

Vergaderjaar 2004–2005

**28 074**

## **Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol**

**Nr. 12**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 21 maart 2005

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 5 januari 2005. Wij constateren dat de vaste commissie de behandeling van het wetsvoorstel voortvarend heeft opgepakt na indiening van de tweede nota van wijziging en de daarover uitgebrachte adviezen van de Raad van State en de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

In het verslag van de vaste kamercommissie komen met name vragen naar voren over de wijze waarop het borgen van de publieke belangen in verband met de beoogde beursgang van de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) door middel van wet- en regelgeving nader wordt ingevuld. Met deze nota naar aanleiding van het nader verslag beantwoorden wij de vragen van de commissie naar wij hopen afdoende.

Onderstaande beantwoording van de gestelde vragen houdt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aan.

### **Doelstelling van het wijzigingsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het voorstel van wet betreffende de exploitatie van de luchthaven Schiphol. De leden van deze fractie delen de mening van de regering dat Schiphol vitaal is voor onze nationale (vervoers)economie; voor Schiphol is in Nederland immers geen enkel alternatief en het is daarmee een cruciale infrastructuur. Het behoud van de mainportfunctie is dan ook in de ogen van de CDA-fractie van het grootste belang. Daarnaast heeft de exploitatie Schiphol negatieve effecten op de leefomgeving van een groot gebied van de randstad. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat door de regering onvoldoende onderbouwd is waarom er op dit moment over gegaan zou moeten worden tot privatisering, gevolgd door een beursgang. Temeer daar de Raad voor Verkeer en Waterstaat in de door het kabinet gevraagde second opinion bij het kabinetsvoornemen tot privatisering «Behoud de meerderheid» aangeeft dat juist de bescherming van het mainportbelang in zijn ogen niet effectief mogelijk is via wet- en regelgeving. Daarom dient volgens de Raad de overheid ten minste een belang van 51% in Schiphol te behouden. Los van de overweging wat de voordelen van een

beursgenoteerde onderneming zouden kunnen zijn, is de CDA-fractie geïnteresseerd van de regering te vernemen waarom deze beursgang nu zou moeten plaatsvinden. Momenteel wordt door de regering gewerkt aan een mainportstudie en zal volgend jaar de Luchtvaartwet geëvalueerd worden.

Is het in de ogen van de regering niet het overwegen waard om eerst de regulering van toepassing te verklaren, te beoordelen hoe dit systeem in de praktijk werkt, waar noodzakelijk het reguleringskader aan te passen en ten slotte aan de hand van de notitie «Mainport» en de resultaten van de evaluatie en herijking te beoordelen of de vervreemding van aandelen opportuun is?

Het kabinet heeft dit reeds overwogen, maar acht het niet raadzaam noch zinvol om het tijdstip van de beursgang nog langer afhankelijk te maken van aanvullende studies of evaluaties terzake van de luchthaven en de mainport Schiphol, omdat wij ervan uitgaan dat deze projecten geen verandering brengen in de definitie van het publiek belang.

In de brief aan uw Kamer van 14 juli 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 25 435, nr. 7) hebben de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën de beweegredenen voor aandelenvervreemding uiteengezet. Het voornemen tot gedeeltelijke vervreemding van aandelen is gebaseerd op jarenlange discussies en studies sinds de motie-Van Rooy uit 1995 (Kamerstukken II, 1994–1995, 23 552, nr. 22). Als beweegredenen zijn genoemd:

- effectievere sturing via wet- en regelgeving;
- ontvlechting verantwoordelijkheden;
- meer mogelijkheden voor NVLS;
- tucht van de markt.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat onderschrijft deze beweegredenen, al acht hij deze van verschillend gewicht. De Raad roept in de door de aan het woord zijnde leden genoemde second opinion op om nu op korte termijn een politiek besluit te nemen met betrekking tot een beursgang van Schiphol. Ook volgens de Raad is het schadelijk voor de onderneming als de reeds jarenlang voortdurende discussie hierover nog langer voortduurt.

In het huidige voorstel gaat de introductie van nieuwe regelgeving samen met een beursgang van NVLS. De beoogde beursgang gaat samen met de eigendomsoverdracht van grond van NVLS naar de Staat. Deze eigendomsoverdracht is nodig om het instrument van de exploitatievergunning effectief te doen zijn. Het idee om eerst zonder dat er sprake is van een beursgang van een minderheidsaandeel de regelgeving als het ware te testen, zou in de praktijk betekenen dat NVLS geen medewerking verleent aan de overdracht van grond. Hiermee vervalt de effectieve grondslag van de beoogde wet- en regelgeving – de exploitatievergunning.

De overheid verkrijgt door de nieuwe regelgeving extra mogelijkheden voor monitoring en bijsturing als de handelwijze van NVLS strijdig is met de publieke belangen. Met dit alles is naar onze mening sprake van een evenwichtig pakket. Invoering van uitsluitend de regelgeving zou dit pakket in belangrijke mate uit balans brengen.

Naast de behoefte aan ontvlechting en aan extra mogelijkheden voor monitoring en bijsturing is het kabinet van oordeel dat NVLS voor het behoud van de mainportpositie van Schiphol moet kunnen concurreren met beursgenoteerde luchthavens als Londen, Frankfurt, en straks Parijs. Gezien de ontwikkelingen in de luchtvaartmarkt, gestimuleerd door de internationale liberalisering, is de concurrentiepositie van Schiphol geen

vaststaand gegeven. Als beursgenoteerde onderneming heeft NVLS meer instrumenten tot haar beschikking om de concurrentie met die andere luchthavens aan te gaan. Het kabinet wil NVLS in de gelegenheid stellen om van deze extra mogelijkheden te kunnen gebruikmaken op het moment dat dit nodig is om de (soms onbekende) uitdagingen van de toekomst onder dezelfde voorwaarden tegemoet te treden als de concurrenten.

De genoemde mainportstudie is met name gericht op de vraag hoe de overheid kan bijdragen aan versterking van de concurrentiepositie van de mainport. De zaken die via het mainportproject zullen worden gerealiseerd (onder andere bereikbaarheid, ruimtelijke ordening), worden over het algemeen via overheidsinvesteringen en wet- en regelgeving geregeld. De evaluatie heeft tot doel om het huidige Schipholbeleid te beoordelen, zoals vastgelegd in de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten. Het aandeelhouderschap speelt hierbij geen rol. Wij zijn daarom van mening dat vervreemding van aandelen nu mogelijk is.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering vervolgens aan te geven hoe beoordeeld zal worden wanneer sprake is van een financieel opportuun moment. Daarbij vragen ze of de regering voornemens is de Kamer vooraf te informeren over de beoogde opbrengst.

De Minister van Financiën neemt het initiatief tot bepaling van een opportuun moment voor de beursgang van NVLS. Hij wordt daarin geadviseerd door een onafhankelijk financieel adviseur. Bij de analyse die aan de bepaling van het opportuun moment ten grondslag ligt, zal onder meer aandacht worden besteed aan het beursklimaat. Daarnaast zullen specifieke aspecten van de luchthavensector in beschouwing worden genomen, alsmede eventuele relevante bedrijfsspecifieke omstandigheden.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat de analyse geen voorspelling zal bevatten over te verwachten koersontwikkelingen. Indien de Staat inzichten heeft die de aandelenkoers in de toekomst kunnen beïnvloeden, zou de Staat immers beschikken over voorkennis. Handel op basis van voorkennis is echter bij wet verboden. Ten tijde van de beursgang dient alle relevante informatie over Schiphol openbaar te worden gemaakt in een prospectus.

De prospectus bevat openbare informatie die relevant is voor het vormen van een inschatting van de waarde van een onderneming. Onder andere wordt in de prospectus de omvang van de transactie gemeld en wordt een prijsmarge aangegeven. Het kabinet zal de prospectus van de transactie in aandelen NVLS de Tweede Kamer voorafgaand aan de beursgang toezenden.

De aan het woord zijnde leden willen van de regering weten of zij voornemens is om in de wet te omschrijven wat onder het begrip «mainport» wordt verstaan, en bij welke instantie de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van die mainport komt te liggen. De overheid, de directie van Schiphol, of beide? En als, gelet op de achterliggende gedachte van de overheid met betrekking tot de beursgang, dat de directie van Schiphol zal zijn, heeft de regering van die directie inzicht gekregen hoe zij – de directie – invulling wil geven aan die verantwoordelijkheid? En indien de directie van Schiphol die verantwoordelijkheid moet dragen, hoe verhoudt die zich tot de verantwoordelijkheid van de regering richting Brussel/ derde landen (bilaterale overeenkomsten)/ Air France-KLM (zie de commitments die de regering in 2003 jegens deze alliantie heeft gemaakt)?

Een omschrijving van het begrip «mainport» is te vinden in artikel 8.3 van de Wet luchtvaart. De doelstelling van een duurzame groei van de mainport Schiphol is hierin omschreven als «*een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn*». Naar onze mening wordt het begrip «mainport» hiermee in de wet voldoende concreet omschreven. Om het belang van de exploitatieverplichting in relatie tot het mainportbelang van Schiphol te benadrukken, is in artikel 8.25a van het nu voorliggende wetsvoorstel een expliciete verwijzing naar genoemd artikel 8.3 opgenomen. Door middel van de exploitatievergunning krijgt NVLS het recht en de verplichting om de luchthaven als mainport te exploiteren.

Overigens bestaan er bredere omschrijvingen van het begrip mainport. In de notitie «Privatisering van NV Luchthaven Schiphol (NVLS)» (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 074, nr. 6) is het begrip mainport bijvoorbeeld omschreven als een luchthaven met een goed ontwikkeld net van continentale en intercontinentale luchtlijnen die optimaal op elkaar aansluiten, terwijl de economische uitstraling op de omliggende regio ook zo goed mogelijk tot haar recht komt.

Het is belangrijk om te weten dat het succes van de mainport Schiphol het resultaat is van een samenspel van verschillende partijen, te weten de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen (waarbij met name de positie van KLM van groot belang is), de luchtverkeersleiding, de slotcoördinator, verschillende overheden en het bedrijfsleven. De werking van een succesvolle mainport is dan ook niet uitsluitend afhankelijk van het beleid van de luchthavenexploitant. Iedere actor heeft zijn eigen rol en eigen verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van de mainport.

De directie van Schiphol is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de luchthaveninfrastructuur. De overheid heeft haar eigen verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld betreffende het zorgdragen voor een goede lucht- en landzijdige ontsluiting van Schiphol, met als sluitstuk het toezicht op de voorzieningen van Schiphol via de exploitatievergunning.

De overheid houdt na een beursgang dezelfde verantwoordelijkheden richting Brussel, derde landen en Air France/KLM die zij nu heeft.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of kan worden aangegeven welke mogelijkheden Schiphol zou krijgen wanneer het geprivatiseerd zou worden volgens het thans voorliggende voorstel. Wat zouden de voordelen van deze mogelijkheden in de ogen van de regering kunnen zijn ten opzichte van de huidige situatie en ziet de regering ook nadelen? Zo ja, welke zijn dat? Kan de regering in haar beantwoording onderscheid maken tussen een privatisering gevolgd door een beursgang en een privatisering zonder beursgang?

Naast de voordelen voor de Staat op het gebied van effectiviteit van sturing en ontvlechting van verantwoordelijkheden, die primair aanleiding hebben gegeven tot het voornemen voor een beursgang, hebben de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën in de reeds genoemde brief van 14 juli 2004 aangegeven ook voordelen van een beursgang voor NVLS zelf te zien. NVLS heeft na een beursgang de beschikking over een breder scala aan financieringsinstrumenten en meer mogelijkheden tot het aangaan van allianties. Ook zijn er voordelen te behalen door de «tucht van de markt». Het kabinet ziet gegeven het nu voorliggende pakket van regelgeving voor Schiphol geen nadelen verbonden aan een beursgang.

