

Vergaderjaar 2005–2006

28 074

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT¹

Vastgesteld 18 oktober 2005

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

I Vragen en opmerkingen van de commissie

1. Nut en noodzaak, alternatieven, langetermijn-perspectief

Kan de regering nog eens de kern van «nut en noodzaak» van deze beursgang aangeven? Welke alternatieven vormen van beleid zijn overwogen en op welke gronden zijn deze afgefallen ten gunste van de beleidsvariant «beursgang»?

De Raad voor Verkeer en Waterstaat concludeert dat de overheid bijna alles kan regelen in wet- en regelgeving, bijv. veiligheid, milieu en ruimtelijke ordening, maar dat de dynamiek van Schiphol, de mainport-functie, niet kan worden geborgd via wet- en regelgeving. Daarvoor is het, aldus deze raad, noodzakelijk dat de Staat een meerderheidsaandeel in het bedrijf houdt. De regering wil echter niet sturen op aandeelhouderschap en wil juist een sterke scheiding aanbrengen tussen wet- en regelgeving en het aandeelhouderschap.

Zij stuurt immers met regelgeving en niet met aandelen, aldus de staatssecretaris. Bovendien zou dit niet passen binnen het systeem van het vennootschapsrecht.

Blijkens het gestelde in het nader rapport van de regering op het advies van de Raad van State, is «het uitdrukkelijk niet de ambitie dat de Staat zijn bevoegdheden als meerderheidsaandeelhouder gebruikt om het bedrijfsbeleid van de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS) te beïnvloeden.». De regering stelt tevens dat voor de waarborging van de publieke belangen het niet uitmaakt of de meerderheid van de aandelen NVLS in handen komt van een buitenlandse onderneming. Ook sluit zij na evaluatie van de wet na 5 jaar, verdere privatisering niet uit.

Graag verneemt de commissie met welke ambitie de regering voornamelijk dan wél vasthoudt aan de eigendom van een meerderheidsaandeel. Wat is daarbij haar langetermijnvisie op Schiphol als mainport en hoe ziet zij

¹ Samenstelling:

Leden: Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Lans (GL) (*voorzitter*), Doesburg (VVD), Walsma (CDA), Pormes (GL), Van den Oosten (VVD), Ten Hoeve (OSF), Sylvester (PvdA), Schouw (D66) en Van Raak (SP).

Plv. leden: Franken (CDA), Schuurman (CU), Van Leeuwen (CDA), V.d. Broek-Laman Trip (VVD), vac. (GL), Wagemakers (CDA), vac. (VVD), Eigeman (PvdA), Hamel (PvdA), Engels (D66) en Kox (SP).

de rol van de meerderheidsaandeelhouder/de Staat ten aanzien van de economische belangen van de mainport Schiphol op die lange termijn? Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de mainportvisie en de evaluatie van de luchtvaartwet die begin volgend jaar worden verwacht? Loopt dit wetsvoorstel niet op deze zaken vooruit?

2. Doelstellingen van de vervreemding

Kan de regering nog eens uitleggen wat het voornaamste argument is om tot vervreemding van een minderheidsbelang in Schiphol over te gaan? Is het alleen om additionele middelen ten behoeve van het mobiliteitsbeleid te verkrijgen, zoals was verwoord in het hoofdlijnenakkoord van Balkenende I of spelen ook meer principiële redenen een rol, zoals het voor een deel op «de markt zetten» van de luchthaven, een terugtrekkende overheid; kortom: op welke beleidsfilosofie is de vervreemding gebaseerd?

De commissie vraagt dit ook nu de regering op andere terreinen in de infrastructuur zich een meer actieve rol toeigent; denk bijv. aan deelnemingen van het Rijk in de vaste oeververbinding Westerschelde, het Havenbedrijf Rotterdam (de andere mainport!) en in de Zuidas in Amsterdam.

Bij brief van 4 februari 2002 refereerde de minister van V&W aan het algemeen kabinetsbeleid om overheidsdeelnemingen te vervreemden als er niet expliciete redenen zijn om deze te behouden. «De Staat is immers geen belegger. De middelen die nu vastzitten in de onderneming (en die bij privatisering vrijkomen) kunnen via de algemene middelen voor andere nuttige zaken worden aangewend.» Graag ziet de commissie het begrip «andere nuttige zaken» toegelicht. Het betreft hier immers een eenmalig te incasseren opbrengst, die bij uitstek aangewend zou moeten worden ter investering in nieuwe (kennis)infrastructuur, dan wel in vermindering van de staatsschuld. Heeft de regering wellicht al een andere bestemming voor de opbrengst voor ogen? Zo ja, kan die niet worden gefinancierd via staatsleningen? Zijn er met een financiering uit staatsleningen in het verleden problemen ontstaan en is daarom gekozen voor deze weg?

In de stukken valt te lezen, dat het doel van deze operatie is, dat Schiphol bedrijfsmatiger kan opereren. Waarom is er dan niet principieel gekozen voor een privatisering in die zin dat de regering voorstelt om een meerderheid van de aandelen te verkopen? Met de verkoop van een minderheid van de aandelen blijft Schiphol immers juridisch gezien eigendom van de Nederlandse Staat.

