening en de aanpalende activiteiten zijn publieke taken, enerzijds vanwege de veiligheidsaspecten en anderzijds vanwege het belang van een goede bereikbaarheid van Bonaire door de lucht en de economische belangen van Bonaire.” Wij zijn niet bekend met een nadere uitwerking van het publieke belang van de beleidsdeelneming in DC ANSP.

Samengevat ziet het publieke belang zoals opgenomen in de documenten toe op:

- Goede bereikbaarheid van Bonaire door de lucht, waaronder wij tevens het economische belang onderkennen.
- Veilige bereikbaarheid van Bonaire door de lucht.

DC ANSP verzorgt in dit kader alleen luchtverkeersdienstverlening (Bonaire) en luchtvaartinformatievoorziening (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) voor openbare lichamen van Nederland en is daarmee niet betrokken bij het verzorgen van vliegverkeer om de openbare lichamen bereikbaar te houden. In het kader van deze evaluatie zien wij dan ook de veilige bereikbaarheid van Bonaire, Saba en Sint Eustatius door de lucht als enige publieke belang.

3.2 Deelconclusie en publiek belang

De veilige bereikbaarheid door lucht van Nederlandse luchthavens in het algemeen en die van Bonaire specifiek is een (internationaal) publiek belang, dat in de basis niet door de markt kan worden geborgd. Een dergelijke functie wordt veelal door één enkele organisatie rondom een luchthaven uitgevoerd, waardoor een dergelijke taak niet door de markt wordt uitgevoerd. Om deze veilige bereikbaarheid te kunnen waarborgen is specifieke wet- en regelgeving van toepassing. Dit is nader uitgewerkt in § 4.1.

4. Relevante wet- en regelgeving

In § 3.2 is geconcludeerd dat het publieke belang van de veilige bereikbaarheid door de lucht van Nederlandse luchthavens niet voldoende door de markt kan worden geborgd. In dit hoofdstuk wordt de tweede vraag uit het afwegingskader uitgewerkt, namelijk of nog steeds behoefte bestaat aan meer of ander invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen om de publieke belangen van veilige bereikbaarheid van luchthavens te waarborgen. Hierna zijn de huidige belangrijkste publiekrechtelijke instrumenten beschreven, waarvan wordt onderzocht of deze instrumenten de publieke belangen op dit moment reeds borgen of dat deze instrumenten mogelijk na aanpassing de publieke belangen kunnen borgen.

4.1 Beschikbare publiekrechtelijk instrumenten

Luchtvaart is een internationale aangelegenheid, omdat luchtvaart en luchtruim nauw zijn verbonden met andere landen en internationale (publieke en private) organisaties. Private internationale luchtvaartmaatschappijen verzorgen het ‘openbaar vervoer’ door de lucht.

Veiligheid in algemene zin is een randvoorwaarde voor de (door)ontwikkeling van de luchtvaart, waardoor in samenwerking gekomen wordt tot uniforme internationale regels voor de luchtvaartveiligheid. Deze internationale regels zijn opgesteld door de burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties ICAO en vastgelegd als standaarden en aanbevolen werkwijzen in de bijlagen bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (ook: Verdrag van Chicago). In de EU zijn veel van deze standaarden en aanbevolen werkwijzen geïmplementeerd in EU-verordeningen, die rechtstreeks van toepassing zijn op de lidstaten. De Europese regelgeving vereist soms dat in nationale regelgeving uitvoeringsregelgeving wordt vastgesteld. Daarnaast bestaat de nationale regelgeving die terreinen van de luchtvaart waarvoor (nog) geen Europese regelgeving bestaat. De BES maakt geen deel uit van de EU en geldt alleen als geassocieerd gebied (Landen en gebieden overzee). De Europese regelgeving is daar dan ook niet van toepassing. De luchtvaart voor de BES wordt geregeld door nationale regelgeving, namelijk de Luchtvaartwet BES en onderliggende regelgeving. Daarnaast is een deel van de Wet luchtvaart die primair in het Europese deel van Nederland van toepassing is, van overeenkomstige toepassing verklaard voor de BES. Het gaat daarbij om enkele delen die op het gebied personeel, luchtwaardigheid, vluchtuitvoering, een beperkt deel luchtverkeersdienstverlening en handhaving en toezicht de luchtvaartveiligheid op de BES moeten waarborgen