Het kabinet heeft de voorkeur aandelen te vervreemden door middel van een beursgang. Een notering aan de beurs voorziet in een goede toegang tot risicodragend kapitaal. Voorts gaat van een beursnotering een positieve prikkel uit op de transparantie en efficiency van het bedrijf, als gevolg van de regelgeving voor beursgenoteerde bedrijven en de aandacht van beleggers, financiële analisten en media. Een beursgang wordt om deze redenen als eerste stap in de privatisering geprefereerd boven de onderhandse verkoop van aandelen.

Een andere reden om niet te kiezen voor een onderhandse plaatsing is dat strategische partijen uit een oogpunt van «control» doorgaans een meerderheidsbelang willen verwerven.

Ten slotte zullen investeerders in het geval van een onderhandse plaatsing duidelijkheid verlangen over de mogelijkheden om hun investering te kunnen doorverkopen. Indien daaraan beperkingen worden gesteld, zal dit een sterk prijsdrukkend effect hebben of zelfs de belangstelling volledig te niet kunnen doen. Om de bovenstaande redenen ligt een onderhandse plaatsing niet voor de hand.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven of de extra mogelijkheden die door een eventuele beursgang zouden ontstaan in de praktijk ook worden benut door de luchthavens die al beursgenoteerd zijn en tot welke resultaten dit heeft geleid. Heeft de regering bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel een benchmark laten uitvoeren in hoeverre deze voordelen al door Schiphol zijn gerealiseerd?

Zoals eerder opgemerkt, is de behoefte aan ontvlechting en extra mogelijkheden voor monitoring en bijsturing leidend voor het kabinet. Uit dit streven vloeit de noodzaak van eigendomsoverdracht en daarmee de noodzaak van medewerking door NVLS voort. Hiervoor is de beursgang van een minderheidsaandeel noodzakelijk. Overigens hebben de voordelen van een beursgang voor het bedrijf NVLS geen dominante rol gespeeld in het voornemen van het kabinet tot vervreemding van aandelen. Daarom heeft het kabinet geen aanleiding gezien om een uitgebreide benchmark uit te voeren naar de mate waarin voordelen eventueel al door NVLS zijn gerealiseerd. Niettemin heeft beursgang als bijkomend voordeel dat NVLS hierdoor beter in staat zal zijn de mainportpositie te behouden. Als beursgenoteerde onderneming heeft NVLS meer instrumenten tot haar beschikking om de concurrentie met die andere luchthavens aan te gaan.

Internationaal kijkend zien we voorbeelden dat de extra financieringsmogelijkheden ten gevolge van privatisering benut worden. BAA, de exploitant van onder andere de grote Londense luchthavens Heathrow en Gatwick, heeft bijvoorbeeld de opbrengsten van een converteerbare obligatie aangewend voor belangrijke investeringen zoals de uitbreiding met een nieuwe terminal. Fraport, de exploitant van onder andere de luchthaven bij Frankfurt, heeft nieuwe aandelen geëmitteerd ten behoeve van uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten zowel op als buiten de locatie Frankfurt Airport.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waarom zij in andere vervoersmodaliteiten (bijvoorbeeld in artikel 15 van de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur uit de spoorsector) een verplichte internationale benchmark voorschrijft en dat niet voornemens is voor een internationale luchthaven. Is de regering bereid om een benchmarking met bijvoorbeeld de concurrerende luchthavens expliciet in de wet op te nemen?

In de beheersconcessie hoofdspoorweginfrastructuur is bij beschikking een verplichte internationale benchmark opgenomen, onder meer omdat zulks vereist is op grond van een Europese richtlijn. Er is geen sprake van een wettelijke regeling.

Mede in dit licht bezien, zijn wij van oordeel dat er geen aanleiding is om een dergelijke internationale benchmark als wettelijke verplichting op te nemen in het kader van het toezicht op de exploitatievergunning. Dat neemt niet weg dat de minister de vrijheid heeft om in dit kader een benchmark met concurrerende luchthavens uit te voeren. Overigens wordt de exploitant in het kader van het in het wetsvoorstel geregelde toezicht van de minister op de exploitatievergunning reeds verplicht om die informatie te verschaffen over de ontwikkeling van de luchthavenvoorzieningen in relatie tot de ontwikkelingen in het internationale luchtverkeer en -vervoer, die relevant is voor de beoordeling van de vraag of de continuïteit van de essentiële luchthavenvoorzieningen is gewaarborgd.

De regering stelt onder andere dat als gevolg van de veranderingen in de luchtvaartsector de «nationaliteitseisen van minder belang worden». In dit verband willen de leden van de CDA-fractie weten of kan worden aangegeven of hiermee wordt bedoeld dat de nationaliteitseisen zullen wijzigen, van «substantial ownership and effective control» in de richting van «principal place of business» en «effective regulatory control» om «flags of convenience» te vermijden. En zo ja, in hoeverre beïnvloeden die zich wijzigende nationaliteitseisen het voornemen om de beursgang Schiphol te laten plaatshebben?

De luchtvaartsector heeft te maken met een verdergaande liberalisatie. Vanouds is de markttoegang voor luchtvaartmaatschappijen geregeld op basis van bilaterale luchtvaartverdragen tussen nationale overheden. In bijna alle luchtvaartverdragen is opgenomen dat overheden alleen landingsrechten kunnen verlenen aan maatschappijen waarvan het substantieel eigendom en de daadwerkelijke zeggenschap («substantial ownership and effective control») berusten bij ingezetenen. De verworven rechten konden alleen vanaf de nationale luchthaven worden uitgeoefend. Hierdoor was KLM als Nederlandse maatschappij gebonden aan de nationale luchthaven Schiphol.

Inmiddels is de luchtvaartmarkt binnen de EU helemaal vrij voor EU-maatschappijen. Sinds 1993 spelen bilaterale luchtvaartverdragen in de vrije Europese markt geen rol meer. Markttoegang buiten de EU voor luchtvaartmaatschappijen wordt echter door nationale overheden nog altijd geregeld via bilaterale verdragen.

Op dit moment bevatten bijna alle verdragen nog nationaliteitseisen. Er vinden nu onderhandelingen plaats tussen de EU en de VS over een open EU/VS-markt, wat een stimulans zal kunnen zijn tot verdere mondiale liberalisatie, waarbij nationaliteitseisen van minder belang worden. Daar komt bij dat het Europese Hof van Justitie in november 2002 in een arrest inzake Open Skies-verdragen tussen EU-lidstaten en de VS oordeelde dat bij bilaterale afspraken niet meer gediscrimineerd mag worden naar nationaliteit. Zowel in EU-verband als door lidstaten zelf worden nu de verdragen aangepast, waarbij de «nationale» eigendomsclausule wordt gewijzigd in een «EU-clausule». Dat betekent dat niet-Nederlandse EU-luchtvaartmaatschappijen in principe vanaf Schiphol kunnen gaan vliegen als zij zich in Nederland vestigen. Omgekeerd geldt dat ook voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen vanaf andere Europese luchthavens.

De maatschappijen staan onder toezicht van de lidstaat waar zij de hoofdvestiging hebben. Gezien het feit dat de veiligheidsregels in grote mate Europees zijn, is de mogelijkheid van een «flag of convenience» niet reëel.

Door bovengenoemde ontwikkelingen wordt de binding tussen luchthavens en hun klanten, de luchtvaartmaatschappijen, minder sterk. De concurrentie tussen de luchthavens neemt toe. Het kabinet wil NVLS door een beursgang in de gelegenheid stellen om de concurrentie met beursgenoteerde luchthavens als Londen en Frankfurt (en straks Parijs) met gelijke instrumenten aan te gaan.

De leden van de CDA-fractie zouden er moeite mee hebben wanneer Nederland een beleid zou voorstaan op basis waarvan «nationaliteits-eisen» in de luchtvaart minder relevant zijn en Nederland daardoor het risico zou lopen zo'n «flag of convenience» te worden. Kan de regering aangeven welke stappen zij zet om dit te voorkomen?

Het kabinet staat achter een verdere liberalisering in de luchtvaartmarkt, die ertoe leidt dat nationaliteitseisen minder relevant worden. Dit wil echter niet zeggen dat Nederland het risico zou lopen om een «flag of convenience» te worden, in de zin dat luchtvaartmaatschappijen met minder veiligheidsregels te maken zouden krijgen of dat het toezicht op die regels minder zou worden. Een luchtvaartmaatschappij krijgt een veiligheidsvergunning in het land van (hoofd)vestiging. Het toezicht op de vliegtuigen van die maatschappij vindt ook plaats in dat land. Voor landen in de EU is dit toezicht gebaseerd op internationale regelgeving van JAA en EASA. Voor Nederland verandert er in dit opzicht niets door het verminderende belang van nationaliteitseisen op het gebied van landingsrechten. In Nederland blijven de Europese en overige (inter)nationale veiligheidsregels gelden en het toezicht door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat op luchtvaartmaatschappijen die hun hoofdvestiging hier hebben blijft daarop gebaseerd.

Naar aanleiding van het door de regering veronderstelde verminderende belang van nationaliteitseisen zouden de luchtvaartmaatschappijen in de ogen van de regering meer «foot loose» worden. De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de hier geponeerde stelling en verzoeken de regering dit beter te onderbouwen temeer daar deze stelling haaks staat op de uitspraak: «De Nederlandse luchtvaartmaatschappijen blijven vooralsnog echter in belangrijke mate met Schiphol verbonden», onder het kopje «Introductie nieuwe regelgeving met het oog op «voorkomen van misbruik van marktmacht»».

Door de hiervoor beschreven ontwikkelingen wordt het belang van nationaliteitseisen minder, maar dat wil niet zeggen dat de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen van de ene op de andere dag volledig los zijn van Schiphol. Het kan nog enkele jaren duren voordat nieuwe bilaterale of EU-verdragen van kracht zijn. Daar komt bij dat de nationale luchtvaartmaatschappijen door investeringen veelal «economisch» gebonden zijn aan de luchthaven. De mogelijkheden om (delen van) operaties te verplaatsen, al dan niet binnen een gefuseerde onderneming of alliantie, nemen echter toe.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet gekozen voor de introductie van economische regulering ten aanzien van de tarieven en voorwaarden van Schiphol.

De leden van de CDA-fractie zijn geïnteresseerd in de voorbeelden van allianties dan wel fusies tussen luchthavens. Kan worden aangegeven hoe het staat met de «strategische alliantie» van Schiphol met de luchthaven van Frankfurt uit medio 1998, die tussen twee «staats»-luchthavens is gesloten? Op dit moment staat de CDA-fractie kritisch ten opzichte van de veronderstelling dat luchthavens strategische allianties kunnen sluiten. Immers ieder land heeft zowel op grond van nationaal recht als op grond van internationaal recht de zeggenschap over het beheer van de luchthaven.

vens op zijn grondgebied en de vervoerstromen die luchthaven aandoen. Wanneer andere partijen dan de overheid die vervoersstromen kunnen beïnvloeden, zijn dat luchtvaartmaatschappijen en niet luchthavens. Mede vanwege deze veronderstelling vragen de leden van de CDA-fractie van de regering een nadere onderbouwing op het punt van de mogelijkheden die er zouden zijn voor fusies en allianties van luchthavens. Wie toetst zulke investeringsplannen waaraan, in welk bestuurlijk of wettelijk kader, en op welk moment – vooraf of achteraf, als de transactie wellicht niet meer of alleen met ongewenste diplomatieke druk kan worden teruggedraaid?