3. Mogelijke gevolgen van de vervreemding

De meerderheidsaandeelhouder – in casu de Staat – kan als overheid allerlei maatregelen nemen die voor de mainportfunctie erg belangrijk zijn, maar die voor de minderheidsaandeelhouder(s) eventueel minder positief uitpakken. Men kan hierbij denken aan majeure beslissingen op het terrein van de ruimtelijke ordening. De rijksoverheid kan na verloop van tijd uit ruimtelijk-economische overwegingen moeten besluiten om de luchthaven Schiphol te verplaatsen (bijv. op een locatie aan de kust!). Hoe verhoudt zo'n majeure beslissing van de Staat zich tot haar rol van meerderheidsaandeelhouder van een beursgenoteerde onderneming en tot de belangen van de minderheidsaandeelhouder(s)?

Avontuurlijke investeringen of mismanagement in het algemeen kunnen een bedreiging vormen voor de continuïteit van de onderneming als geheel. De voorgestelde waarborgen; 3-jaarlijkse rapportageplicht,

toezicht door IVW, waarschuwing/investeringsaanwijzing en de mogelijkheid de exploitatievergunning in te trekken lijken vrijwel uitsluitend gericht te zijn op de prestaties van de exploitant op aviation gebied. Zorgt hij tijdig voor voldoende capaciteit? Voldoet hij qua investering en onderhoud aan veiligheidseisen? Etc. Dat neemt niet weg dat verpaupering van het non-aviation deel van de luchthaven en daarmee afnemende aantrekkelijkheid voor passagiers evenzeer de continuïteit van de mainport in gevaar kunnen brengen. Ook de met luchtvaartmaatschappijen af te sluiten SLA's zullen zich hier niet of nauwelijks over uitspreken. Graag ontvangt de commissie een reactie op dit punt.

De Raad van State is in zijn advies van oordeel dat het ongewis is welke de financiële gevolgen zijn van de lange termijn beleidskeuze, die in feite neerkomt 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 de NVLS.

Het is volgens de regering onjuist om van een ongelimiteerde verplichting te spreken. De aandeelhouders kunnen immers emissievoornemens tegenhouden. Het kabinet stelt dat in de nieuwe situatie een minderheidsdeel van de expansiefinanciering door private aandeelhouders kan worden gefinancierd, zonder dat het meerderheidsaandeel van de overheid verdwijnt. Kan de regering nog eens uitleggen hoe zij in de praktijk bij expansie-investeringen en emissies haar meerderheidsbelang gestalte kan blijven geven?

4. De positie van de exploitant

In de nieuwe, inmiddels gerealiseerde, rolverdeling tussen sector en rijk geeft het rijk de randvoorwaarden aan waarbinnen de sector de beschikbare ruimte (bijv op het gebied van geluid) optimaal zal kunnen benutten. Beschikt de exploitant nu en in de toekomst over voldoende instrumenten om die optimalisatie ook werkelijk te realiseren? De Staat kent landingsrechten toe, de onafhankelijke slotcoördinator kent slots toe en ten aanzien van tarieven geldt het non-discriminatie beginsel. Heeft de exploitant voldoende middelen om bijvoorbeeld stille vliegtuigen te bevoordelen ten opzichte van lawaai-bakken?

II Vragen en opmerkingen uit verschillende fracties

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of de regering Schiphol op zichzelf beschouwt terwijl Schiphol onderdeel uitmaakt van een gebied waarin het de motor is. Met andere woorden, verkoopt de regering met de aandelen Schiphol niet veel meer dan dat?

Op welke wijze borgt dit wetsvoorstel de kwaliteit van het milieu en de duurzaamheid, ook op de langere termijn?

De regering denkt te sturen via wet- en regelgeving Kan zij meedelen hoe zij de expertise in huis heeft of haalt om überhaupt zo'n ingewikkeld complex als de mainport Schiphol te kunnen sturen en controleren?

De leden, behorende tot de fractie van het CDA merkten op dat met betrekking tot transparantie in het verleden is besloten om het voormalige staatsbedrijf der PTT te splitsen in een post- en telecombedrijf. Op deze wijze zou het voor toekomstige aandeelhouders inzichtelijker worden wat de kernactiviteiten van het bedrijf zijn. Op dit moment worden er door de Schiphol Group zeer diverse activiteiten ontwikkeld, men is niet alleen verantwoordelijk voor de luchthaven en de infrastructuur op de locatie in de Haarlemmermeer, men draagt ook mede verantwoordelijkheid voor onder andere de luchthavens Lelystad, Eindhoven en Rotterdam. Daarnaast is men actief in het vastgoed, de exploitatie van winkels en

diverse andere activiteiten. Kan de regering aangeven waarom er niet voor gekozen is om te beoordelen welke activiteiten noodzakelijk zijn voor de mobiliteit in Nederland, deze in overheidshanden te houden en de niet noodzakelijke activiteiten te vervreemden. In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt al gesproken van een aviation en een non aviation deel. Waarom heeft het niet de voorkeur van de regering om de nu aangebrachte boekhoudkundige scheiding ook een juridische te laten zijn zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten ook het geval is?

Artikel 8.2a

In deze bepaling is vastgelegd dat het meerderheidsbelang in economische en juridische zin moet worden gehouden door de overheid en de minister van Financiën een of meer overheidsorganisaties aanwijst ter uitvoering daarvan. Wat wordt bedoeld met overheidsorganisaties? Kan dat ook een zelfstandig bestuursorgaan zijn? Moeten hieronder niet uitsluitend de Staat zelve, gemeenten en provincies worden begrepen? Aannemende dat dit bedoeld is, zouden deze leden voorts graag vernemen op welke wijze kan worden verzekerd, dat aandelen die door andere overheden dan de Staat worden gehouden door deze niet aan andere partijen kunnen worden overgedragen dan aan de Staat of mede-overheden. Dezelfde vraag stelden zij met betrekking tot de uitoefening van zeggenschap (overdracht stemrecht door volmacht-verlening bijvoorbeeld)».