Wet- en regelgeving

In het kader van deze evaluatie is de relevante wet- en regelgeving rondom de luchtverkeersdienstverlening nader geïnventariseerd. Hierna is een samenvatting opgenomen van de onderkende wet- en regelgeving, met daarin een samenvatting van de voor deze evaluatie relevante bepalingen.

- **Luchtvaartwet.** De Luchtvaartwet vormt de basis voor de regelgeving rondom de luchtvaart en is opgesteld om te voldoen aan de internationale verplichtingen, inclusief die van ICAO.



- **Luchtvaartwet BES.** De Luchtvaartwet BES regelt de civiele luchtvaart voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) en bevat bepalingen over verschillende aspecten van de luchtvaart. Specifiek zijn in Afdeling 1 bepalingen opgenomen omtrent de Luchtverkeersdienstverlening. Artikel 22 bepaalt dat algemene maatregelen van bestuur worden gesteld voor de luchtverkeersdienstverlening boven het territorium van de (BES) openbare lichamen. Artikel 23 bepaalt dat een vergoeding moet worden betaald door de gebruiker van de luchtverkeersdienstverlening, welke vergoeding door het ministerie van IenW wordt vastgesteld.
- **Besluit Luchtverkeer BES.** Het Besluit Luchtverkeer BES bevat specifieke bepalingen omtrent luchtverkeersdienstverlening voor de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het besluit Luchtverkeer BES bevat een directe verwijzing naar de internationale regels van ICAO, waarop de luchtvaartwet (BES) en dit besluit Luchtverkeer BES zijn opgesteld. Specifiek zijn in Afdeling 2 Luchtverkeersdienstverleningen (...) en luchtverkeersleidingsdiensten bepalingen opgenomen voor de organisatie (artikel 2 lid 1) die het verzorgen van luchtverkeersdienstverlening heeft aanvaard (in case DC ANSP). In artikel 7 zijn de taken voor de organisatie die genoemde werkzaamheden uitvoert de taken specifiek omschreven.
- **Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeersdienstverlening BES.** In deze regeling (in werking getreden per 10 oktober 2010) worden twee instanties aangewezen als luchtverkeersdienstverlener voor het (expliciet afgebakende) luchtruim van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Als luchtverkeersdienstverlener voor Bonaire (artikel 1) is de naamloze vennootschap 'Netherlands Antilles Air Traffic Control NV' (**na naamswijziging is dit DC ANSP**) aangewezen en voor Sint Eustatius en Saba (artikel 2) de naamloze vennootschap 'Princess Juliana International Airport'. Hierbij wordt verwezen naar eerder genoemde Luchtvaartwet BES en het Besluit Luchtverkeer BES. Artikel 4 bepaalt dat met deze twee entiteiten een dienstverleningsovereenkomst wordt afgesloten. Deze dienstverleningsovereenkomst is per 5 oktober 2012 gesloten (zie § 2.2 "Aanwijzing DC ANSP luchtverkeersdienstverlener BES").
- **Regeling Vergoeding Luchtverkeersleiding BES.** De regeling regelt de kosten, voorwaarden en vergoedingen voor luchtverkeersleidingsdiensten. Artikel 2 bepaalt dat de eenheidstarieven ten grondslag liggend aan de in rekening te brengen vergoeding door het ministerie van IenW dient te worden vastgesteld.