Wereldwijd bestaan verschillende vormen van samenwerking tussen luchthavens, dan wel luchthavenexploitanten, al dan niet met financiële betrokkenheid. Een tweetal voorbeelden van strategische allianties:

- Frankfurt Airport heeft overeenkomsten met Guangzhou en Shanghai Airport. Zij hebben gezamenlijke consultancy- en trainingsactiviteiten.
- De luchthavens van Los Angeles en Houston werken samen met de luchthavens van Shanghai en Beijing in China op het gebied van operationele trainingen.

Twee voorbeelden van financiële participaties, waarbij de samenwerking doorgaans intensiever is:

- De beursgenoteerde Australische onderneming Macquarie Airports heeft participaties in de luchthavens van Bristol, Birmingham, Rome, Sydney en de recentelijk verworven meerderheid in de luchthaven van Brussel.
- In 1997 verwierf het Britse BAA 65% van de aandelen in de luchthaven van Napels.

Een fusie tussen twee grote internationale luchthavens van min of meer gelijke omvang heeft niet plaatsgevonden.

Wat betreft de status van de strategische alliantie van Schiphol met de luchthaven van Frankfurt richt de samenwerking zich op dit moment met name op de exploitatie van een logistiek vrachtcentrum in Hong Kong.

De grote mate van regelgeving die de internationale luchtvaart kenmerkt, ziet vooral op de luchtvaartmaatschappijen. Uiteraard raakt deze regulering ook de luchthavens, maar niet in die mate dat een strategische alliantie niet mogelijk is. Allianties tussen luchthavens zijn ook niet specifiek gericht op het beïnvloeden van vervoersstromen. Luchthavens kunnen door een goede marketing in de richting van luchtvaartmaatschappijen hier tot op zekere hoogte invloed op uitoefenen.

De strategiebepaling en het investeringsbeleid van de luchthaven-exploitant vallen binnen het domein van de vennootschap. Het binnen een wettelijk kader brengen van dergelijke besluiten zou de zelfstandigheid van de entiteit aantasten. Besluiten tot het aangaan van een strategische alliantie of het doen van een majeure overname vallen in de categorie belangrijke bestuursbesluiten die onderworpen zijn aan goedkeuring van zowel de Raad van Commissarissen als de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Dit betekent dat dit soort besluiten weliswaar de competentie van het bestuur (de directie) van de exploitant zijn, maar dat het bestuur wel de goedkeuring van de genoemde organen behoeft.

Kan de regering nader ingaan op haar stelling dat de behartiging van publieke belangen door middel van het aandeelhouderschap in Schiphol juridisch en praktisch gezien op bezwaren zou stuiten omdat dat in haar ogen «de facto» zou betekenen dat de aandeelhouder nadrukkelijk op de stoel van de directie (en Raad van Commissarissen) komt te zitten, hetgeen volgens de regering binnen de systematiek van het vennootschapsrecht niet als wenselijk zou worden ervaren? En kan de regering bij haar onderbouwing ingaan op de opmerkingen van de Raad



van State met betrekking tot de verregaande bemoeienis met de bedrijfsvoering van de exploitant waardoor de paradox dreigt te ontstaan dat door te streven naar ontvlechting er een verslechtering van de concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van andere, buitenlandse en regionale, luchthavens dreigt door een te gedetailleerde regelgeving ter vaststelling van tarieven en voorwaarden? In dit kader zijn de leden van de CDA-fractie geïnteresseerd in de uitgevoerde toets op basis waarvan is besloten dit wetsvoorstel niet nader te laten onderzoeken door Actal. Is de regering voornemens om mede gezien de opmerkingen van de Raad van State voorliggend wetsvoorstel alsnog door Actal te laten toetsen?

Het vennootschapsrecht is erop gericht om binnen een onderneming de verantwoordelijkheden eenduidig te beleggen. Onder toezicht van de Raad van Commissarissen is het bestuur belast met de operationele gang van zaken. De bestuursleden leggen daarover verantwoording af aan de aandeelhouders. Ook bij de aanstaande wijzigingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek blijven, hoewel het instrumentarium wordt verruimd, de bevoegdheden van de aandeelhouder beperkt tot controle en goedkeuring. Er is geen actieve, sturende rol voor de aandeelhouder. De aandeelhouder heeft ook geen instructiebevoegdheid.

In de praktijk biedt het aandeelhouderschap dan ook weinig tot geen aangrijpingspunten voor een effectieve sturing op een borging van publieke belangen. Voor het borgen van de publieke belangen staan andere geëigende middelen open zoals wet- en regelgeving en bijzondere bij wet gegeven instrumenten.

De wenselijkheid van sectorspecifieke regulering is toegelicht in het nader rapport (Kamerstukken II, 2004–2005, 28 074, nr. 10) als reactie op het advies van de Raad van State over de tweede nota van wijziging. Daarbij is aangegeven dat de bemoeienis met de bedrijfsvoering van de exploitant, voortvloeiend uit de regelgeving, relatief beperkt is. De geraamde jaarlijkse administratieve lasten voor NVLS, voortvloeiend uit de sectorspecifieke regelgeving, zijn op de totale jaarlijkse kosten van de luchtvaartactiviteiten (inclusief security-activiteiten) verwaarloosbaar klein, te weten minder dan 0,1%. Alle grote hub-luchthavens, waaronder de grote concurrenten van NVLS, hebben te maken met sectorspecifieke regulering (vooral «price cap»-systemen), waarvan de administratieve lasten naar verwachting niet lager zullen zijn dan die voor NVLS. Er kan dan ook niet worden geconcludeerd dat door de introductie van nieuwe regelgeving een verslechtering van de concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van andere, buitenlandse luchthavens dreigt.

De genoemde administratieve lasten zijn geraamd volgens het zogenoemde standaardkostenmodel, zoals verlangd in het kader van de toets door Actal. Een toelichting bij de berekening is opgenomen in het concept-«Besluit exploitatie luchthaven Schiphol», waarin nadere regels zijn opgenomen betreffende het wetsvoorstel. Dit concept-besluit is op 14 oktober 2004 ter kennisneming aan de Tweede Kamer aangeboden. Gegeven de selectiecriteria van Actal heeft het College de regelgeving niet geselecteerd voor een nader onderzoek. De desbetreffende brief van Actal van 7 mei 2004 is bijgevoegd.

Met belangstelling hebben de CDA-fractieleden de passage gelezen waarin werd aangegeven dat de stad Amsterdam na de beursgang het recht heeft om één lid in de Raad van Commissarissen voor te dragen om de bijzondere band tussen de gemeente en Schiphol te bevestigen. Is het mogelijk om aan te geven hoe dit geïnterpreteerd moet worden vanuit het streven van de regering om te komen tot een verdere ontvlechting van het bedrijf Schiphol en de overheid? Wanneer wordt gesproken over een

meerderheidsaandeel in handen van de overheid, denkt de regering dan aan de landelijke overheid of aan de overheid in brede zin?

De genoemde afspraak met de gemeente Amsterdam is inmiddels door de recente wijzigingen in het vennootschapsrecht achterhaald. Benoeming van overheidscommissarissen is sinds de aanpassing van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, met ingang van 1 oktober 2004, niet meer mogelijk.

Het kabinet acht het in principe voldoende als de overheid in brede zin een meerderheidsbelang houdt, maar daarover zal dan wel met de gemeenten Amsterdam en Rotterdam gesproken moeten worden om werkbare afspraken te maken.

Om meerderheidsaandeelhouder te blijven dient de regering bij toekomstige emissies haar belang op peil te houden. In dit verband vragen de aan het woord zijnde leden of bij de beursgang constructies zijn voorzien om dit meerderheidsbelang ook in de toekomst veilig te stellen.

Aangezien de overheid bij de beursgang een meerderheid van de aandelen zal behouden, houdt zij gegeven Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voldoende middelen om verwatering van het aandelenbelang tegen de zin van de overheid tegen te houden. Bij de inrichting van de nieuwe statuten zal dit ook verder gewaarborgd worden.

De Raad van State stelt dat het ongewis is wat de financiële gevolgen zijn van de lange termijn beleidskeuze om een meerderheidsdeelneming van de Staat in Schiphol te behouden. Dit komt in zijn ogen in feite neer op een ongelimiteerde verplichting om mee te financieren teneinde de positie van de staat als meerderheidsaandeelhouder in stand te houden bij een verdere expansie van Schiphol. De regering geeft in haar reactie op het advies van de Raad van State aan dat het naar de mening van het kabinet onjuist is om van een ongelimiteerde verplichting te spreken. De aandeelhouders kunnen emissievoornemens immers tegenhouden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij als aandeelhouder voornemens is een emissie tegen te houden wanneer deze op een voor de regering financieel niet opportuun moment komt. Op eerdere momenten is door de regering aangegeven dat wanneer zij voornemens zou zijn om over te gaan tot vervreemding van een meerderheidsaandeel er een op overeenstemming gericht overleg met de Staten-Generaal zal plaatsvinden. Staat de regering nog steeds achter dit voornemen?

De overheid zou onder de huidige omstandigheden eventuele uitbreidingen van het aandelenkapitaal door NVLS volledig moeten financieren. Bij vervreemding van een minderheidsbelang worden private investeerders in de gelegenheid gesteld emissies in de toekomst mee te financieren. De financiële «exposure» van de overheid neemt door een (gedeeltelijke) vervreemding van aandelen dus af. Zoals hierboven aangegeven zal de overheid er bovendien vooraf voor zorgdragen dat emissies niet tegen haar zin kunnen plaatsvinden. Van enige open en ongelimiteerde verplichting is dus geen sprake.

Uiteraard worden in het geval van eventuele toekomstige emissies budgettaire consequenties mede in beschouwing genomen. De Staat zal als zakelijke aandeelhouder een emissie echter primair op haar zakelijke merites beoordelen, overeenkomstig het beleid inzake staatsdeelnemingen. Overigens heeft een investering in aandelenkapitaal, mits deze een marktconform rendements-risicoprofiel heeft, voornamelijk een vermogenseffect (toename staatsschuld), maar in veel mindere mate een begrotingseffect.

Het kabinet heeft eerder aangegeven geen meerderheidsaandeel te vervreemden, vooraleer een op overeenstemming gericht overleg met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden. Hierbij bevestigen wij nog steeds achter dit voornemen te staan.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of artikel 15, derde lid, betrekking heeft op de zaken die vermeld zijn in het eerste lid: investeringen in infrastructuur maar niet op zogenaamde strategische investeringen om bijvoorbeeld de winst te maximaliseren. Wanneer de leden van eerder genoemde fractie een juiste lezing van artikel 15 hebben, deelt de regering dan de mening van deze leden dat juist daar het gevaar schuilt dat publieke belangen worden doorkruist? Op welke wijze is de regering voornemens om te voorkomen dat door de exploitant investeringen gedaan zouden worden die het belang van de mainport kunnen schaden?

Wij nemen aan dat bedoeld wordt op artikel 15 van het concept-«Besluit exploitatie luchthaven Schiphol». Dit artikel voorziet in verplichtingen voor de exploitant om de minister van Verkeer en Waterstaat periodiek inzicht te bieden in de capaciteit van essentiële luchthavendiensten en de voorgenomen investeringen dienaangaande, in het kader van het toezicht op de exploitatie van de luchthaven. Dit toezicht wordt door de minister uitgeoefend om te waarborgen dat de exploitant aan zijn wettelijke exploitatieverplichting voldoet.

Gelet op het systeem van de exploitatievergunning kunnen strategische investeringen buiten de essentiële luchthavendiensten het belang van de mainport niet schaden. Door dit systeem is het voor NVLS immers niet mogelijk om zich uitsluitend op de niet-luchtvaartactiviteiten te concentreren en de luchthavenactiviteiten te verwaarlozen. Mocht toch een uitholling van het investeringsniveau dreigen die zou leiden tot de situatie dat de continuïteit van de luchthaven als mainport in gevaar zou kunnen komen, dan staat de Minister van Verkeer en Waterstaat het instrumentarium van *de aanwijzing* en uiteindelijk *de intrekking van de vergunning* ter beschikking.