De leden van de CDA-fractie zouden graag een volledig overzicht ontvangen van de regering waarin uiteengezet wordt welke verschillen in zeggenschap zullen bestaan na invoering van deze wet en vervreemding van een minderheidsbelang in vergelijking met de huidige zeggenschapsverhouding en welke middelen minderheidsaandeelhouders alsdan kunnen aanwenden ter bescherming van hun belangen.

In de toelichting op het amendement onder stuknummer 19 wordt door de indiener opgemerkt, dat door behoud van een meerderheidsbelang de Staat c.q. de overheid via het aandeelhoudersschap het mainportbelang kan invullen. Acht de regering het denkbaar, dat dit overheidsbelang divergeert ten opzichte van het vennootschapsbelang dat een aandeelhouder in acht moet nemen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering het dan met de leden van de CDA-fractie eens, dat het aandeelhouderschap niet ten dienste van een ander belang dan het vennootschapsbelang mag worden aangewend?

Kan de regering nader ingaan op de vraag hoe gegarandeerd kan worden dat de 50-plus van de overheid als geheel (Rijk + Amsterdam en Rotterdam) te allen tijde gehandhaafd kan worden? M.a.w. wanneer de beide andere overheden of één daarvan hun aandelen willen vervreemden, wie is dan aansprakelijk voor het uitgangspunt 50-plus en hoe gaat dat dan in z'n werk, zowel bij een beursgang als bij onderhandse plaatsing?

Artikel 8.25b

In het eerste lid van deze bepaling is onder a als intrekingsgrond genoemd: wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht. In de memorie van toelichting op pagina 9 worden drie indicaties van dat wanbeheer genoemd. Het is de leden van de CDA-fractie opgevallen, dat alleen in het eerste sub-deel van de tweede indicatie een verband wordt gelegd met de continuïteit van de luchthaven. Dat lijkt hen niet in overeenstemming met de in de wetsbepaling uitdrukkelijk gestelde eis, dat het wanbeheer de continuïteit van de luchthaven in gevaar brengt. Kan de regering aangeven waarin de eerste, de derde en het tweede sub-deel van de tweede indicatie het verband is

gelegen met het in gevaar brengen van de continuïteit van de luchthaven? Voorts viel het deze leden op, dat ook een afnemende economische activiteit op en rond de luchthaven, te wijten aan de exploitant, genoemd wordt als wanbeheer (eerste indicatie). Dat hoeft echter de continuïteit van de luchthaven *als luchthaven* niet in gevaar te brengen. Sluiting van winkels en/of afname van inkomen uit de exploitatie van niet-luchtvaart gebonden onroerend goed bedreigt prima facie op zichzelf niet de continuïteit van de luchthaven. In dit verband wezen deze leden erop, dat blijkens de nota naar aanleiding van het verslag (pag. 36) binnen het totaal van de exploitatiekosten inclusief vermogenskosten de aviationactiviteiten verlieslatend zijn en de commerciële landzijdige activiteiten winstgevend. Gaarne een toelichting terzake.

Zal na aanvaarding van deze wet titel 8 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek omtrent de geschillenregeling en het recht van enquête van toepassing zijn? Zo ja, op grond waarvan? Zo nee, op grond waarvan niet, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Ongeacht het antwoord op de hiervoor gestelde vragen omtrent titel 8 boek 2 BW stelden de leden van de CDA-fractie nog de volgende vragen op dit onderdeel. Waarom wordt gesproken van wanbeheer en niet van wanbeleid? Welke relevantie heeft de jurisprudentie van de Ondernemingskamer in het Amsterdamse Gerechtshof, resp. van de Hoge Raad inzake toepassing van titel 8 van boek 2 BW voor de beoordeling van de vraag of sprake is van wanbeheer? Ware het niet wenselijk geweest om hier uitdrukkelijk te verwijzen naar die jurisprudentie? Indien de regering zou antwoorden, dat uitdrukkelijk bedoeld is volledig te abstraheren van de civielrechtelijke jurisprudentie ex titel 8 boek 2 BW, omdat bij de toetsing aan de in deze wet vast te leggen vergunningvoorwaarde – wat artikel 8.25b, eerste lid onder a au fond is – alleen publiekrechtelijke belangen aan de orde zijn, creëert dit wetsvoorstel dan niet een ongewenste vermenging van civiel en publiek recht? De leden van de CDA-fractie lichtten deze vragen als volgt toe.