Toezicht

De Nationale wet- en regelgeving wordt opgesteld door het ministerie van IenW. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT: een dienstonderdeel van het ministerie van IenW) is de toezichthouder op de veiligheid van luchtvaart. Vanuit deze rol wordt toegezien dat wet- en regelgeving, aansluitend op de ICAO-normen, door de verschillende actoren wordt nageleefd en de ILT handhaaft hierop indien noodzakelijk. Hiertoe voert het ILT inspecties uit.

4.2 Biedt wet- en regelgeving (voldoende) mogelijkheden om het publiek belang te borgen?

De activiteiten die DC ANSP uitvoert zijn standaardwerkzaamheden voor luchtverkeersdienstverlening, waarvoor door ICAO internationale normen en richtlijnen zijn opgesteld. Deze internationale normen zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving en specifiek gemaakt voor de BES. Aan deze normen ligt het internationale publieke belang ten grondslag; de wet- en regelgeving is hierop aangepast en jarenlang gefinetuned.

De DC ANSP-organisatie voert deze werkzaamheden reeds lange tijd uit, ook rekening houdend met de periode vóór de verzelfstandiging in 2005, in Caribisch Nederland. Specifiek voor Caribisch Nederland is een regeling uitgevaardigd, waarbij DC ANSP wettelijk is aangewezen om deze activiteiten uit te voeren, waarop aansluitend een dienstverleningsovereenkomst is opgesteld. In beiden zijn de wettelijke taken, expliciet gemaakt.

Op basis van bovenstaande constateren wij dat de historisch bestaande wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden bevat om het publieke belang van veilige internationale luchtvaart te borgen .

4.3 Deelconclusie borgen publiek belang middels publiekrechtelijke instrumenten

In dit hoofdstuk is ingegaan op de tweede vraag van het afwegingskader van het Handboek evalueren deelneming. Vraag hierbij is of er (nog steeds) meer behoefte is aan meer invloed dan in wet- en regelgeving is vastgelegd, danwel is vast te leggen om de publieke belangen bij de veiligheid van het vliegverkeer middels luchtverkeersdienstverlening te borgen.

Vastgesteld is dat het publieke belang van veilige luchtvaart internationaal (ICAO) breed wordt geborgd, waarvoor internationale regels zijn opgesteld die vervolgens in nationale wet- en regelgeving zijn belegd. Specifiek voor de activiteiten van DC ANSP geldt dat de wet- en regelgeving is geconcretiseerd voor Caribisch Nederland (de BES-Wetgeving), waarbij taken en voorwaarden expliciet en extensief zijn beschreven. DC ANSP is aangewezen om de luchtverkeersdienstverlening te vervullen voor Bonaire. Voor de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius in Caribisch Nederland is de naamloze vennootschap 'Princess Juliana International Airport' aangesteld. DC ANSP is aangewezen om een gespecificeerde set aan werkzaamheden uit te voeren, aansluitend op expliciet en internationaal geldende wet- en regelgeving, die eveneens op het land Curaçao van toepassing is.

Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de bestaande wet- en regelgeving voldoende waarborgen bevat om het publieke belang van veilig vliegverkeer middels luchtverkeersdienstverlening. Aanvullende invloed anders dan geregeld in wet- en regelgeving wordt dan ook niet noodzakelijk geacht.

5. Rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit van afstoten

In § 4.3 is geconcludeerd dat bestaande wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden biedt om het publieke belang van veilige luchtverkeersdiensten te borgen. Daarmee zou er geen noodzaak bestaan voor het ministerie van lenW om een beleidsdeelneming te hebben in DC ANSP. Dat betekent niet dat het ontbreken van een noodzaak van aandeelhouderschap ook betekent dat de beleidsdeelneming dient te worden afgestoten. Er dient, zoals aangegeven in de laatste stap van het afwegingskader, een bredere afweging te worden gemaakt, waarbij de keuze voor het afstoten van een deelneming dient te zijn gebaseerd op een afweging op basis van een inschatting van:

- De **rechtmatigheid** waarbij wordt nagegaan of er (inter)nationale wettelijk kaders zijn die bepalen dat de beleidsdeelneming in DC ANSP niet kan worden afgestoten en in het bezit van het ministerie van lenW moet blijven.
- De **doeltreffendheid** waarbij wordt beoordeeld op welke manier en in hoeverre het aandeelhouderschap van het ministerie van lenW heeft bijgedragen aan het borgen van de publieke belangen.
- De **uitvoerbaarheid** waarbij wordt beoordeeld of het afstoten van de deelneming uitvoerbaar is.
- De **proportionaliteit** waarbij wordt nagegaan of het afstoten van de deelneming in verhouding staat tot de capaciteit die daarvoor benodigd is.

5.1 Rechtmatigheid

Bij het beoordelen van de vraag of het mogelijk afstoten van DC ANSP rechtmatig is, is beoordeeld of er in de (inter)nationale kaders bepalingen zijn opgenomen die stellen dat een dergelijke deelneming in een luchtverkeersdienstverlener niet mag worden afgestoten.

De activiteiten die DC ANSP uitvoert voor de Nederlandse overheid zijn vastgelegd (zie § 4.1 en § 4.2) in een regeling en een dienstverleningsovereenkomst. Het 7,95% belang dat het ministerie van lenW heeft verkregen in DC ANSP is niet voortgekomen uit een behoefte of wettelijke noodzaak, maar was het gevolg van een staatskundige hervorming, waarbij belangen op de Nederlandse Antillen volgens een verdeelsleutel/boedelverdeling zijn verkregen. Wij hebben geen (inter)nationaal kader onderkend dat stelt dat een belang in DC ANSP in het bezit van de staat moet blijven. Dit wordt bevestigd door het feit dat de Nederlandse Staat geen belang heeft in een organisatie die de gelijke dienstverlening verricht voor andere openbare lichamen in Caribisch Nederland (Princess Juliana International Airport N.V.).

Op basis van bovenstaande achten wij het mogelijk afstoten van de deelneming in DC ANSP rechtmatig.

5.2 Doeltreffendheid

Bij het beoordelen van de vraag of het mogelijk afstoten van de DC ANSP beleidsdeelneming doeltreffend is, is op basis van gesprekken met het ministerie van lenW beoordeeld of het aandeelhouderschap van het ministerie van lenW toegevoegde waarde heeft gehad.

Door het ministerie van lenW is aangegeven dat door het kunnen voordragen van een commissaris meer informatie wordt verkregen dan indien de aandeelhoudersrelatie niet zou zijn vormgegeven. Door de rol als aandeelhouder geldt ook een directe relatie met vertegenwoordigers van de landen Curaçao en Sint Maarten, die anders mogelijk minder voor de hand zou liggen door de gescheiden rollen. Vanuit deze aandeelhoudersrol is een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het MVO-beleid, waaraan DC ANSP de afgelopen jaren expliciet invulling heeft gegeven.

Wij onderkennen echter ook dat het ministerie van lenW een beperkt belang heeft, waardoor in beperkte mate invloed kan worden uitgeoefend op de businessplannen van DC ANSP. Uit de ontvangen notulen van de aandeelhoudersvergadering blijkt dat de businessplannen reeds zijn afgestemd met de raad van commissarissen en dat deze tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders in formele zin zijn vastgesteld.

Op basis van bovenstaande zijn vanuit doeltreffendheidsoverwegingen beperkte signalen onderkend die noodzaken om de deelneming in DC ANSP in bestaande vorm te continueren. Achtergrond hiervan is dat sprake is van een dermate klein belang dat door het ministerie van lenW effectief slechts zeer beperkt invloed kan worden uitgeoefend op het beleid van DC ANSP en daarmee alleen een beperkte bijdrage kan worden geleverd aan de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap en het daarbij behorend publiek belang.