Het kabinet is overigens van mening dat investeringen in zogenoemde niet-luchtvaartactiviteiten de luchtvaartactiviteiten juist zouden kunnen ondersteunen. De niet-luchtvaartactiviteiten zijn in belangrijke mate medebepalend voor het vestigingsklimaat en de positie van de luchthaven als mainport. De aantrekkelijkheid van de luchthaven voor gebruikers van de luchthaven wordt immers niet alleen bepaald door de kwaliteit van landingsbanen en pieren, maar ook door de aanwezigheid van goede commerciële voorzieningen, zoals winkels en kantoorruimte. Uiteraard is het mogelijk dat de luchthavenexploitant verkeerde investeringsbeslissingen neemt, maar niet investeren kan ook een verkeerde beslissing blijken te zijn.

Is het voor de Rijksoverheid ook mogelijk om zonder toestemming van de gemeente Amsterdam de statuten te wijzigen die nodig zijn om naar de beurs te gaan en hoe schat de regering de eventueel noodzakelijke medewerking van Amsterdam in, zo vragen de leden van de CDA-fractie tot slot.

De gemeente Amsterdam bezit 21,8% van de aandelen NVLS. In de huidige statuten is bepaald dat voor een besluit tot statutenwijziging, nodig voor een beursgang, vier/vijfde gedeelte van de uitgebrachte stemmen in een algemene vergadering van aandeelhouders vereist is. Dit betekent dat Amsterdam in principe een statutenwijziging – en daarmee een beursgang – zou kunnen tegenhouden.

Naar aanleiding van een door de gemeenteraad aangenomen motie heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam onlangs per brief de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat verzocht om het kabinetsbesluit omtrent de beursgang te heroverwegen. De indieners en ondertekenaars van die motie omarmen het rapport «Behoud de meerderheid ...» van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, maar zijn niet overtuigd dat de aanbevelingen en adviezen van de Raad voldoende zullen worden meegenomen in het kabinetsvoorstel aangaande de beursgang.

Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld is, heeft het kabinet in lijn met het rapport van de Raad besloten niet verder te gaan dan het naar de beurs brengen van een minderheid van de aandelen NVLS, zodat een meerderheidsbelang in handen van de overheid blijft. Daarbij is ook aangegeven dat het kabinet de aanvullende adviezen van de Raad zal overnemen en betrekken bij de verdere uitwerking van de beursgang en de daarmee samenhangende regelingen.

Gegeven de positie van het kabinet ten aanzien van het rapport van de Raad, lijkt het aannemelijk dat met de gemeente Amsterdam op een lijn gekomen kan worden. Nadat de kabinetsvoorstellen met de Tweede Kamer besproken zijn, zal hierover met Amsterdam in overleg worden getreden.

De leden van de PvdA-fractie zijn met de regering van mening dat de publieke belangen van Schiphol geborgd moeten worden. Deze leden vragen zich echter, met de Raad van State, af of de publieke belangen bij de luchthaven Schiphol bij vervreemding van aandelen wel voldoende kunnen worden beschermd. De onderhavige wijziging draagt bij aan een verdere borging van het belang, maar de PvdA-fractie acht de wijziging onvoldoende om daarmee de publieke belangen zodanig te waarborgen dat privatisering mogelijk wordt.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen de regering erop dat het mogelijk is via aandeelhouderschap te sturen en zij achten dit wenselijker dan sturing uitsluitend via wetgeving. Zij zijn dan ook blij met de zinsnede in het nader rapport waarin de regering aangeeft in noodsituaties sturing via wegsturen van de Raad van Commissarissen te overwegen, maar zij wijzen erop dat volledige sturing via aandeelhouderschap eerst mogelijk is bij 100% overheidsaandeelhouderschap, hetgeen de regering nu juist wil opgeven. Onduidelijk voor deze leden is waarom alleen in noodsituaties pas de overweging wordt gemaakt, en waarom niet nu al wordt besloten dat, indien noodsituaties zich voordoen, dit instrument zal worden ingezet.

Op een vergelijkbare vraag van leden van de CDA-fractie zijn wie hiervoor reeds ingegaan. De mogelijkheden tot sturing op publieke belangen via het aandeelhoudersbelang zijn binnen het vennootschapsrecht beperkt. Los daarvan achten wij het niet wenselijk om het aandeelhoudersinstrument in te zetten ten behoeve van publieke belangen indien andere (betere) instrumenten zouden kunnen worden ingezet. De bevoegdheden die aan het aandeelhouderschap zijn verbonden, dienen primair om de financieel-economische belangen van de aandeelhouder te beschermen. In geval van noodsituaties is het kabinet bereid te overwegen om de Raad van Commissarissen te ontslaan. Het is echter onverstandig om, zonder de situatie vooraf te kennen, nu al te besluiten dat bij iedere noodsituatie de bevoegdheid tot ontslag van de Raad van Commissarissen zal worden gebruikt.

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de wijze waarop het kabinet besluitvorming over aandelenvervreemding van Schiphol wil laten plaatsvinden. Het bevreedt deze leden dat dit voorwaarden stel-

lende wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is toegezonden voordat een debat is gevoerd over het voornemen van het kabinet tot verkoop van de aandelen. Deze leden vragen voorts ook om een toelichting op de beoogde grondverwerving/overdracht van NVLS aan de Staat.

De constatering van de leden van de fractie van de PvdA dat nooit overleg met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden over een voornemen tot verkoop van de aandelen, kunnen wij niet onderschrijven. Sinds de eerder aangehaalde, in 1995 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Rooy is er veelvuldig tussen de betrokken ministers en de Tweede Kamer gesproken over het voornemen tot aandelenvervreemding. Met het indienen van het huidige wetsvoorstel is er opnieuw gelegenheid tot gedachtewisseling over het voornemen tot een beursgang.

De overdracht van de juridische eigendom van de grond op de locatie Schiphol, thans nog in eigendom van NVLS, vormt het sluitstuk van de exploitatievergunning ter borging van het publieke belang «continuïteit van de luchthaven». De vergunning zou zonder deze overdracht geen «tanden» hebben aangezien het zonder controle over de grond feitelijk onmogelijk zou zijn om snel een nieuwe exploitant aan te wijzen in geval van intrekking van de vergunning.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet inzake de exploitatie van de NV Luchthaven Schiphol. Voordeel van privatisering is de ontvlechting van belangen. De overheid is nu én wetgever, én uitvoerder van die wetgeving, én controleur, én financieel belanghebbende. De leden van de VVD-fractie hechten grote waarde aan een transparante en duidelijke structuur rond Schiphol en streven daarom naar ontvlechting van de verschillende belangen. Privatisering zal naar verwachting ook bijdragen aan publieke transparantie via de «tucht van de markt». Beursnotering betekent controle en toezicht door beursautoriteiten, analisten etc. Hierdoor zal Schiphol extra geprikkeld worden om veel aandacht te schenken aan haar publieke verantwoordelijkheid. De overheid krijgt bovendien méér instrumenten in handen om haar controlerende taak uit te oefenen. De leden van de VVD-fractie staan hier positief tegenover. Daarnaast sluit de vervreemding van een gedeelte van de aandelen van Schiphol aan bij de aanbevelingen van de Nota «Deelnemingenbeleid Rijksoverheid» uit 2001. Hierin wordt gesteld dat aandelen in overheids handen kunnen worden vervreemd tenzij er expliciete redenen vanuit het publieke belang zijn om dit niet te doen. De leden van de VVD fractie zien deze redenen niet en ondersteunen ook vanuit die optiek de gedeeltelijke privatisering.

Verder is de VVD van mening dat een gedeeltelijke privatisering de internationale positie van Schiphol verder kan versterken. De VVD onderschrijft de mening dat privatisering van de luchthaven niet ten koste mag gaan van het publiek belang of de mainportfunctie die Schiphol nu bekleedt. Het onderliggende voorstel voldoet volgens de VVD in grote lijnen aan de wensen van de VVD-fractie. Toch zijn er nog enkele zaken die de leden van de VVD-fractie graag nader toegelicht zouden willen zien.

In de brief van 14 juli 2004 spreekt het kabinet over mogelijkheden om verticale integratie te voorkomen. De leden van de VVD fractie stellen een nadere toelichting op dit punt op prijs. Het regelgevend kader spreekt over twee handvatten die overige gebruikers hebben om dit te voorkomen. Acht de regering deze handvatten voldoende? Kan hiermee effectief worden voorkomen dat Schiphol en daarmee de infrastructuur voor een gedeelte in handen komt van gebruikers? In hoeverre acht de regering het aanvaardbaar, wenselijk en mogelijk dat eventuele kruissubsidiëring leidt tot concurrentievervalsing ten opzichte van vliegtuigmaatschappijen die

geen eigendom in infrastructurele voorzieningen hebben? Zijn de administratieve en financiële systemen zodanig ingericht c.q. gescheiden dat de verschillende activiteiten van de NVLS leiden tot voldoende transparantie in de kostenstructuur en de tariefstellingen?

Allereerst merken wij op dat het kabinet niet spreekt over mogelijkheden om verticale integratie te voorkomen. De genoemde handvatten zijn dan ook niet bedoeld om te voorkomen dat de infrastructuur van Schiphol gedeeltelijk in handen komt van gebruikers. Een fusie of overname waaraan mogelijk mededingingsaspecten kleven, zal overigens getoetst worden door de bevoegde (mededingings-)autoriteiten. Dat geldt uiteraard ook als sprake is van verticale integratie.

Het kabinet richt zich met name op het tegengaan van eventuele negatieve effecten van een verticale integratie. Op die gebieden waar verticale integratie tussen luchtvaartmaatschappijen en NVLS met het oog op marktordening nadelig zou kunnen uitpakken, zijn in onze optiek effectieve maatregelen daartegen getroffen. De vrees kan immers bestaan dat verticale integratie ertoe leidt dat concurrerende luchtvaartmaatschappijen geen of onvoldoende toegang krijgen tot de infrastructuur van Schiphol. Echter, noch NVLS noch een individuele luchtvaartmaatschappij heeft de bevoegdheid hierover besluiten te nemen. De overheid draagt zorg voor landingsrechten op Schiphol, de onafhankelijke slotcoördinator is verantwoordelijk voor de toedeling van slots, zodat daarmee een onbelemmerde toegang is gewaarborgd.

Een tweede punt van zorg kan zijn, dat de met NVLS verticaal geïntegreerde luchtvaartmaatschappijen worden bevoordeeld ten opzichte van andere maatschappijen, bijvoorbeeld door het hanteren van discriminatoire voorwaarden en/of ongeoorloofde kruissubsidiëring. Om dit te voorkomen is in het wetsvoorstel voorzien dat de tarieven en voorwaarden die NVLS stelt kostengeoriënteerd, non-discriminatoire en redelijk zijn. Dit betekent dat iedere gebruiker onder dezelfde condities van de dienstverlening op het gebied van luchtvaartactiviteiten moet kunnen gebruikmaken. Voorts dient NVLS voor de luchtvaartactiviteiten een gescheiden administratie bij te houden. Deze dient te worden gecontroleerd door een onafhankelijke accountant. Hierover wordt gerapporteerd aan alle gebruikers en de NMa. Zodoende wordt volledige transparantie over kosten van de luchtvaartactiviteiten als geheel en de daarop gebaseerde tarieven gewaarborgd. Kruiselingse subsidiëring van de luchthavenexploitant aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen wordt daarmee onmogelijk, evenals het hanteren van ongelijke voorwaarden voor verschillende vergelijkbare groepen gebruikers. Gebruikers kunnen bij eventuele verdenkingen in deze richting een klacht indienen bij de NMa.