Op zichzelf is de exploitatie van de luchthaven Schiphol als een uniek element in de Nederlandse infrastructuur een publiek belang. Het past dan ook in het publiek recht om aan een vergunning voorwaarden te verbinden ter bescherming van dat belang. Bij die gedachte past een begrip als «beheer»; aan een vennootschap wordt de behartiging van een publiek belang opgedragen en dat is eerder beheer dan exploitatie. Of die vennootschap veel of weinig winst maakt, is vanuit publiek oogpunt minder van belang. Ook bij weinig winst kan sprake zijn van voldoende continuïteit. Voor aandeelhouders kan dat echter anders zijn. Ook in de zin van titel 8 boek 2 BW kan in een situatie dat de continuïteit niet bedreigd wordt toch sprake zijn van wanbeleid. De Staat zou als aandeelhouder derhalve van mening kunnen zijn, dat de exploitant meer winst had kunnen maken dan hij deed en hem daarom wanbeheer verwijten. Met name de eerste indicatie in de memorie van toelichting lijkt dat te impliceren. Nog complexer wordt het, indien een of meer minderheidsaandeelhouders de exploitant wanbeleid verwijten en daarin de civiele rechter aan hun zijde vinden, maar de Staat van mening is, dat geen sprake is van wanbeheer, resp. het College van Beroep voor het Bedrijfsleven geen wanbeheer aanwezig acht. Denkbaar is bijvoorbeeld, dat bepaalde luchtvaartactiviteiten zo weinig bijdragen aan de winstgevende landzijdige activiteiten, dat investeringen daarin niet gewenst zijn in de visie van minderheidsaandeelhouders. Anderzijds kunnen die luchtvaartactiviteiten wel van economische betekenis zijn voor het Nederlandse achterland, dus het bedrijfsleven buiten het door de exploitant te exploiteren gebied.

Voorts aannemende dat de geschillenregeling van de eerste afdeling van titel 8 toepassing vindt, rijst de vraag naar de visie van de regering op het begrip «gedragingen die het belang van de vennootschap» schaden in 2:336 BW en het schade van de belangen van mede-aandeelhouders in de zin van artikel 2:343 BW. Niet alleen als vergunningverlener, maar ook als aandeelhouder kan de Staat het publieke belang dat de exploitant moet behartigen in het oog houden bij zijn stemgedrag als aandeelhouder, resp. de uitoefening van haar overige aandeelhoudersbevoegdheden. Aangezien het vennootschapsbelang gediend zal zijn met behoud van de exploitatievergunning behoeft dat niet tot een belangenconflict te leiden. Dat ligt echter anders, indien het criterium van artikel 8:25b, eerste lid onder a onduidelijk is, omdat het ruimer kan worden uitgelegd dan de letterlijke tekst doet vermoeden. Indien de Staat als aandeelhouder uitgaat van een ruime uitleg en zich daardoor in zijn stemgedrag laat leiden, kunnen de minderheidsaandeelhouders dat opvatten als een botsing tussen vermeend publiek belang en vennootschapsbelang of aandeelhoudersbelang op grond waarvan zij een beroep zouden kunnen doen op 3:336 of 3:343 BW. Zie het voorbeeld aan het slot van de vorige alinea. Het laatste woord daarover heeft dan de civiele rechter, terwijl tegelijkertijd de bestuursrechter is geroepen te oordelen over het begrip wanbeheer dat de continuïteit van de luchthaven in gevaar brengt. Hier ligt dus een belangrijk afgrenzingsprobleem en het aanzienlijke risico dat tegenstrijdige rechterlijke oordelen tot stand komen. Nu zou de regering kunnen antwoorden, dat toepassing van een van beide bepalingen uit boek 2 BW nog niet impliceert dat sprake is van wanbeheer door de exploitant, zodat niet waarschijnlijk is dat tegelijkertijd twee, elkaar tegensprekende rechterlijke oordelen zullen volgen. De bestuursrechter komt immers pas tot een oordeel als de Staat de vergunning wil intrekken en in die situatie zal niet spoedig een gedraging aan de orde zijn als bedoeld in art. 3:336 of 3:343 BW. Dat is echter betrekkelijk. Op grond van artikel 2.25c kan de Staat immers aanwijzingen geven aan de exploitant bij dreiging van gevaar voor de continuïteit als gevolg van wanbeheer. Over die dreiging kunnen de minderheidsaandeelhouders anders denken dan de Staat. Indien zij zich verzetten tegen uitvoering van de opgelegde maatregelen en wensen dat de directie bestuursrechtelijk ageert daartegen, is er niet te veronachtzame risico dat bij weigering van de directie en weigering van de Staat om (via de Raad van Commissarissen bij toepassing van het structuurregime) de directie te vervangen een of meer minderheidsaandeelhouders naar de civiele rechter stappen. De civiele rechter moet zich dan wel degelijk uitlaten over het begrip wanbeheer dat de continuïteit van de luchthaven bedreigt. Tegelijkertijd zou een minderheidsaandeelhouder als belanghebbende kunnen trachten te ageren tegen toepassing van art. 8.25c van dit wetsvoorstel.

Dit laatste bracht de leden van de CDA-fractie bij de vraag of een minderheidsaandeelhouder belanghebbende is in de zin van art. 8.25i. Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak m.b.t. het begrip belanghebbende? Zo nee, waarom voor de minderheidsaandeelhouder geen uitzondering gemaakt?

Ook op een ander front kan zich een botsing voordoen tussen publiek recht en civiel recht. Intrekking van de vergunning zal immers tevens het einde van het erfpacht inluiden. Sluit de regering uit, dat de civiele rechter eerder uitspraak doet over de rechtmatigheid van de erfpachtsbeëindiging dan de bestuursrechter? Anders gezegd: hoe waarborgt de regering dat de leer van de formele rechtskracht toepassing vindt?