5.3 Uitvoerbaarheid

Om de vraag te beantwoorden of het afstoten van DC ANSP uitvoerbaar is hebben wij de factoren (samengevoegd) vanuit het handboek evalueren deelnemingen beoordeeld. Hieruit blijkt het volgende :

- Op basis van de beschikbare informatie blijkt de Governance-structuur en financiële positie van DC ANSP op orde. Voor de jaren 2022 en 2023 zijn relatief substantiële winsten gerealiseerd en is sprake van een solide financiële situatie (zie ook § 2.3). De DC ANSP-organisatie lijkt daarmee voldoende financieel en organisatorisch gereed voor het mogelijk afstoten, rekening houdend met de beoogde kopers van het belang; de landen Curaçao of Sint Maarten.
- DC ANSP heeft aangegeven geen voorkeur te hebben om afgestoten te worden. De betrokkenheid van de Nederlandse overheid wordt gewaardeerd (zie § 2.5).
- Niet verwacht wordt dat in de (private) markt interesse bestaat om de aandelen van DC ANSP over te nemen. Aan verwachting ligt het feit ten grondslag dat DC ANSP een publieke taak uitvoert tegen in opzet kostendekkende tarieven, waardoor in de basis geen of beperkte (uitkeerbare) winsten kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast geldt dat het ministerie van lenW slechts een beperkt (7,95%) belang heeft, waardoor ook beperkt invloed kan worden uitgeoefend. Hier bovenop geldt dat de statuten van DC ANSP een zogenaamde blokkeringsregeling bevatten voor de overdracht van aandelen, welke regeling bepaalt dat de aandelen eerst aan de mede-aandeelhouders moeten worden aangeboden. De enige partijen die het belang kunnen overnemen zijn dan de landen Curaçao en Sint Maarten. Gegeven het beperkte belang zou overname door een van de landen of gezamenlijk mogelijk zijn.



Op basis van bovenstaande achten wij het afstoten van de deelneming aan de overige aandeelhouders uitvoerbaar. Het afstoten aan een partij buiten de bestaande aandeelhouders achten wij, eveneens omwille van bovenstaand, niet uitvoerbaar.

5.4 Proportionaliteit

Bij proportionaliteit moet de vraag worden beantwoord of het proces tot afstoten van DC ANSP in verhouding staat tot de capaciteit die daarvoor benodigd is en welke risico's en onzekerheden het afstoten met zich meebrengt.

Zoals in § 5.3 is beschreven geldt dat afstoten van het belang in DC ANSP alleen uitvoerbaar is indien dit plaatsvindt aan één van de bestaande aandeelhouders; de landen Curaçao en Sint Maarten. Wij verwachten niet dat de personele capaciteit benodigd voor het afstoten van het belang in DC ANSP zeer omvangrijk is. Dit gegeven het feit dat beide landen vanaf 2010 aandeelhouder zijn, sprake is van een overzichtelijke en stabiele organisatie en de aandeelhouders goed inzicht hebben in de financiële situatie.

Het afstoten van het belang van het ministerie van lenW aan een van beide landen leidt echter in onze beleving wel tot risico's en onzekerheden. Als risico wordt onderkend dat zowel Curaçao als Sint Maarten sinds 2017 aansturen op het uitkeren van dividend door DC ANSP. DC ANSP is in de basis, aansluitend op wat internationaal gebruikelijk is voor luchtverkeersorganisatie, een tariefgestuurde organisatie, waarbij de kosten en opbrengsten (rekening houdend met passende investeringen) met elkaar in evenwicht zijn. Het is de doelstelling van het ministerie van lenW om -vanuit overwegingen van bereikbaarheid- de eenheidstarieven zo laag mogelijk te houden, waarmee de kosten voor het bereikbaar zijn van Bonaire eveneens zo laag mogelijk zijn. Deze doelstelling van het ministerie van lenW staat haaks op een wens om winsten te realiseren en deze uit te keren aan de aandeelhouders. Het voordoen van dit risico kan onzekerheid met zich meebrengen omtrent de betaalbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening van DC ANSP, waarvoor de Nederlandse overheid en daarmee het ministerie van lenW verantwoordelijkheid heeft.

Op basis van bovenstaande achten wij het afstoten van de deelneming in DC ANSP aan Curaçao en/of Sint Maarten niet zondermeer proportioneel.



5.5 Deelconclusie rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit

De laatste deelstap van het afwegingskader is in dit hoofdstuk onderzocht.

Op basis van beoordeling op de rechtmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid komen geen argumenten naar voren waarom het afstoten van de beleidsdeelneming niet kan plaatsvinden. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van het afstoten van de beleidsdeelneming worden risico's onderkend voor het afstoten van de deelneming in DC ANSP aan Curaçao en/of Sint Maarten. Deze risico's zien toe op de meerjarige financiële stabiliteit van DC ANSP die potentieel kan leiden tot het niet in continuïteit leveren van de vereiste hoge kwaliteit van luchtverkeersdiensten voor het openbaar lichaam Bonaire. Dit risico wordt getriggerd door het feit dat zowel Curaçao als Sint Maarten sinds 2017 aandringen op het uitkeren van dividend, hetgeen in 2024 (voor het resultaat over 2022) voor het eerst heeft plaatsgevonden. Het uitgekeerde dividend kan niet worden geïnvesteerd in de doorontwikkeling van de kwaliteit van de luchtverkeersdiensten en leidt inherent tot hoger dan noodzakelijke tarieven; een potentiële winst had immers ook teruggegeven kunnen worden in de vorm van een lager tarief.

In een eventuele verkenning dient nader onderzocht te worden of het eventueel vervreemden van de beleidsdeelneming in DC ANSP proportioneel is. De vraag rondom de proportionaliteit van het afstoten van de beleidsdeelneming is in deze evaluatie niet volledig te beantwoorden en vraagt een nadere uitwerking van het onderkende risico en de beoordeling van de zwaarwegendheid hiervan.

6. Vervolgstappen

Op basis van het evaluatiemodel uit het Handboek evalueren deelnemingen is de volgende stap om in een verdere verkenning te onderzoeken of en zo ja op welke wijze het afstoten van de beleidsdeelneming in DC ANSP rechtmatig, uitvoerbaar, doeltreffend en met name proportioneel is.

Met name rondom de vraag van **proportionaliteit** dient een nadere uitwerking plaats te vinden, waarbij overwogen moet worden of het onderkende risico dermate zwaarwegend is dat al bij voorbaat kan worden geconcludeerd dat een verdere verkenning voor het afstoten van de beleidsdeelneming niet zinvol is. Voor het eventueel afstoten van een beleidsdeelneming is het budgetrecht en het informatierecht van de Tweede Kamer van toepassing.

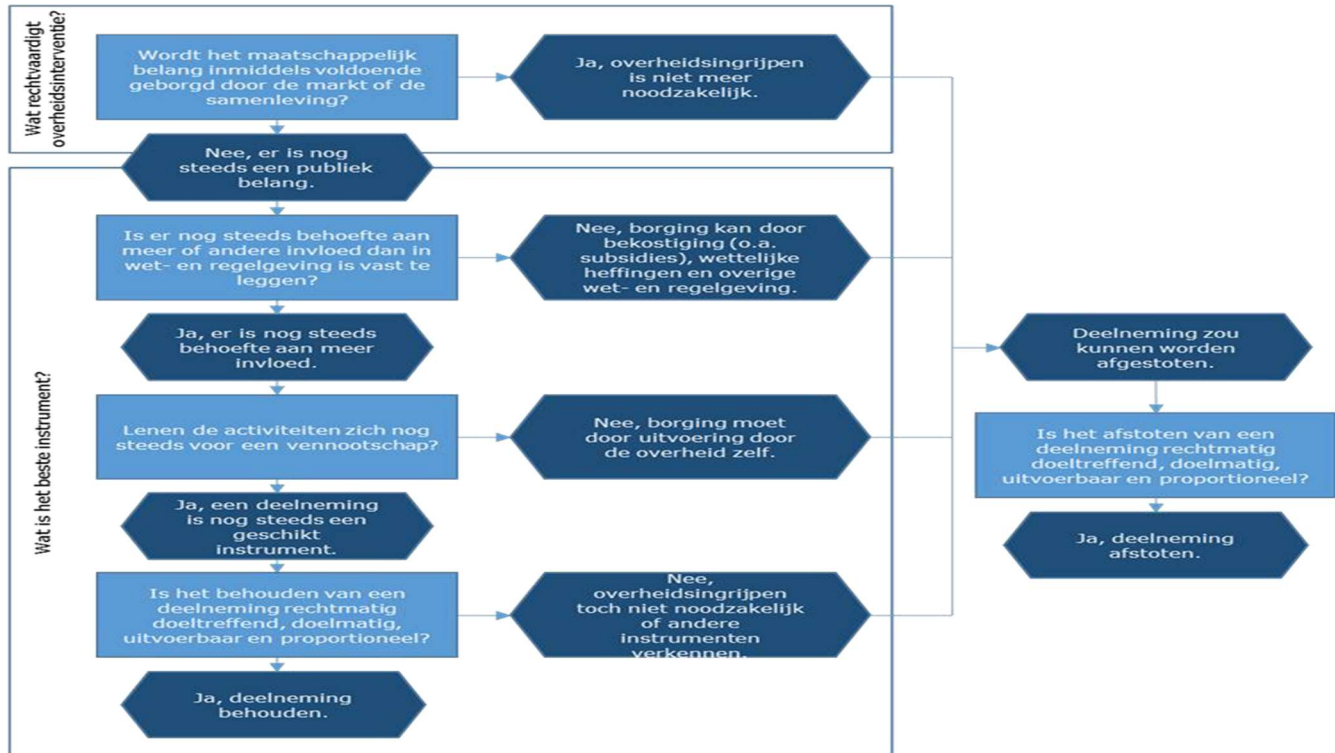
In het handboek evalueren deelneming zijn in hoofdstuk 4 “Afstoten van een deelneming” een vijftal stappen opgenomen, waarvoor de Onderzoekscommissie inhoudelijke aandachtspunten en procesmatige richtlijnen heeft benoemd. Dit zijn samengevat:

1. Het **informer**en van de meest belangrijke partijen van het voornemen van afstoten van de deelneming. In dit geval zouden dit DC ANSP en de landen Curaçao en Sint Maarten zijn.
2. Het **ontwerpen** van een formeel besluit tot het afstoten van de beleidsdeelneming, waarvoor parlementaire steun benodigd is.
3. Het **besluiten** over het ontwerp, waarop middels moties en amendementen aanpassingen kunnen worden aangebracht.
4. De **uitvoering** van het besluit van afstoten, waarbij invulling wordt gegeven aan de planvorming.
5. De **opvolging** van de afronding van de afstoten, waarbij wordt vastgesteld dat betrokken partijen zich houden aan de in voorgaande fase gemaakte afspraken.

Deze stappen zullen worden gevolgd als uit de nadere verkenning blijkt dat de deelneming wordt afgestoten.

7. Conclusie

Het aandeelhouderschap van het ministerie van lenW in DC ANSP is geëvalueerd aan de hand van de onderstaande vragen uit het afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming:



De eerste vraag vanuit het afwegingskader betreft of het maatschappelijk belang (inmiddels) voldoende wordt geborgd door de markt of de samenleving. De luchtverkeersdiensten in het algemeen en boven het Nederlandse openbare lichaam Bonaire in het specifiek, is een publiek belang vanwege de noodzaak tot een veilig en efficiënt luchtverkeer richting Bonaire. DC ANSP is in de regio de enige partij die deze werkzaamheden kan uitvoeren en voert deze werkzaamheden ook uit voor het land Curaçao, waardoor dit niet verder door de markt of samenleving wordt geborgd.

De vervolgvraag is of er (nog steeds) behoefte bestaat aan meer of andere invloed dan dat in wet- en regelgeving is vastgelegd. Hierbij is geconstateerd dat DC ANSP de luchtverkeersdiensten uitvoert binnen internationale (ICAO) normen, die wettelijk zijn vastgelegd (Luchtvaartwet BES, het Besluit Luchtverkeer BES, de Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeersdienstverlening BES en het Besluit toezicht luchtvaart BES). Deze wetten bevatten een stelsel aan normen die invulling geven aan het publiek belang van veilig en efficiënt luchtverkeer, waarop door de Nationale inspecties (voor Nederland ILT en Curaçao CCAA) wordt toegezien. De uitvoering van de luchtverkeersdienstverlening boven Bonaire zijn, aansluitend op de Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeersdienstverlening BES, middels een dienstverleningsovereenkomst aan DC ANSP aangewezen. Voor de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius zijn deze werkzaamheden aangewezen aan Princess Juliana International Airport N.V., die de luchtverkeersdienstverlening voor het land

Sint Maarten, uitvoert. Geconstateerd wordt dat DC ANSP wel en Princess Juliana International Airport N.V. niet een beleidsdeelneming is.

De bestaande publiekrechtelijke/wettelijke instrumenten zouden daarom de publieke belangen voldoende moeten borgen, waarmee -blijkens het afwegingskader- het niet noodzakelijk hoeft te zijn om DC ANSP als beleidsdeelneming te houden.

Hier bovenop wordt opgemerkt dat de mate van invloed van het ministerie van lenW beperkt is; er is sprake van een belang van 7,95% met de mogelijkheid om één (van de vijf) Commissaris voor te stellen. Vanuit dit belang heeft het ministerie van lenW weliswaar een plek aan de aandeelhouderstafel, waarbij aanvullende informatie kan worden opgevraagd en ontvangen, echter voor formele besluitvorming heeft dit belang beperkt invloed van betekenis. De informatie die nu door het ministerie van lenW wordt ontvangen (jaarrekening en meerjaren businessplan met investeringsbegroting) kan eveneens worden ontvangen vanuit de wettelijk rol, waarbij de te hanteren eenheidstarieven leidend tot de te betalen vergoeding door de minister van lenW worden goedgekeurd.

Op basis van voorgaand kan worden geconcludeerd dat er geen noodzaak meer zou zijn voor een beleidsdeelneming in DC ANSP. Geconstateerd kan echter niet worden dat het ontbreken van een noodzaak tot een beleidsdeelneming moet leiden tot de afstoting daarvan. Wij hebben beoordeeld of het vervreemden van de beleidsdeelneming rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel is.

Wij constateren dat vanuit rechtmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid geen belemmeringen bestaan om de beleidsdeelneming af te stoten aan (één van) de overige aandeelhouders: Curaçao en Sint Maarten. Vanuit de beoordeling van de proportionaliteit wordt echter wel een mogelijke belemmering onderkend, voortkomend uit de wens van beide landen om vanuit de winst van DC ANSP dividend te ontvangen. Het onttrekken van middelen aan DC ANSP in de vorm van dividend kan, strikt genomen door Nederland niet te verhinderen, leiden tot het risico dat de luchtverkeersdienstverlening niet in continuïteit met het gewenste kwaliteitsniveau en tegen zo laag mogelijke kosten kan worden gecontinueerd.

De vraag of het afstoten van de beleidsdeelneming proportioneel is en in welke mate dit zwaarwegend is, kan op dit moment niet worden beantwoord en dient nader te worden uitgewerkt. Indien de uitkomst van deze beoordeling is dat dit risico niet zwaarwegend is, kunnen vervolgstappen worden gezet om tot de daadwerkelijke afstoting van de beleidsdeelneming in DC ANSP over te gaan.