Al met al achten wij het regelgevend kader toereikend om eventuele ongewenste effecten van een eventuele verticale integratie tegen te gaan.

De overgang van de aandelen zal plaatsvinden op een opportuun moment. De leden van de VVD-fractie zouden graag duidelijkheid willen over de eisen die aan zulk moment worden gesteld. Tevens vragen deze leden zich af op welke termijn de regering verwacht dat dit moment aanbreekt. Wat is de verwachting van de regering met betrekking tot de opbrengsten van de verkoop van een minderheidsbelang in Schiphol en de hiermee gepaard gaande derving van dividendinkomsten?

In reactie op deze vraag verwijzen we naar het antwoord dat hiervoor is gegeven op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie. Het kabinet streeft er naar in de huidige regeerperiode een beursgang te realiseren. Het is thans onbekend wat de opbrengst van een beursgang zal

zijn. Binnen bandbreedtes kunnen inschattingen van de waardering worden gemaakt, maar het is niet verstandig daarover, voorafgaande aan de beursgang, mededelingen te doen. Afhankelijk van het belang dat daadwerkelijk vervreemd wordt, zal de Staat pro rata dividendinkomsten derven.

De Raad van State geeft aan dat in de nieuwe situaties financiële risico's bestaan ten gevolge van het handhaven van een meerderheidsbelang. Het adviescollege spreekt van een mogelijke ongelimiteerde verplichting voor de regering om mee te financieren teneinde een meerderheidsaandeel te behouden. Ook de regering stelt dat deze financiële gevolgen kunnen optreden. In verband hiermee willen de leden van de VVD-fractie vernemen of de regering kan aangeven aan welke mogelijkheden zij denkt en wat hier de gevolgen van kunnen zijn ten aanzien van onder andere de financiële positie van de meerderheidsaandeelhouder. Op welke wijze denkt de regering deze risico's te beperken? Kan de uitgifte van preferente aandelen hierbij raadzaam zijn?

In aanvulling op hetgeen we hieromtrent reeds hebben aangegeven naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie, merken we als volgt op. In het recente verleden heeft NVLS geen beroep gedaan op aandelenkapitaal om investeringen te kunnen financieren. We wijzen erop dat de overheid de volledige financiering hiervan had moeten dragen indien dit wel het geval was geweest. Het is op dit moment moeilijk te voorspellen in hoeverre de onderneming de komende jaren wel een beroep zal doen op uitbreiding van het aandelenkapitaal. Mocht dit het geval zijn, dan hoeft de overheid na vervreemding van een minderheidsbelang om het eigen belang op peil te houden in ieder geval minder bij te dragen dan bij volledige eigendom. Private partijen kunnen dan immers proportioneel meefinancieren.

Overigens delen wij niet het standpunt van de Raad van State, dat de overheid gedwongen kan worden tot een dergelijke financiering via nieuw aandelenkapitaal. Met een meerderheidsbelang kan de overheid een emissie tegenhouden. Het kabinet zal ervoor zorgdragen dat het belang van de overheid niet tegen haar zin verwaterd kan worden en ziet daarmee de wenselijkheid van preferente aandelen niet in.

Verschillende juristen zijn van mening dat Amsterdam als medeaandeelhouder de noodzakelijke statuutwijziging van Schiphol kan tegenhouden met behulp van de haar toegekende «blocking vote». De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een nadere duiding kan geven van de positie van Amsterdam in het privatiseringsproces.

Gelet op haar aandelenbezit van 21,8% kan de gemeente Amsterdam inderdaad een statutenwijziging – en daarmee een beursgang – tegenhouden.

In de eerder gegeven reactie op vragen van gelijke strekking van de leden van de CDA-fractie is reeds nader ingegaan op de positie van Amsterdam.

Tevens heeft de gemeente Amsterdam het recht om één lid van de Raad van Commissarissen te benoemen. Hoe verhoudt zich dit tot het standpunt van de regering dat overheidscommissarissen ongewenst zijn? Hoeveel personen nemen trouwens zitting in de Raad van Commissarissen en wie zullen dit zijn?

In reactie op vragen van de CDA-fractie zijn wij hiervoor reeds op overheidscommissarissen ingegaan. Kortheidshalve verwijzen wij daar naar.

Het aantal personen in de Raad van Commissarissen van NVLS is momenteel zeven<sup>1</sup>. Naar de huidige inzichten zullen de omvang en samenstelling van de Raad van Commissarissen ten gevolge van een beursgang niet hoeven te wijzigen.

### **Tarieven en voorwaarden**

In het hoofdstuk «Hoofdelementen van het stelsel van regelgeving» uit de notitie «Beursgang NVLS: meer mogelijkheden voor overheid en NVLS ten behoeve van mainportpositie Schiphol» (Kamerstukken II, 2003–2004, 25 435, nr. 7) wordt door de regering onder andere aangegeven dat «de regelgeving een vorm van product- en tariefsdifferentiatie mogelijk maakt». De leden van de CDA-fractie vragen of hierbij bedoeld wordt op de «nieuwe» regelgeving. Voorts is het deze leden niet duidelijk hoe deze regelgeving zich verhoudt tot artikel 15 van het Verdrag van Chicago en talloze bilaterale overeenkomsten waarbij Nederland partij is, en waarin iedere vorm van (prijs)discriminatie verboden wordt. De leden van de CDA-fractie zouden op dit punt een nadere toelichting van de regering op prijs stellen.

Product- en tariefsdifferentiatie door NVLS dient te worden onderscheiden van eventuele (prijs)discriminatie. Binnen de eis van kostenoriëntatie voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten biedt de regelgeving de mogelijkheid voor de luchthavenexploitant de afzonderlijke tarieven binnen redelijke grenzen te differentiëren. Dit om bijvoorbeeld te komen tot een efficiënte benutting van de capaciteit of milieugeluidruimte (lawaaiige vliegtuigen betalen meer, geluidarme minder). Ook kan de luchthavenexploitant in het kader van de hub-functie van Schiphol het aantrekken van bijvoorbeeld transferverkeer stimuleren. Daarnaast kunnen één of meer luchtvaartmaatschappijen tijdens de consultatie aangeven voor een specifiek, afwijkend «service level» in aanmerking te willen komen. Veelal gaat een dergelijke product-differentiatie gepaard met een ander tarief.

Absolute voorwaarde voor bovengenoemde differentiaties is echter dat de afzonderlijke tarieven redelijk zijn en non-discriminatoir worden toegepast. De eis van non-discriminatie betekent dat NVLS voor gelijke diensten niet een verschillend tarief aan gebruikers mag vragen. Deze eis geldt ongeacht de nationaliteit van de luchtvaartmaatschappijen en is als een van de kernprincipes opgenomen in de wet, waarop de NMa toezicht houdt. Voorts blijft te allen tijde het Nederlandse en het Europese mededingingsrecht op de afzonderlijke tarieven van toepassing.

Op grond van het Verdrag van Chicago (artikel 15) en de meeste bilaterale overeenkomsten is het niet toegestaan om nationale luchtvaartmaatschappijen bij de toegang tot een luchthaven (waaronder de luchthaventarieven) te bevoordelen ten opzichte van buitenlandse maatschappijen. Het wetsvoorstel heeft zodoende een bredere strekking dan artikel 15 van het Verdrag van Chicago, waarmee te allen tijde is gewaarborgd dat de tarieven en voorwaarden ook hiermee in overeenstemming zijn.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt door de regering gekozen voor een «dual till»-systeem waarbij Schiphol een gescheiden administratie voor de luchtvaartactiviteiten en een gescheiden administratie voor commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten dient bij te houden. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat de NMa voor de luchtvaartactiviteiten op Schiphol heeft vastgesteld dat sprake is van een economische machtspositie en dat er volgens de regering geen aanwijzingen zijn dat Schiphol ten aanzien van commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten, zoals de concessies voor winkels en verhuur van kantoorruimten, een economische machtspos-

---

<sup>1</sup> De huidige leden van de RvC zijn mevrouw Maas-de Brouwer en de heren Kalff, Van den Broek, Hessels, Woltman, Patijn en Stevens.



sitie heeft of dat een dusdanig risico op misbruik bestaat dat er aanleiding zou zijn tot het vaststellen van een sectorspecifieke regeling. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering hier nader op in te gaan.

Allereerst moet worden gemeld dat het kabinetsbeleid wordt gekenmerkt door terughoudendheid bij het opstellen van sectorspecifieke reguleringsmaatregelen. In tegenstelling tot de luchtvaartactiviteiten is de noodzaak tot sectorspecifieke reguleringsmaatregelen voor de niet-luchtvaartactiviteiten naar het oordeel van het kabinet niet aanwezig. Voor de niet-luchtvaartactiviteiten zijn dikwijls alternatieven voorhanden, zoals de trein in plaats van de auto in het voor- en natransport, winkelaankopen op andere locaties dan Schiphol en kantoren die ook buiten het Schiphol-areaal kunnen worden gehuurd. Ten aanzien van de niet-luchtvaartactiviteiten is dan ook in veel mindere mate sprake van «gebonden» gebruikers en is een economische machtspositie door de NMa niet geconstateerd.

Voorts moet er op worden gewezen dat het hebben van een economische machtspositie op zichzelf niet verboden is. Het gaat erom dat eventueel misbruik van een economische machtspositie voorkomen wordt. Bij verdenking van misbruik van een economische machtspositie ten aanzien van bijvoorbeeld autoparkeren, concessies van winkels en het verhuren van kantoorruimten, is het mogelijk een klacht in te dienen bij de NMa. Deze zal dan op basis van nationale mededingingswetgeving een oordeel vellen. Tot op heden zijn er echter geen indicaties in de vorm van klachten over de niet-luchtvaartactiviteiten bij de NMa.

Kan worden aangegeven waarom er niet voor gekozen is om alleen de commerciële niet-luchtvaartactiviteiten te vervreemden en op deze wijze een scheiding aan te brengen tussen «infrastructuur» en exploitatie, zoals ook in de energiesector heeft plaatsgevonden? Is de regering met de CDA-fractie van mening dat de «niet-luchtvaartactiviteiten» een wezenlijke rol spelen bij de «reiservaring» van de consument en dat het daarom noodzakelijk is dat een goede service aan reizigers wordt geboden tegen concurrerende tarieven (passenger service charge, security charge, parkeergelden, horeca en dergelijke).

In de energiesector is het beheer van het netbedrijf (transport) afgescheiden van het handelsbedrijf (leverantie/verkoop). Deze scheiding van infrastructuur en exploitatie heeft als doel om de concurrentie op de infrastructuur te bevorderen. In de luchtvaartsector concurreren de luchtvaartmaatschappijen op de luchtvervoersmarkt, die reeds afgezonderd is van de luchthaveninfrastructuur. Met een splitsing van het eigendom van de «infrastructuur» van NVLS en de exploitatie van commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten zijn dan ook geen voordelen in de vorm van concurrentieprikkels behalen. Aan de andere kant zou hiermee een moeizame en ingewikkelde afstemming tussen beide activiteiten op de locatie Schiphol worden geïntroduceerd. Zo wordt bijvoorbeeld de terminal deels aangewend voor luchtvaartactiviteiten en deels voor de commerciële activiteiten. Bij de aanwezigheid van twee verschillende exploitanten met verschillende verantwoordelijkheden kan dit leiden tot afstemmingsproblemen, wat uiteindelijk ook ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit van de geboden dienstverlening voor luchtvaartactiviteiten.

Van een tot op zekere hoogte vergelijkbare splitsing in exploitatie tussen infrastructuur (banenstelsel, platforms) en terminalgebouwen is men op andere luchthavens in het buitenland (Brussel, Zürich) teruggekomen en heeft men deze weer samengevoegd.