Erfpacht

De leden van de CDA-fractie zouden graag zo uitvoerig mogelijk worden

geïnfomeerd over de erfpachtvoorwaarden die voor de exploitant zullen gaan gelden.

Zien de leden van de CDA-fractie het goed, dat – mede gezien de verlieslatende aviationactiviteiten en de winstgevende commerciële landzijdige activiteiten – het aantrekken van vreemd vermogen door de exploitant vooral zal geschieden met als onderliggende zekerheid de exploitatie van het erfpacht op het niet-luchtvaartgebonden onroerend goed? Hoe moeten deze leden zich de financierings- en zekerheidsconstructies voorstellen die de exploitant en financiers daarbij zullen toepassen? Wat is met name de waarde van zekerheden op erfpacht, c.q. opstallen geplaatst op erfpachtgrond, indien de erfpachtduur onzeker is, omdat de erfpacht eindigt bij intrekking van de exploitatievergunning? In dit verband wezen de leden van de CDA-fractie erop, dat bepaald niet ondenkbaar is, dat de waarde van een opstal, door de Staat bij einde van de erfpacht aan de exploitant te vergoeden, lager ligt dan de schuld waarvoor die opstal als zekerheid dient. Met name bij langlopende financieringen – en daar zal hier sprake van zijn – is zo'n financieel nadelige situatie verre van denkbeeldig. Met dat risico zullen financiers dus moeten rekenen. Dat betekent dat zij hetzij alleen kortlopende leningen zullen afsluiten, hetzij ruime veiligheidsmarges inbouwen en dus minder krediet zullen geven dan bij een beter calculeerbare zekerheid. Indien de regering deze effecten niet verwacht, is dat dan niet omdat de impliciete verwachting in de financiële markten zal zijn, dat de Staat dat verschil wel zal bijpassen?

De hiervoor ontvouwde gedachtegang laat zich uiteraard voortzetten bij de te interesseren beleggers in risicodragend aandelenkapitaal. Indien immers de exploitant grote schulden aangaat, maar het risico aanwezig is dat die schulden niet of slechts ten dele betaald kunnen worden uit de afrekening van de opstallen bij het einde van de erfpacht, gaat dat ten koste van het geplaatste aandelenkapitaal. De Staat leidt daar als aandeelhouder ook nadeel van, maar kan in de toekomst als grondeigenaar weer profiteren van de waardeverhoging van die opstallen. Het komt de leden van de CDA-fractie dan ook voor, dat dergelijke aandelen op de beurs nog niet zo gewild zullen zijn, terwijl bij onderhandse plaatsing institutionele beleggers wel eens belangrijke voorwaarden zouden kunnen stellen ter afdekking van het risico bij beëindiging van de erfpacht. Zij verzochten de regering uitvoerig op deze problematiek in te willen gaan.

Het thans voorliggende wetsvoorstel regelt de economische regulering. Om het voor de regering mogelijk te maken de door haar gewenste economische regulering op de luchthaven van toepassing te laten worden is afgesproken met de directie van de luchthaven Schiphol dat deze economische regulering gevolgd zal gaan worden door een privatisering. Over de wijze waarop en de condities waaronder zal nog overleg moeten plaatsvinden met zowel de Tweede Kamer, de steden Rotterdam en Amsterdam en onze Kamer. De CDA-fractie verneemt graag van de regering op welke wijze, in welke volgorde en op welk moment zij met de diverse partners wil overleggen.

Voorts verzoekt de CDA-fractie de Kamer te informeren over het moment waarop de regering het onderzoek naar onderhandse plaatsing denkt te hebben afgerond. De leden van de CDA-fractie hadden er behoefte aan – in het licht van het voorgaande – kennis te nemen van de resultaten alvorens over het wetsvoorstel tot besluitvorming te komen.

Voor potentiële aandeelhouders is het van belang dat de voorspelbaarheid van de koersontwikkeling zo groot mogelijk is, hiervoor dient de toekomstvisie van het bedrijf helder te zijn en dient het aandeel zo

transparant mogelijk te zijn. Op dit moment is de regering bezig om de huidige wet luchtvaart te evalueren en een mainportvisie op te stellen. In eerdere overleggen met de Staten-Generaal is door de regering aangegeven dat zij niet voornemens is om voor februari 2006 uitsluitel te geven over haar visie met betrekking tot de toekomst van Schiphol. Wanneer de regering haar visie heeft gegeven zal deze nog onderwerp worden van debat in onder andere deze Kamer. De CDA-fractie verneemt graag de mening van de regering op de stelling dat het in verband met de emissiekoers van het te verkopen aandeel verstandig is om eerst helderheid te hebben over de toekomst Schiphol alvorens over te gaan tot verkoop.

Bij de privatisering van DSM werd ook als argument gebruikt dat staatsbedrijven soms in het buitenland worden geremd in hun activiteiten omdat het staatsbedrijven zijn. Dit zou onder meer spelen in de USA. In andere landen zou de status van staatsbedrijf een pré kunnen zijn. Spelen deze argumenten nu ook bij Schiphol? Meer concreet gesteld: wordt Schiphol belemmerd bij het te gelden maken van haar kennis op het gebied van vliegveldbeheer door de grote invloed van de Staat? Is het juist dat m.n. Denemarken op dit terrein heel actief is? Gaarne een reactie van de regering.

De leden van de fractie van de **PvdA** stelden in de eerste plaats enkele vragen van bestuurlijk-juridische aard.

Onderkent de regering dat er hier sprake is van de verkoop van een minderheid van de aandelen van een monopolist, zijnde 49%? Is er daarmee niet sprake van een externe verzelfstandiging en niet van een privatisering die immers inhoudt dat een meerderheid van de aandelen terecht komt in private handen?

Welk toezichtskader heeft de regering gehanteerd bij het totstandkomen van dit wetsvoorstel? Waarom is dit model gekozen in geval van Schiphol? En niet bijvoorbeeld het NS-model?

In het geval van Schiphol kiest de regering er voor om niet te sturen via de eigendom. In het geval van de haven van Rotterdam lijkt het omgekeerde het geval te zijn; er is juist enorm geïnvesteerd in aandelen om de overheid meer invloed te geven op het strategische beleid van de haven. Welke inzichten liggen aan dit verschil in aansturing door de overheid ten grondslag?

In hoeverre is het toezichtregime toegesneden op deze externe verzelfstandiging? Dit mede belicht vanuit de ervaringen die in ons land zijn opgedaan met toezicht op extern verzelfstandigde organisaties?

Is er, wat de regering betreft, sprake van een onomkeerbaar proces?

Waarom dit wetsvoorstel, kijkend naar het woud aan regels dat nu is ontstaan (o.a. artikel 8.25a t/m 8.25j) om het publieke belang enigszins te kunnen borgen? Hoe verhoudt zich dit tot de wens van de regering om de regeldichtheid in dit land te verminderen?

In hoeverre is de NMa opgewassen tegen een op afstand gezette monopolist?

Deze leden stelden vervolgens dat deze externe verzelfstandiging kan worden gezien als middel om te komen tot kapitaalverwerving. Hoeveel kapitaal is er nodig? Welke andere manieren zijn door Schiphol overwogen om aan dit kapitaal te komen?

In het geval van Schiphol is er sprake van een monopolist, zo vervolgden deze leden. Welke ervaringen zijn er in Nederland opgedaan met het op afstand plaatsen van monopolisten? Wat zijn *de lessons learned* en welke van deze lessen zijn meegenomen tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel? Welke lessen zijn uiteindelijk «vertaald» in dit wetsvoorstel c.q. het toezichtarrangement?

Welke ervaringen zijn in Nederland opgedaan met de uitoefening van het toezicht op een monopolist? Juridisch kan het waterdicht geregeld zijn, maar wat zijn de ervaringen in de praktijk ten aanzien van bijvoorbeeld het gedrag van directies na de verzelfstandiging van een monopolist? En ten aanzien van de hoogte van de tarieven, het salaris/bonus van de directie, personele aantallen?

De leden van de PvdA-fractie plaatsten de voorgenomen vervreemding van de aandelen NVLS in het Europese perspectief en stelden in dat verband de volgende vragen.

In hoeverre zijn de andere Europese luchthavens op afstand geplaatst? Graag een overzicht per luchthaven in percentages aandelen die in handen zijn van de overheid en die in handen zijn van welke private partijen.

Welke partijen hebben de aandelen gekocht van de overige Europese luchthavens? Graag een overzicht per luchthaven.

Welke Europese luchthavens zijn aan de beurs genoteerd en welke niet? En wat zijn de argumenten van deze laatste categorie om het niet te doen? Hoe ziet het zgn. «Deense model» er uit? Beschouwt de regering dit model als een voorbeeld voor Schiphol? Waarom?

Met betrekking tot de tekst van het wetsvoorstel zouden deze leden tenslotte graag op de volgende vragen antwoord krijgen.

Artikel 8.25d, 5e lid; is de achterliggende premisse van dit artikel «hoe commerciëler, hoe lager de tarieven»?

Artikel 8.25d, 8e lid; heeft de regering overwogen om een artikel op te nemen van dezelfde strekking waarin het milieu en de duurzaamheid centraal staan?

Kostenbesparing is een belangrijk element. Hoe verhoudt dit zich tot de kwaliteit van de service aan de klanten?

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen of de regering hun mening deelt, dat onderhandse verkoop aan één, of enkele investeringsmaatschappijen het risico vergroot dat deze, sturend op zeker en aanzienlijk rendement van hun investering, geneigd zullen zijn uitbreiding af te dwingen van non-aviationactiviteiten (incl. investering in onroerend goed) in plaats van aviationcapaciteit? Zo ja, kan dit dan een ongunstige uitwerking hebben op de continuïteit van de luchthaven?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat de gemeente Amsterdam op basis van haar aandelenbezit van 21,8%, een beursgang kan tegengehouden. Op welke wijze heeft het kabinet de gemeente Amsterdam betrokken in haar besluitvormingstraject? Heeft de regering vooraf gestreefd naar overeenstemming met de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam? Indien dit niet het geval is, graag een nadere motivatie?

Deelt de regering het standpunt van deze leden dat deze wetswijziging ook gevolgen heeft voor de regio en omliggende gemeenten? In hoeverre heeft zij dit wetsvoorstel met hen besproken? Kan de regering nadere informatie geven over de opvattingen van bedoelde gemeenten?

De overwegingen zoals beschreven in de brieven van de regering aan de Tweede Kamer richten zich op voltooiing van de ontvlechting tussen overheid en Schiphol en een betere waarborging van de publieke belangen. Van welke betere waarborging van de publieke belangen dan nu het geval is, is sprake via de privatisering,?