Wij delen de mening van de leden van de CDA-fractie dat met betrekking tot de commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten (zoals winkels, autoparkeren) een goede service aan reizigers dient te worden geboden tegen

marktconforme tarieven, in de zin dat geen misbruik van een economische machtspositie mag worden gemaakt. Zoals hiervoor al is aangegeven, zijn daarvoor echter geen indicaties. Bij eventuele klachten kunnen consumenten en bedrijven terecht bij de NMa op grond van artikel 24 van de Mededingingswet of bij de civiele rechter.

Wat betreft de passenger service charge en de security charge zijn de sectorspecifieke regulering van tarieven in relatie tot de daarvoor geboden kwaliteit van de luchtvaartactiviteiten van toepassing.

In het proces van vaststellen van tarieven en heffingen voor de luchtvaart is door de regering voorzien in consultaties van de luchthaven met gebruikers. Als gebruikers worden in het voorliggende wetsvoorstel de luchtvaartmaatschappijen, welke gebruik maken van de luchthaven, aange-merkt. Is de regering bereid om te overwegen om deze groep van «gebruikers» uit te breiden tot de georganiseerde reisbranche als vertegenwoordiger van zowel vakantiegangers als zakenreizigers?

NVLS dient voor het vaststellen van tarieven en voorwaarden van de luchtvaartactiviteiten de gebruikers te consulteren. Die gebruikers zijn de luchtvaartmaatschappijen en andere (rechts)personen die vluchten uitvoeren. Het zijn deze gebruikers die primair en direct gebruik maken van de luchtvaartactiviteiten van NVLS. Zij zijn ook de zakelijke wederpartij van NVLS. Het is daarom logisch dat NVLS deze directe gebruikers consulteert, aangezien de tarieven en voorwaarden op hen betrekking hebben. Zij worden in de gelegenheid gesteld hun visie te geven op de hoogte van de tarieven in relatie tot de gewenste capaciteit en kwaliteit («service levels») van de geboden dienstverlening van de luchtvaartactiviteiten.

Overkoepelende belangenverenigingen, reisorganisaties, consumentenbond en belangenorganisaties van verladers en expediteurs zijn geen directe belanghebbenden in de zin van de Mededingingswet ter zake van misbruik van een economische machtspositie. Het zijn vertegenwoordigers van afnemers van de diensten van de vervoerders, zijnde de luchtvaartmaatschappijen.

Het belang van de individuele reiziger wordt nu bij de consultaties behartigd door de luchtvaartmaatschappij. De belangen van de primaire gebruikers en de consumenten lopen immers waar het gaat om de luchthaventarieven parallel. Los van redenen van zuiver praktische aard (wie behartigt nu het belang van de reiziger, voor welke categorieën reizigers en welke afweging wordt daartoe gemaakt?), zien wij ook geen duidelijke voordelen voor de individuele reiziger ten opzichte van de huidige situatie. Om die reden overwegen wij niet om tot uitbreiding van de groep van gebruikers in het consultatieproces over te gaan.

De leden van de CDA-fractie hebben bij eerdere behandeling van dit wetsvoorstel aangegeven bang te zijn dat het wetsvoorstel voor tariefregulering en de voorgenomen beursgang zowel afzonderlijk als in combinatie tot hogere tarieven zouden kunnen leiden. Na een eventuele beursgang zullen private aandeelhouders immers hogere rendementseisen stellen. De leden van de CDA-fractie vroegen zich toen af waarom de Wet luchtvaart in aanvulling op de Mededingingswet niet de volgende punten verankerde: toepassing van de ICAO-policy voor Airport Charges, welke zegt dat de tarieven gebaseerd moeten zijn zowel op de kosten van de luchthaveninfrastructuur als op de opbrengsten uit de overige activiteiten van de luchthavenexploitant. Met betrekking tot dit punt vroegen deze leden zich verder af waarom de regering het voorstel van de voorzitter van de NMa om te komen tot een systeem van «middle till» niet had meegenomen bij het opstellen van voorliggend wijzigingsvoorstel. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een uitvoerige reactie

op deze punten, aangezien zij van mening zijn dat in de nota naar aanleiding van het verslag bij het aanhangige wetsvoorstel deze punten onvoldoende zijn belicht. Zij verzoeken de regering nader te onderbouwen waarom er niet is gekozen voor een «middle till», temeer daar in het voorliggende voorstel door de regering met de aanpassing van artikel 8.25d een stap richting «middle till» wordt gezet. Met deze aanpassing wordt de exploitant van de luchthaven de mogelijkheid geboden om bij de vaststelling van de tarieven voor luchtvaartactiviteiten een bijdrage vanuit andere, commerciële niet-luchtvaartactiviteiten in aanmerking te nemen.

Wij delen de zorg niet dat hogere rendementseisen van private aandeelhouders tot hogere tarieven zouden kunnen leiden. Bij de tariefregulering staat immers voorop dat de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten kostengeoriënteerd dienen te zijn, inclusief een redelijk rendement. Door een redelijk rendement toe te staan zijn er adequate investeringsprikkels, die in het belang van de continuïteit van de luchthaven zijn en daarmee van de mainport.

Het toegestane rendement is begrensd, ook bij een beursgang met veeleisende private aandeelhouders. In de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003–2004, 25 435, nr. 7) is de maatstaf daarvoor, te weten de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet ofwel de Weighted Average Cost of Capital (WACC), nader toegelicht. Gekozen is voor een conservatieve, relatief lage WACC als toegestaan maximum rendement.

Het kabinet heeft bewust niet gekozen voor het opnemen van een verplichte bijdrage van de commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten in de Wet luchtvaart. Een expliciete verplichte bijdrage zou naar onze mening gewenste investeringsprikkels aantasten, ver ingrijpen in de bedrijfsvoering en de financiële positie van de luchthaven negatief beïnvloeden. De te kiezen omvang zou daarnaast een willekeurig karakter hebben. Deze zou keer op keer door de betrokken marktpartijen ter discussie worden gesteld.

De regelgeving laat de luchthavenexploitant overigens wel vrij om, bijvoorbeeld afhankelijk van de marktomstandigheden, een bijdrage aan de luchtvaartactiviteiten uit de winst op de commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten in de tarieven te verwerken. Deze mogelijkheid is ingesteld om de luchthaven de nodige flexibiliteit te bieden om concurrerend te blijven ten opzichte van andere internationale luchthavens. De tariefontwikkeling is derhalve naar boven begrensd ter bescherming van de gebruikers, maar naar beneden vrij gelaten ter bescherming van het concurrerend vermogen van de luchthaven.

In dit verband moet worden opgemerkt dat het in de ICAO-aanbevelingen (zesde editie, 2001), waarin wordt gesproken van «allowing for ... contributions of non-aeronautical activities» ..., evenmin verplicht is gesteld om een bijdrage uit de niet-luchtvaartactiviteiten te verwerken. Er wordt slechts de mogelijkheid geboden om hiermee desgewenst rekening te houden. Dit is juist zo geformuleerd vanwege de uiteenlopende reguleringsregimes in de verschillende landen.

Voor het «middle till»-principe, dat een verplichte bijdrage aan de luchtvaartactiviteiten vanuit de commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten impliceert, gelden de bovengenoemde algemene nadelen. Daarnaast kleven aan een eventuele toepassing van het «middle till»-concept specifieke nadelen. Zo is het een ingewikkelde methode. Bij het «middle till»-principe zou evenals bij het nu gekozen »dual till«-principe sprake zijn van een gescheiden administratie voor de luchtvaartactiviteiten, waarbij de gedeelde vaste materiële activa in eerste instantie volledig worden toegekend aan de luchtvaartactiviteiten. Vervolgens zou, voorzover deze

gedeelde activa worden gebruikt voor de niet-luchtvaartactiviteiten, een marktconforme vergoeding dienen te worden betaald aan de luchtvaartactiviteiten. Marktconforme prijzen (met een vergelijkbaar risicoprofiel en dergelijke) zijn echter niet objectief vast te stellen. Het zijn rekenprijzen die bovendien periodiek bijstelling vergen. Dit komt neer op een vergaande inmenging in de bedrijfsvoering van een beursgenoteerde onderneming en zal hoge administratieve lasten en transactiekosten teweegbrengen voor NVLS of uitvoeringskosten voor de toezichthouder. Het effect op de financiële positie van NVLS als geheel laat zich moeilijk exact voorspellen, maar deze zal waarschijnlijk aanzienlijk verslechteren. Het «middle till»-concept is ook geen in de praktijk beproefd systeem. Er zijn geen voorbeelden bekend op andere beursgenoteerde luchthavens (of andere sectoren) waar dit concept is toegepast.

De leden van de fractie van de PvdA achten het van belang dat de tarieven niet onevenredig stijgen, maar ook dat de luchthaven geen misbruik kan maken van haar machtspositie. Zonder privatisering geeft de wijziging goede handvatten voor handhaving van de tarieven, aldus deze leden. De aanleiding voor deze wetwijziging, voorgenomen vervreemding van een minderheidsaandeel, steunen de leden van de PvdA op dit moment niet, maar ook zonder privatisering acht deze fractie het wenselijk dat overheidsinvloed op de tarieven wordt geformaliseerd, daar hiervoor tot nog toe geen wettelijke basis bestaat.

Het toezicht op de luchthaventarieven kent thans wel een wettelijke basis, namelijk artikel 36 van de Luchtvaartwet. Overigens onderschrijven we in dit verband dat de huidige wet onvoldoende aanknopingspunten biedt voor een effectieve toetsing. De nieuwe regelgeving voorziet hierin en biedt aansluiting bij het algemene mededingingsrecht. Ook wordt voorzien in de behoefte aan een onafhankelijk toezichthouder met voldoende sanctiemogelijkheden.

De leden van de VVD-fractie vragen, in verband met de keuze voor kostengeoriënteerde luchthaventarieven, of bij de NMa en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wel voldoende expertise aanwezig is voor een kwalitatief goede toetsing van de tarieven. Op dit moment kunnen gebruikers, ex post, zienswijzen inbrengen inzake de toetsing van het tarievenstelsel. Waar ligt de bewijslast met betrekking tot het eerlijk vaststellen van deze tarieven en welke criteria worden hiervoor vastgelegd? Kan worden aangegeven waarom niet is gekozen voor een systeem met een wettelijk vastgelegd gebruikersplatform waarin de sector samen met gebruikers de tarieven vaststellen en dat vervolgens als gezamenlijk advies ter goedkeuring aan de NMa voorlegt?

Omdat de gekozen vorm van sectorspecifieke regulering in het algemeen aansluit bij de criteria van de Mededingingswet, verwachten wij dat (de Vervoerkamer van) de NMa beschikt over de vereiste expertise voor een adequate toetsing van de tarieven. Overigens is de NMa uitgebreid geconsulteerd bij de totstandkoming van de regelgeving en heeft de NMa in die fase al «geïnvesteerd» in het opbouwen van aanvullende kennis.

NVLS is, als luchthavenexploitant, wettelijk verantwoordelijk voor het vaststellen van tarieven en voorwaarden en de kwaliteit van de geboden dienstverlening. De bewijslast ligt daarmee bij NVLS. De exploitant dient zich aan de regelgeving terzake van de tarieven en voorwaarden te houden, waaronder de criteria van kostenoriëntatie en non-discriminatie. De exploitant dient de gebruikers in dit kader te consulteren en de voorgestelde tarieven en voorwaarden van een adequate toelichting en economische onderbouwing te voorzien. De gebruikers worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Nadrukkelijk is in de regelge-

ving vastgelegd dat NVLS slechts gemotiveerd van de zienswijzen van de gebruikers mag afwijken. Zodoende kunnen de marktpartijen overleg voeren over het tariefsniveau in relatie tot de gewenste capaciteit en kwaliteit van de geboden dienstverlening, alsmede de daarmee gemoeide investeringen.

Het gezamenlijk met de gebruikers vaststellen van de tarieven en voorwaarden is niet wenselijk, omdat dit de gebruikers medeverantwoordelijk zou maken voor de bedrijfsvoering van NVLS. Verder is niet gekozen voor een reguleringsstelsel waarbij NVLS de tarieven en voorwaarden ter goedkeuring dient voor te leggen aan de NMa. Dit biedt weinig meerwaarde in die gevallen waarin de gebruikers geen klachten zouden hebben. Belangrijker bezwaar is dat marktpartijen minder prikkels zouden hebben om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen om te trachten via gezamenlijk overleg tot overeenstemming te komen. Een goedkeuringsstelsel zou een zwaardere betrokkenheid van de toezichhouder en zeer uitgebreide regelgeving als beoordelingskader onvermijdelijk maken, alsmede hoge(re) uitvoeringskosten met zich mee brengen.

Na vaststelling van de tarieven door NVLS kunnen gebruikers wel een klacht indienen bij de NMa. In het reguleringsstelsel zijn de proceduretermijnen in dit verband zodanig gekozen dat in veel gevallen een oordeel van de NMa beschikbaar is nog voordat de tarieven in werking zullen zijn getreden. Het stelsel biedt daarmee in feite dezelfde voordelen als een ex ante goedkeuring door de toezichhouder in die gevallen waarin marktpartijen er onderling niet uit komen.

Verder wordt aangegeven dat het maximale toegestane rendement voor luchtvaartactiviteiten ten hoogste gelijk is aan de WACC. De leden van de VVD-fractie vragen waarom het criterium van de WACC is gekozen. Betreft het hier enkel een rendement behaald op de infrastructuur of moet dit breder worden gezien? Wordt deze methodiek trouwens ook toegepast in andere landen? Leidt toepassing van deze methodiek en de voorgeschreven afschrijvingsmethodiek (ter beperking van fluctuaties in de tarieven) niet tot te veel regels en daardoor wellicht concurrentienadeel ten opzichte van buitenlandse luchthavens?

De WACC als maatstaf voor het maximale toegestane rendement sluit qua principe aan bij de wijze waarop de NMa op grond van de Mededingingswet eventueel misbruik van marktmacht beoordeelt. De WACC is een algemeen aanvaard concept als indicator van de vermogenskosten van een onderneming en wordt wereldwijd toegepast. Het is bij gereguleerde bedrijven een veel gebruikte maatstaf, zowel in de luchthavensector als in andere sectoren. Met de begrenzing van het toegestane rendement wordt beoogd een eventueel monopolievoordeel voor de luchthavenexploitant weg te nemen, als benadering voor een situatie met vrije concurrentie. Het bedoelde rendement heeft uitsluitend betrekking op de luchtvaartactiviteiten, waaronder het banenstelsel, apparatuur en de aan de luchtvaartactiviteiten toegerekende gedeelten van de terminal.

De voorgeschreven afschrijvingsmethodiek voor grote investeringsprojecten is mede op verzoek van de luchtvaartsector (KLM, NVLS) in de regelgeving verwerkt. Aangezien deze afschrijvingssystematiek alleen voor zeer grote investeringen wordt gebruikt is de te verwachten administratieve last beperkt.

Wij verwachten derhalve niet dat de WACC-systematiek of de afschrijvingssystematiek nadelige gevolgen voor de concurrentiepositie heeft.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de belangen worden geborgd van de gebruikers van niet-luchtvaartactiviteiten en waar en hoe kan men in beroep gaan tegen eventueel onredelijk hoge tarieven voor deze activiteiten. Op grond van welke analyse komt de regering tot de conclusie dat geen sprake is van onevenredig grote marktmacht in het geval van niet-luchtvaartactiviteiten?

Aangezien de leden van de CDA-fractie eerder soortgelijke vragen hebben gesteld, volstaan wij hier met een verwijzing naar de daarop gegeven beantwoording.

Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie nog enkele vragen over mogelijke kosten van de veiligheid op de luchthaven. Gesteld wordt dat de minister van Justitie de luchthaven een aanwijzing kan geven om maatregelen te treffen ten aanzien van de veiligheid in verband met onvoorziene omstandigheden. Indien deze maatregelen niet-structureel zijn, komen zij ten laste van het Ministerie van Justitie. Indien zij wel structureel zijn, komen deze kosten ten laste van de luchtvaartsector. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of deze regel kan leiden tot een concurrentienadeel ten opzichte van andere Europese luchthavens. Te denken valt aan een situatie waarbij een terroristische dreiging enkel betrekking heeft op Nederland. Zou het niet beter zijn structurele veiligheidsmaatregelen enkel door te berekenen aan de luchtvaartsector indien deze maatregelen binnen de EU genomen worden en dus voor alle EU-luchthavens gelden?

Voorop moet worden gesteld dat de doorberekening van onvoorziene, extra veiligheidsmaatregelen met een structureel karakter via de tarieven van NVLS is vastgelegd in reeds bestaande wetgeving, te weten artikel 37ac van de Luchtvaartwet. De nieuwe regelgeving, verband houdend met de beursgang van NVLS, die thans wordt voorgesteld ziet niet op deze doorberekenings-systematiek en brengt daar dus ook geen verandering in. In het huidige wetsvoorstel inzake tariefregulering en het ter uitvoering daarvan opgestelde concept-«Besluit exploitatie luchthaven Schiphol» wordt slechts uitgewerkt op welke wijze de NVLS de kosten van dergelijke maatregelen mag doorberekenen aan de luchtvaartmaatschappijen.

Wij delen de mening van de aan het woord zijnde leden om met betrekking tot de doorberekening van dergelijke onvoorziene extra veiligheidsmaatregelen aandacht te schenken aan eventuele concurrentienadelen voor de Nederlandse luchtvaartsector ten opzichte van andere Europese luchthavens. Daarbij achten wij het wenselijk om de vraagstelling te verbreden en te bezien in hoeverre overheidsbeleid (nationale voorschriften, implementatie van EU-regels) ten aanzien van veiligheidsmaatregelen in het algemeen de concurrentieverhoudingen tussen de luchthavens in Europa verstoort. Dit betreft de wijze waarop de uitvoering van de security-activiteiten is georganiseerd, de aard van de opgelegde maatregelen en de mate waarin de daarmee gemoeide kosten op de luchtvaartmaatschappijen worden verhaald.

Op dit moment kan een tweetal studies worden genoemd, op basis waarvan deze vragen zouden kunnen worden beantwoord. Zo heeft de Europese Commissie recentelijk een studie naar de omvang en wijze van doorberekening van de security-activiteiten afgerond. Naast dit onderzoek van de EU wordt op dit moment in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoek gedaan door middel van benchmarks naar de overheidsinvloed op de kostenniveaus van de luchtvaartsector in Nederland en een aantal andere Europese landen. Eén van deze benchmarks richt zich op security en grensbewaking op luchthavens. De resultaten van deze studie zullen in de loop van 2005 worden bekendgemaakt.

Op basis van de conclusies van beide onderzoeken zal in overleg met andere ministeries worden bezien of hieraan beleidsconsequenties, gericht op een versterking van het «level playing field» voor de Nederlandse luchtvaartsector, verbonden moeten worden.

De leden van de VVD-fractie hechten het grootste belang aan het handhaven en garanderen van de veiligheid op de luchthaven op minimaal het huidige niveau. In dit kader heeft de Minister toegezegd het advies van het VACS te onderschrijven en over te nemen. De leden van de VVD-fractie stellen een nadere toelichting bij het advies van de VACS op prijs. Kan aangegeven worden welke concrete acties worden ondernomen? Overweegt de regering bijvoorbeeld inderdaad het integrale veiligheidssysteem «Veiligheidsplatform Schiphol» wettelijk te verankeren en is de regering inderdaad bereid bestuurders strafrechtelijk te vervolgen? Zo ja, in welke gevallen? Is de regering tevens bereid het veiligheidsmanagement en de controle hierop te scheiden en op welke wijze zal hier invulling aan worden gegeven?

Bij brief van 25 oktober 2004 (Kamerstukken II, 2004–2005, 26 959, nr. 87) heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven de hoofdlijnen van het advies van VACS over de mogelijke veiligheidsrisico's van de voorgenomen beursgang van NVLS te onderschrijven. Het advies draagt bij aan de beoordeling van de houdbaarheid van de vigerende veiligheidsarrangementen op Schiphol, dit onder andere in relatie tot een mogelijke beursgang van NVLS. De certificering van de luchthaven is een internationaal door ICAO vastgestelde systematiek van toezicht waarbij de luchthaven aantoonbaar aan het bevoegd gezag dat zij voldoet aan de gestelde veiligheidseisen. Deze eisen zijn onder andere vastgelegd in de Regeling certificering luchtvaartterreinen en komen er in hoofdlijnen op neer dat op het luchtvaartterrein een veiligheidsmanagementsysteem moet zijn ingericht. Met dit systeem worden door de exploitant de veiligheidsrisico's aantoonbaar beheerst en wordt tevens gestreefd naar een continue verbetering van de veiligheid. De Inspectie Verkeer en Waterstaat ziet toe op de correcte uitvoering daarvan. De certificering van de luchthaven is een kritisch onderdeel van de veiligheidsarrangementen op Schiphol, ook bezien vanuit de invalshoek van een mogelijke beursgang. Daarom wordt in het Veiligheidsonderzoek Luchtvaart Nederland onder andere ook expliciete aandacht besteed aan de bevindingen en aanbevelingen van het onderhavige VACS-advies. De certificering van de luchthaven is recentelijk met succes afgerond en overige eventueel noodzakelijke concrete acties zullen, afhankelijk van de uitkomsten van het Veiligheidsonderzoek Luchtvaart Nederland, worden opgenomen.

### **Toezicht op de continuïteit van de luchthaven**

De regering voert aanwijzingsbevoegdheden voor de overheid in waarbij het instrumentarium bestaat uit audits, maatregelen, bestuursdwang, dwangsom en als uiterste middel de intrekking van de exploitatievergunning. Zowel door de Raad voor Verkeer en Waterstaat als de Raad van State worden grote vraagtekens gezet bij de nut en noodzaak van dit instrument. De leden van de CDA-fractie zouden graag een nadere onderbouwing zien op dit punt, waarbij wordt ingegaan op de nadelen zoals geformuleerd door beide eerder genoemde instanties. Kan de regering daarbij ook ingaan op de juridische vormgeving van de intrekkingbevoegdheid en dan in het bijzonder of het bij de eventuele intrekking van de exploitatievergunning slechts gaat om de vraag of er nog wel een luchthaven is of dat op het moment dat de continuïteit van die luchthaven als mainport in gevaar komt er ook een reden is voor intrekken van de exploitatievergunning? Hoe wordt, bij intrekking van de vergunning, voorzien in de continuïteit van de luchthaven?

De Raad van State heeft geen vraagtekens geplaatst bij nut en noodzaak van het toezichtsinstrumentarium met de genoemde elementen als zodanig, maar wel om een motivering gevraagd van enkele aanscherpingen uit de tweede nota van wijziging, alsmede van de proportionaliteit van de informatieverplichtingen van de luchthavenexploitant richting minister. In de toelichting bij de tweede nota van wijziging is daaromtrent een nadere motivering opgenomen. De strekking daarvan is dat de gevraagde informatie niet verder zal gaan dan nodig is om te kunnen beoordelen of er risico's zijn voor het te waarborgen publieke belang van de continuïteit van de luchthaven.

Ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft niet zozeer vraagtekens geplaatst bij het voorgestelde toezichtsinstrumentarium als geheel, maar specifiek bij de mogelijkheid om de exploitatievergunning in te trekken. De regering ziet deze laatste bevoegdheid echter als een noodzakelijk sluitstuk in het instrumentarium om de publieke belangen bij de continuïteit van de luchthaven te waarborgen. Intrekking van de exploitatievergunning moet worden gezien als een ultimum remedium in situaties van wanbeheer waarin het onvermijdelijk is geworden om een andere exploitant aan te wijzen. Gebruikmaking van de voorliggende mogelijkheden van het toezichtsinstrumentarium zal erop gericht zijn te voorkomen dat een dergelijke extreme situatie ontstaat. De door de Raad voor Verkeer en Waterstaat genoemde nadelen van een intrekking van de exploitatievergunning – zoals imagoschade – zijn echter in een dergelijke noodsituatie onvermijdelijk, maar al eerder ingetreden door wanbeheer van de exploitant zelf.

Wettelijke grond voor intrekking is, zoals gezegd, wanbeheer dat leidt tot een situatie waarin de continuïteit van de luchthaven in gevaar is. In zo'n uiterste situatie van wanbeheer leidt intrekking van de vergunning ook tot beëindiging van de erfpacht van NVLS. De Staat kan de economische beschikkingsmacht over de luchthaven dan overdragen aan een nieuwe exploitant.

De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele nadere vragen inzake de gang van zaken bij mogelijk wanbeheer. Wanneer is er sprake van wanbeheer? Bij wie ligt de bewijslast? Kan de regering zich situaties voorstellen waarbij het juridisch aantonen van wanbeheer lastig is? Op welke gronden kunnen sancties worden getroffen? Aangegeven wordt dat de NMa een boete kan geven met een maximale hoogte van 10% van de omzet. Kan de regering aangeven in welke gevallen tot een boete wordt besloten? Om welke omzet gaat het dan precies? Betreft het hier de omzet van de holding? Ten aanzien van het bestuur van de luchthaven vragen de leden van de VVD zich ook af op welke concrete wijze NVLS invulling gaat geven aan de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Welke verwachtingen heeft de regering hierover? Ziet zij privatisering c.q. beursgang als een goed moment voor NVLS om met een integraal MVO plan te komen?

In aanvulling op het hieraan voorafgaand gegeven antwoord wordt het volgende opgemerkt. De wettelijke norm voor wanbeheer is: aan NVLS toerekenbaar handelen of nalaten dat de continuïteit van de luchthaven in gevaar brengt. Bij het toezicht wordt onder meer gebruik gemaakt van in een AMvB uitgewerkte kwaliteits-, capaciteits- en financiële indicatoren om te beoordelen of dit gevaar zich voordoet. De bewijslast hiervoor ligt bij de Minister van Verkeer en Waterstaat, maar op NVLS rusten in dit verband verantwoordings- en informatieverplichtingen. Wil een besluit tot intrekking van de exploitatievergunning juridisch houdbaar zijn, dan moet het besluit noodzakelijk en proportioneel zijn in de gegeven omstandigheden. Het toezichtsinstrumentarium van het wetsvoorstel bevat daarom voorzieningen (audits en informatieverstrekkingen, aanwijzingen,



bestuursdwang en last onder dwangsom) waarvan de toepassing vooraf zal moeten gaan aan het ultimatum remedium tot intrekking van de vergunning en waarvan de toepassing ook de concrete onderbouwing van noodzaak en proportionaliteit van dat uiterste middel zal moeten opleveren. Een aanwijzing aan NVLS gericht op het voorkomen van de situatie van gevaar voor continuïteit van de luchthaven zal eerst aan de orde kunnen zijn als NVLS na overleg en waarschuwingen niet uit eigen beweging de nodige maatregelen treft. Bestuursdwang en een last onder dwangsom zijn handhavingsinstrumenten die vervolgens in beeld komen als NVLS de aanwijzing niet naleeft.

De bevoegdheid van de NMa om een boete op te leggen is geen handhavingsinstrument in het kader van de exploitatievergunning, maar in het kader van het sectorspecifieke mededingingstoezicht op de tarieven en voorwaarden van NVLS. De directeur-generaal van de NMa kan NVLS een boete oftewel last onder dwangsom opleggen om bij het niet naleven van de voorschriften handhavend te kunnen optreden.

Door de relevante bepalingen van de Mededingingswet van toepassing te verklaren kan een boete van ten hoogste 10% van de netto omzet van NVLS worden opgelegd. Het gaat hierbij om NVLS als rechtspersoon. De boete betreft daarom de netto-omzet van NVLS als geheel. Bij de bepaling van de hoogte van de boete zal de NMa rekening houden met de duur en de ernst van de overtreding.

Ten aanzien van de vraag hoe NVLS invulling geeft aan de principes van het maatschappelijk verantwoord ondernemen merken wij op dat dit los staat van een beursgang. Het Kabinet acht beleid ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen voor iedere onderneming van belang. Het maakt daarbij niet uit of de onderneming beursgenoteerd is of niet. Overigens geeft Schiphol nu al invulling aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. De onderneming heeft een MVO-beleid ontwikkeld, dat is geïmplementeerd en geïntegreerd in de strategie van het bedrijf. Binnen dit beleid zijn KPI's (Key Performance Indicators) afgesproken. De prestaties worden jaarlijks door een onafhankelijk bureau gecontroleerd. NVLS heeft zowel over 2002 als over 2003 een rapport verantwoord ondernemen opgesteld. Beide rapporten zijn te vinden op de website van de onderneming<sup>1</sup>.

Daarnaast worden de kwaliteits- en capaciteitsindicatoren met betrekking tot de luchthavenvoorzieningen opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Wanneer is deze amvb gereed, welke indicatoren worden hierin opgenomen en krijgt deze amvb nog een voorhangprocedure? Verder zouden de leden van de VVD-fractie graag inzicht hebben in het ACTAL-rapport dat is opgesteld naar aanleiding van de voorgestelde rapportage- en verantwoordelijkheidsprocedures.

Een concept voor de algemene maatregel van bestuur die het voorliggende wetsvoorstel uitwerkt, is reeds opgesteld. Deze concept-amvb – «Besluit exploitatie luchthaven Schiphol» – is reeds ter informatie aan uw Kamer gezonden. In artikel 7 van die concept-tekst wordt een aantal kwaliteitsindicatoren genoemd, zoals onder meer het aantal opstelplaatsen voor passagiers- en vrachtvliegtuigen, de totale oppervlakte van de terminals, aantallen pieren en gates, en het aantal doorlaatplaatsen in verband met de beveiliging van passagiers en bagage. Artikel 15 van de concept-amvb somt een aantal capaciteitsindicatoren op, waartoe onder meer het banenstelsel, het bagagesysteem en de voorrijwegen behoren.

Met de vaststelling van de amvb dient uiteraard te worden gewacht tot het onderhavige wetsvoorstel door de Staten-Generaal is goedgekeurd.

---

<sup>1</sup> [www.schiphol.nl](http://www.schiphol.nl).

Het wetsvoorstel bevat geen grondslag voor een voorhangprocedure bij de beide Kamers.

Wat betreft de vraag over Actal volstaan wij met een verwijzing naar de in antwoord op een eerder gestelde gelijksoortige vraag van de leden van de CDA-fractie meegezonden brief van Actal.

De leden van de VVD-fractie delen de opvatting dat het complex van regelgeving en toezicht dat in een geprivatiseerde situatie van toepassing zal zijn proportioneel moet zijn aan de risico's die daarmee worden ingeperkt. Tegelijkertijd zijn deze leden van mening dat ook in vergelijking met buitenlandse luchthavens geen onevenredig zwaar complex van regelgeving en toezicht moet worden opgetuigd waarmee NVLS een concurrentienadeel zou kunnen hebben. De leden van de VVD-fractie nodigen de regering graag uit nader aan te tonen waarom van zo'n concurrentienadeel geen sprake is.

In dit verband verwijzen wij naar het eerder gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie.

### **NVLS en exploitatievergunning Schiphol**

Binnen het geheel van voorgestelde maatregelen, hebben de leden van de VVD-fractie ook nog enkele vragen over de rol van het LVNL. Is de huidige ZBO-status van LVNL wel toereikend om haar functie goed te kunnen vervullen of ziet de Minister aanleiding om deze status ter discussie te stellen? Ziet de regering naar aanleiding van de privatisering van Schiphol reden de positie van LVNL te herzien? Graag zien de leden van de VVD-fractie een uitgebreide toelichting op dit punt tegemoet.

De status van LVNL staat los van de beoogde beursgang van NVLS. De positionering van LVNL wordt op haar eigen merites gezien, waarbij vooral de Europese ontwikkelingen van belang zijn. In antwoord op Kamervragen naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het toezicht op LVNL is de Minister van Verkeer en Waterstaat eind december 2004 nader ingegaan op de ZBO-status (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 825, nr. 4). Daarbij is aangegeven dat de ZBO-vorm voornamelijk als de meest geschikte rechtsvorm voor LVNL wordt gezien. In het kader van de implementatie van de Single European Sky-verordeningen wordt thans gewerkt aan aangepaste wetgeving. In dit kader wordt ook de positie van LVNL gezien. Overigens zal ook in het beleid inzake LVNL steeds het belang van de mainport Schiphol in het oog worden gehouden.

In zijn advies wijst de Raad van State op de mogelijkheid om de exploitatievergunning niet te verlenen aan de holding NVLS maar aan Schiphol Nederland BV (SNBV). Het argument is dat het intrekken van de exploitatievergunning van SNBV veel realistischer en praktischer uitvoerbaar is dan het intrekken van een vergunning van NVLS. De leden van de VVD-fractie stellen een nadere toelichting van de regering op prijs waarom deze optie is afgewezen.

Verlening van de exploitatievergunning aan SNBV is inderdaad een denkbaar alternatief voor verlening van de vergunning aan de holding (NVLS). Gekozen is voor verlening aan NVLS, omdat strategische beslissingen van de holding (NVLS) van beslissende betekenis kunnen zijn voor het waarborgen van de nakoming van de exploitatieverplichting. Het verdient daarom de voorkeur dat het toezicht op de exploitatievergunning zich kan richten op de holding (NVLS) als geheel, met inbegrip van SNBV. Deze constructie is heel wel praktisch uitvoerbaar in een situatie van intrekking

van de vergunning, omdat deze alleen de activiteiten van SNBV betreft en niet de overige activiteiten van de holding.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat adviseert om te voorkomen dat prestatiecontracten en/of optieregelingen voorzieningen bevatten die het zittende management een direct eigen belang geven bij privatisering. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens is dit advies over te nemen.

In reactie hierop kunnen wij bevestigen dat dit advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat zal worden overgenomen.

Ten slotte zouden de leden van de VVD-fractie graag de toezegging hebben dat enige tijd na het gedeeltelijk privatiseren van Schiphol een grondige evaluatie wordt uitgevoerd van de nieuwe situatie. Bij deze evaluatie moet de mogelijkheid om de luchthaven verder te privatiseren expliciet als mogelijke toekomstvariant worden meegenomen. Een toelichting van de regering op dit punt wordt op prijs gesteld.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt door middel van het nieuwe artikel 12.3a van de Wet luchtvaart de verplichting ingevoerd om de werking van het nu voorliggende pakket aan wet- en regelgeving te evalueren. Daarnaast is het staand beleid dat iedere staatsdeelneming minimaal eens in de vijf jaar wordt doorgelicht op de vraag naar eventuele belemmeringen die kunnen bestaan tegen (verdere) vervreemding van de desbetreffende deelneming. Verschillende varianten, zoals behoud van een meerderheidsbelang, maar ook de mogelijkheid van verdere privatisering, kunnen dan in beschouwing worden genomen.

Overigens zal er geen verdere vervreemding plaatsvinden waardoor het overheidsbelang onder 50% zou komen, voordat hierover een op instemming gericht overleg met de Tweede Kamer is gevoerd.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Minister van Financiën,  
G. Zalm