De regering noemt een aantal luchthavens die de aandelenmarkt hebben gebruikt. Frankfurt: 900 miljoen euro; BAA 450 miljoen pond en Vienna

Airport 131 miljoen euro. Kan de regering inzicht geven in de wijze waarop deze middelen zijn geïnvesteerd en welke publieke belangen daarmee gediend zijn?

NVLS maakt de gang naar de aandelenmarkt. Stelt de regering ook voorwaarden aan de besteding van het nieuwe kapitaal?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** deelden mee met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar er niet enthousiast over te zijn. Deze fracties zien vooralsnog geen reden om voor dit wetsvoorstel te stemmen. De reden hiervoor heeft te maken met een aantal uitgangspunten van de fracties:

- a. privatisering of externe verzelfstandiging is de afgelopen jaren te ver doorgeschoten. Hierdoor is de overheid sturing kwijtgeraakt op belangrijke publieke taken (vergelijk woningbouwcorporaties)
- b. Schiphol heeft door zijn strategische functie en ligging, mainport-functie, een betekenisvol publiek karakter. Dit moet zo blijven
- c. organisaties, functies of personen die een publiek belang vertegenwoordigen moeten aan een eenvoudige, transparante aansturing en controle onderhevig zijn
- d. sturing op beleid is eenvoudiger, minder regels en energieverlies, aan de voorkant van een proces in plaats van aan de achterkant via regelgeving en een ingewikkeld stelsel van vergunningen.

De fracties van D66 en OSF hadden daarom een aantal vragen. De eerste vraag is hoe de regering aankijkt tegen bovenstaande uitgangspunten.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de bij het geïntegreerde beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland in de Eerste Kamer aanvaarde motie-Lemstra waarin de regering dringend is gevraagd om een toekomstvisie? In hoeverre loopt dit wetsvoorstel hierop vooruit en beperkt zij toekomstige duurzame nieuwe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld een luchthaven in zee?

Wil de regering nog eens uiteenzetten waarom Schiphol andere luchthavens in de wereld zou moeten exploiteren? Welk beleidsprincipe zit hier achter en op welke andere publieke functies is dit beleidsprincipe nog meer van toepassing?

Wil de regering ook eens uit de doeken doen waarom Schiphol als publiek bedrijf onvoldoende nieuw kapitaal zou kunnen aantrekken? Immers, Schiphol heeft nu als overheidsbedrijf een hoge kredietwaardigheid en kan goedkoop kapitaal aantrekken.

Een beursgang is in de regel succesvol als er zicht is op een jaarlijks rendement van 8% of hoger. Kan de regering de onderliggende rendementsberekeningen eens laten zien?

Commerciële aandeelhouders van Schiphol kunnen claims indienen bij de overheid als die door veranderde regels verwachtingen niet bewaarheid zien. Hoe denkt de regering de schade hiervan «overzienbaar» te houden? Welke harde feiten heeft de regering waaruit blijkt dat een beursgang de kwaliteit van Schiphol vergroot? En om welke kwaliteit gaat het precies? Stel de volgende casus. Schiphol krijgt in de geprivatiseerde situatie te kampen met veel negatieve publiciteit. Koffers komen te laat aan en raken kwijt. De tijd nodig om te taxiën is een van de laagste in Europa en tot overmaat van ramp botsen twee volle vliegtuigen tegen elkaar omdat – zo zeggen de media – het veiligheidsniveau op Schiphol slecht is. Dit laatste is niet denkbeeldig omdat de bedrijfsvoering aan een strenger efficiency regime onderhevig zal zijn. Gevolg is dat de waarde van de aandelen daalt en mogelijk op een structureel laag niveau blijft. Schiphol kan zijn ambities niet meer financieren en komt financieel in zwaar weer. Is met een dergelijk scenario rekening gehouden? Zo ja, hoe? In welke situaties,

slechts denkbare, acht de minister van Financiën overheidsingrijpen acceptabel? In welke situaties niet?

Wat gebeurt er als de grote klant van Schiphol, KLM/Airfrance, haar activiteiten verlegt naar een ander gebied en in haar kielzog andere maatschappijen meetrekt? Kan toezicht op afstand door de overheid dan voorkomen dat de belangen van andere betrokkenen en gebruikers van Schiphol worden gegarandeerd? Hoe kan dat?

Hoe denkt de regering te voorkomen dat bijvoorbeeld een Frans bedrijf de aandelen koopt om zo de concurrentiepositie van «Parijs» te waarborgen? Kan de regering meedelen hoe reëel het is om de exploitatievergunning van Schiphol in te trekken? Heeft de ervaring niet geleerd, (Nederlandse Spoorwegen), dat de overheid dit nooit doet en dat de oplossing altijd is gezocht in het neerwaarts bijstellen van de eisen?

Welke exacte veranderingen in het veiligheidsregime vinden plaats als gevolg van de privatisering? Wat zijn de nieuwe risico's hiervan?

De leden van de **SGP/CU**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. In algemene zin merkten zij op huiverig te staan ten opzichte van een privatisering van Schiphol. Zij zien de nationale luchthaven niet primair als een bedrijf, maar als een belangrijk onderdeel van de publieke infrastructuur. Hiermee zijn belangrijke publieke belangen (milieu, veiligheid, volksgezondheid, mainportfunctie, etc.) in het geding, waarvoor de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid dient te behouden. De leden van de SGP/CU-fractie zijn er niet van overtuigd dat de desbetreffende publieke belangen én de gewenste invulling van de genoemde overheidsverantwoordelijkheid beter zullen worden gewaarborgd met een privatisering van Schiphol. Ook betwijfelden deze leden of bij een mogelijke overname van het geprivatiseerde Schiphol door een buitenlandse onderneming de Nederlandse economische belangen daarmee gediend zouden zijn. Tegen deze achtergrond wilden deze leden de nodige vragen stellen.

Financiering

De leden van de SGP/CU-fractie constateerden dat de wens om te komen tot privatisering grotendeels voortkomt uit argumenten van bedrijfseconomische aard. Hierbij spelen de toenemende concurrentie en alliantievorming in de luchtvaart een belangrijke rol. Privatisering biedt de mogelijkheid tot extra financiering en het aangaan van strategische allianties. Uit de concrete jaarcijfers blijkt echter klip en klaar dat Schiphol tot nu toe nooit problemen heeft gekend om geld voor investeringen te vinden. Dit geldt ook ten aanzien van grote, recente investeringen. Schiphol kan veel lenen tegen gunstige voorwaarden. De kredietwaardigheid van dit bedrijf is sterk en zij bezit relatief veel eigen geld. Is het ooit voorgekomen dat beperkingen in het aanboren van financiële bronnen als gevolg van het niet-geprivatiseerd zijn belemmerend hebben gewerkt voor bepaalde investeringsambities, zo vroegen deze leden.

Deze leden constateerden voorts dat een privatisering het gemakkelijker zou moeten maken voor Schiphol om buitenlandse investeringen te doen. Naar de mening van de leden van de SGP/CU-fractie is de internationale markt echter op dit moment zodanig dat Schiphol daar niet veel te zoeken heeft; er zijn inmiddels spelers op die markt (vooral grote investeringsbanken) die Schiphol vele malen overvleugelen. Is dit ook de mening van de regering? Bovendien, en dat weegt voor deze leden het zwaarst, kan getwijfeld worden aan de meerwaarde van dergelijke buitenlandse investeringen door Schiphol. Gelet op de visie van deze leden ten aanzien van de mainport Schiphol is het niet zomaar gewenst dat het geld dat op Schiphol wordt verdiend, wordt doorgesluist naar investeringen in het

buitenland. Welk primair belang van de gebruikers en de reizigers zou daarmee immers worden bereikt?

Daarnaast vroegen de leden van de SGP/CU-fractie of er niet ruimte is om te wachten op de aangekondigde notitie «Mainport» van het kabinet en de evaluatie van de Luchtvaartwet volgend jaar, vóórdat nu stappen tot privatisering worden gezet.

KLM

De leden van de SGP/CU-fractie maakten zich voorts zorgen over de positie van onder meer KLM. Kent het wetsvoorstel wel voldoende waarborgen ten behoeve van de gebruikers? Deze leden konden zich voorstellen dat een geprivatiseerd Schiphol nog steviger aankoerst op winstoptimalisatie dan nu het geval is: Private deelnemers gaan uiteraard en begrijpelijkerwijs voor het hoogste rendement. In geval van capaciteitsbeperkingen op Schiphol zou mogelijkerwijs gestuurd kunnen worden op het toekennen van capaciteit aan die partijen die de hoogste inkomsten genereren. Dat luchtverkeer is echter niet per definitie het verkeer dat noodzakelijk is voor het in stand houden van de mainportfunctie. Is het kortom niet reëel om te veronderstellen, dat een zelfstandig Schiphol meer aandacht besteedt aan zijn eigen winstpositie, bijvoorbeeld door investeringen in haar vastgoedsector, dan aan de belangen van de luchtvaartsector, zo vroegen deze leden.

Terrorisme

Deze leden legden uitdrukkelijk de vinger bij de veiligheid rondom Schiphol, in verband met terrorisme e.d.. Is het niet zinvol dat de overheid uiteindelijk de touwtjes en eindverantwoordelijkheid ten aanzien van het geheel van Schiphol stevig in handen houdt? Het Rijk zal in ieder geval toch minder geneigd zijn om kritische vragen et stellen ten aanzien van noodzakelijke extra veiligheidsmaatregelen – die mogelijk concurrentienadeel betekenen ten opzichte van andere Europese luchthavens – dan private partners?

Aansturing

De leden van de SGP/CU-fracties constateerden dat het Rijk sterk wil aansturen op een duidelijke ontvlechting van verantwoordelijkheden. Op zichzelf een terechte wens. Toch plaatsen deze leden hierbij kanttekeningen. In de eerste plaats motiveert het kabinet deze ontvlechting vooral met de wens om een strikte scheiding te bewerkstelligen tussen overheid en bedrijfsleven (28 074, nr. 6, p. 10). Deze leden zien – zoals gezegd – Schiphol niet primair als bedrijf.

Moet bovendien – terugziende in de tijd – niet geconstateerd worden, dat de problemen met de aansturing van Schiphol door de overheid niet primair te maken hadden met een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar veeleer met gebrekkige wetgeving én ongewenste gedoogtoestanden?

Korte termijn

De verkoop van aandelen levert het Rijk slechts éénmalig een bepaald bedrag op, zo constateerden de leden van de fracties van SGP/CU. De

constante uitkering van winst wordt hiermee ingeleverd. Is dit niet kiezen voor korte termijn winst?

De voorzitter van de commissie,
Van der Lans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen