

Vergaderjaar 2005–2006

28 074

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

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT¹

Vastgesteld 21 februari 2006

Na lezing van de memorie van antwoord bestond bij de fracties van CDA, PvdA, GroenLinks, SP, D66, ChristenUnie, SGP, LPF en OSF nog behoefte de regering onderstaande vragen voor te leggen.

1. Vooraf

1) Op 25 januari jl. wisselde de minister van Financiën in een debat van gedachten met de Tweede Kamer. Tijdens dat debat, is de indruk ontstaan dat de minister, los van de uitkomst van de behandeling van deze wet in de Eerste Kamer en los van de debatten in de Tweede Kamer over de wijze van vervreemding, voornemens is om zelfstandig de aandelen Schiphol op korte termijn te vervreemden op grond van zijn bevoegdheden op basis van de Comptabiliteitswet. Is de minister voornemens om dit daadwerkelijk op deze manier te doen?

2. Publieke belangen en vervreemding

2) De hoofdargumentatie van de regering komt erop neer dat de overheid de bescherming en vormgeving van publieke belangen moet vormgeven door wet- en regelgeving en niet via aandelen. Dat uitgangspunt wordt in hoge mate als vanzelfsprekend gepresenteerd, maar de leden van de in de aanhef van dit verslag genoemde fracties zouden dat toch wat uitvoeriger onderbouwd zien. De NVLS is met publiek kapitaal op deze locatie mogelijk gemaakt vanuit een verondersteld publiek belang; waarom zou het gezien die geschiedenis onverstandig zijn om door te gaan met invloed uitoefenen op het bedrijf via het aandelenbezit? Waarom is – juist ook gelet op de geschiedenis – de omgekeerde redenering eigenlijk niet legitiemer dan de redenering van de regering, namelijk dat juist gegeven de immense publieke betekenis van de Luchthaven Schiphol een volledige publieke aansturing van het bedrijf noodzakelijk is?

3) Onder het kopje «Nut en noodzaak» schrijft het kabinet (pag. 2): «Een scheiding van petten (regelgever, aandeelhouder en toezichthouder) maakt de uitoefening van al deze taken effectiever». De genoemde fracties

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), Pormes (GL), Wagemakers (CDA), vac. (VVD), Eigeman (PvdA), Hamel (PvdA), Engels (D66) en Kox (SP).

vragen zich hierbij af of die «vervlechting van belangen in het verleden problemen heeft opgeleverd en zo ja, in welke mate.

4) Kan de regering overigens aangeven waarom zij – wanneer aandeelhouderschap in haar ogen geen rol speelt in de borging van het publieke belang – van mening is dat in het geval van een onderhandse plaatsing (zoals bepleit door de Tweede Kamerfractie van het CDA) de minderheidsaandeelhouder geen enkele zeggenschap dient te krijgen? De door de Tweede Kamer ingeschakelde prof. Cools geeft juist aan dat van een minderheidsaandeelhouder met zeggenschapsrechten verwacht mag worden dat deze de investeringsvoorstellen van de directie kritisch zal beoordelen op toegevoegde waarde voor de kernactiviteiten van de mainport. Gaarne een reactie van de regering.

5) De regering schrijft in de memorie van antwoord (pag. 3): «Daarnaast heeft Schiphol de overheid als aandeelhouder niet nodig». Dit is naar de mening van de eerdergenoemde fracties een niet-relevante opmerking! Wat is namelijk het verschil tussen de overheid en bijv. een Australisch bedrijf als aandeelhouder? Dat het Australische bedrijf veel meer op investeringen uit is die winst opleveren, terwijl de overheid investeringen wil die de B.V. Nederland (inclusief de mainport Schiphol) ten goede komen!

Het nog meer focussen op de commerciële belangen kan de publieke belangen doorkruisen en een dergelijke scherpere marktgerichtheid – die de luchthaven Schiphol trouwens nu al heeft gelet op de uitmuntende positie op de wereldmarkt – komt de veiligheid niet ten goede, is de mening van deze fracties.

6) Het is uiterst merkwaardig dat de regering nu al (2006) van oordeel is dat studies of evaluaties terzake van de luchthaven en de mainport Schiphol geen verandering zullen brengen in de definitie van het te borgen publieke belang.

De fracties van CDA, PvdA, GroenLinks, SP, D66, ChristenUnie, SGP, LPF en OSF vragen waarop dit uitgangspunt is gebaseerd. Kent de regering de uitkomst van die studies dan al? Ware het niet beter geweest om eerst af te wachten hoe de overheid haar taken kan/zal uitoefenen onder het nieuwe regime van regelgeving, dat te evalueren na een aantal jaren en dan pas een besluit te nemen tot al dan niet privatisering?

7a) De Staat der Nederlanden (tevens meerderheidsaandeelhouder in de NVLS) kan gedwongen worden om allerlei maatregelen te nemen uit publieke overwegingen die voor de mainportfunctie van Schiphol erg belangrijk zijn, maar die voor de minderheidsaandeelhouder eventueel minder positief uitpakken. Denk bijv. aan majeure beslissingen op het terrein van de ruimtelijke ordening en inrichting van dit land (b.v. een noodzakelijke verplaatsing van de luchthaven op een locatie in de Noordzee). Deze fracties vragen de regering hoe zich zo'n majeure beslissing verhoudt tot de rol van meerderheidsaandeelhouder van een alsdan beursgenoteerde onderneming tot de belangen van de minderheidsaandeelhouder(s).

7b) Het huidige Schiphol loopt in 2008 tegen grenzen aan, zo luidt de opvatting van verschillende betrokkenen. Wat betekent dit voor het locatievraagstuk? Mede in relatie tot het feit, dat het meerderheidsbelang van de overheid nog niet is dichtgeregeld door een aandeelhoudersovereenkomst?

8) De regering stelt op pag. 9 van de memorie van antwoord: «Het aandeelhouderschap kan de overheid niet in de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak hinderen». Deze op zich juiste stelling roept de

vraag op waarom ontvlechting (dus een scheiding wil maken tussen aandeelhouderschap en uitoefening van publieke taken) imperatief zou zijn.

9) De regering stelt op pag. 10 van de memorie van antwoord, dat de overheid altijd pro rata kan bijkopen om het meerderheidsaandeel te behouden. De vraag luidt of de overheid dat ook zou kunnen doen in tijden van schaarste.

10) In vergelijking met de casus CPH- airport, waarin de Australische minderheidsaandeelhouder een bod op de meerderheid van de aandelen uitbracht «which the government could not refuse», wordt het wel heel aantrekkelijk om zo'n bod aan te nemen! CPH-airport wordt dan ook onder druk van de minderheidsaandeelhouder volledig geprivatiseerd! Gaarne derhalve enige verduidelijking op deze zinsnede van de regering in de memorie van antwoord.

3. De vervreemding

11) Prof. Cools dringt in zijn rapport aan op een aandeelhouders-overeenkomst tussen de huidige aandeelhouders alvorens over te gaan tot privatisering. De regering heeft aangegeven het nut van deze aandeelhoudersovereenkomst in te zien. Deze hoeft wat haar betreft niet nu te worden gesloten zodat de inhoud ervan kan worden betrokken bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel. Wat is hier van de achtergrond?

12) In de brief aan de Tweede Kamer, Fin 2006-0034 Vervreemdingswijze Schiphol, reactie op het rapport Cools geeft de regering de belangrijkste afspraken weer die wat haar betreft komen te staan in een aandeelhoudersovereenkomst; behoud meerderheidsbelang, besluitvorming/samenwerking, looptijd. Welke afspraken willen de andere aandeelhouders zien opgenomen worden in de aandeelhoudersovereenkomst?

13) In dezelfde brief aan de Tweede Kamer geeft de regering in reactie op vraag 4 PvdA aan, dat het haar bekend is dat Amsterdam terughoudend is ten aanzien van het idee van vervreemding. De regering zegt niet te verwachten, dat de gemeente Amsterdam de verkoop van aandelen door de Staat ook daadwerkelijk zal blokkeren. Inmiddels is in de Amsterdamse gemeenteraad een motie aangenomen waarin dit wel wordt voorgesteld. Wat is hierop de reactie van de regering en hoe gaat zij handelen, ook in het kader van de nog op te stellen aandeelhoudersovereenkomst, als de gemeente Amsterdam blijft bij deze stellingname?

14) Acht de regering het in vervolg op de voorafgaande vragen niet verstandig om nu reeds harde afspraken te maken met Amsterdam over de eventuele toekomstige verkoop van Amsterdamse aandelen? Heeft zij Amsterdam daartoe een voorstel gedaan? In haar opzet dient immers het meerderheidsbelang van de overheid overeind te blijven. Garandeert zij dit? En hoe geeft zij daar concreet invulling aan?

15) In bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer, Fin 2006-0034 Vervreemdingswijze Schiphol, reactie op het rapport Cools, beantwoording vraag 4 CDA schetst de regering het verloop van de dual track. Is de regering voornemens de combi track naar de Eerste Kamer te sturen vóór de openbare behandeling van dit wetsvoorstel?

4. De aansturing van Schiphol

16) In dezelfde brief aan de Tweede Kamer, Fin 2006-0034 Vervreemdingswijze Schiphol, reactie op het rapport Cools (beantwoording vraag 57 PvdA) geeft de regering aan dat het onderhavige wetsvoorstel juist meer sturingsmogelijkheden biedt voor de overheid. Kan zij aangeven op welke punten de sturingsmogelijkheden zijn toegenomen? Kan zij per mogelijkheid aangeven in welke mate zij verwacht deze daadwerkelijk te zullen gaan gebruiken?

17) In hoeverre is de regering bereid om actief gebruik te maken van haar positie als meerderheidsaandeelhouder bij de besluitvorming, daar waar het gaat om het borgen van strategische belangen? Immers, het deelnemingenbeleid van de regering is op een passieve leest geschoeid. Als zij actiever wil gaan optreden, betekent dit dan een wijziging van het bestaande beleid en op welke punten gaat dan gebeuren en hoe ziet dat er uit?

18) Gaat Schiphol zich in de toekomst richten op het overnemen van buitenlandse luchthavens? Hoe en aan de hand van welk kader kan de overheid deze voorstellen in haar rol als meerderheidsaandeelhouder beoordelen? Hoe en op welke wijze kan zij hierop sturen?

19) De in de aanhef genoemde fracties zijn van mening dat in deze memorie van antwoord niet voldoende duidelijk wordt gemaakt dat de overheid via regelgeving alléén kan sturen op milieu en veiligheid en niet op economische/commerciële en publieke belangen zoals de handhaving van de mainportstatus! Die worden niet gestuurd door regelgeving maar door het management, en dat management zou wel eens – daartoe aangespoord door een commerciële minderheidsaandeelhouder – gezamenlijk commerciële belangen kunnen laten prevaleren boven economische en strategische mainportbelangen! Als de Staat als aandeelhouder geen sturing wil geven aan het bedrijf, op welke wijze wordt de Staat dan betrokken bij investeringsbeslissingen en op welke gronden komt het Kabinet dan tot haar overwegingen?

20) De regering geeft op pag. 5 van de memorie van antwoord impliciet toe dat aandelenbezit wel degelijk nut heeft voor de controle op het management, nu zij stelt dat aandelenbezit en behoud van een meerderheidsbelang in de NVLS een extra ultimatum remedium biedt bij wanbeheer. Betekent de zinsnede in de memorie van antwoord (pag. 5) «naar er is nu geen voornemen om na 5 jaar verder te vervreemden», dat zij deze optie als mogelijkheid wel openhoudt bij een toekomstige evaluatie van het aandeelhouderschap in staatsdeelnemingen? En zo ja, komt men dan niet in strijd met het bovenstaande (extra ultimatum remedium bij wanbeheer)?

21) De leden van de in de aanhef genoemde fracties zouden voor een helder zicht op de juridische verhoudingen zoals deze voortvloeien uit de voornemens van de regering de volgende casusposities willen voorleggen.

In het geval de directie van Schiphol voornemens is een investering te plegen in een buitenlandse luchthaven, terwijl er tevens wensen bestaan – hetzij van derde belanghebbenden als ondernemingen op het terrein van Schiphol of daarbuiten, hetzij van de overheid (ruim genomen, dus ook provincies en gemeenten) – om investeringen te plegen op Schiphol en die investeringen zijn aan te merken als van belang voor de Nederlandse economie, althans de economie op en/of rond Schiphol, op welke wijze kan dan de positie van de overheid als aandeelhouder worden benut om

genoemd belang te waarborgen en op welke wijze kunnen dan de publiekrechtelijke middelen daartoe worden aangewend? Voorts: op welke wijze kunnen minderheidsaandeelhouders, danwel de minderheidsaandeelhouder zich tegen die interventies zijdens de overheid keren en met welk effect?

De tweede casuspositie is, dat de directie van Schiphol voornemens is een investering te doen in de non-aviation sfeer, terwijl tevens een voor de economische bedrijvigheid buiten Schiphol belangrijke investering gewenst is in de aviatiensfeer. Daarbij geldt, dat de eerste meer rendement zal opleveren dan de tweede optie, zodat op zichzelf de minderheidsaandeelhouders worden, c.q. de minderheidsaandeelhouder wordt benadeeld indien de directie de wens van de overheid volgt om in het publieke belang de minder renderende investering te doen. Zal de overheid dan haar positie als aandeelhouder inzetten om dat publieke belang te dienen en, zo ja, hoe? Zal de overheid dan – al dan niet tevens – haar publiekrechtelijke middelen inzetten en, zo ja, hoe?

De gestelde vragen dienen aldus te worden begrepen, dat de leden van de genoemde fracties wensen te vernemen op welke wijze ex ante de overheid het publieke belang zou kunnen waarborgen.

22) Voor de ex post situatie gelden de volgende vragen. Indien de directie van Schiphol een beslissing heeft genomen – in ieder van de beide casusposities – ten detrimente van het publieke belang en ten gunste van het vennootschappelijke (strategische of rendements)belang, welke sancties staan de overheid dan vennootschappelijk en publiekrechtelijk ter beschikking. Zal de overheid die in dergelijke situaties ook daadwerkelijk aanwenden?

5. De aansturing van de omgeving Schiphol

23) Schiphol is in ons land een economische motor. Wat is de overweging van de regering geweest om de ministers van Economische Zaken en VROM niet verregaand bij de privatisering en de beursgang te betrekken zodat in de toekomst kan worden gekomen tot een adequate aansturing van het Rijk, ook van het gebied rondom Schiphol?

24) Uit de memorie van antwoord (p.15) blijkt dat de erfpachtvoorwaarden nog niet vaststaan. Uit de beantwoording aan de Tweede Kamer (FIN 2006–0034, vraag 56) blijkt bovendien dat nog geen overeenstemming bestaat met de NVLS over welke gronden in de grondconstructie worden betrokken.

- a. Wanneer bestaat hierover duidelijkheid?
- b. Gelden de erfpachtvoorwaarden (om niet, eeuwigdurend) ook voor een volgende exploitant, zo niet, waarom niet?
- c. Hoe verhoudt het uitgeven van grond in erfpacht om niet zich met de staatssteuntoets? Is de regering bereid te overwegen de erfpachtcanon aan te passen als sprake is van functiewijziging en daarmee waardevermeerdering van de grond?

25) De impliciete veronderstelling in de argumentatie van de regering lijkt te zijn: nu met de Luchtvaartwet het wetgevend kader voor de aansturing van Schiphol op orde is, is het moment daar om tot vervreemding van de aandelen over te gaan. De vraag is of deze argumentatie recht doet aan de werkelijkheid. Er wachten nog steeds gecompliceerde kwesties op nadere wettelijke regelgeving. De meting van de geluidshinder, waar de commissie-Eversdijk aan heeft gewerkt, is daar één van de meest prangende voorbeelden van. Daarover heerst in de regio nog steeds grote onduidelijkheid en ongenoegen en het is tot op de dag van vandaag niet

duidelijk hoe deze kwestie precies geregeld gaat worden. Beslissingen daarover raken aan de economische toekomst van de NVLS, een bevrozing van het totale geluidsvolume heeft ongetwijfeld economische repercussies.

- a. Zou het vanuit dat oogpunt niet verstandiger zijn om hangende deze onduidelijkheden geen vergaande en mogelijk met deze problemen interveniërende wijzigingen in de exploitatiestructuur van de NVLS aan te brengen?
- b. Anders gezegd: het is qua regelgeving nog steeds onrustig rondom Schiphol en is het daarom wel het juiste moment voor deze wetwijziging?
- c. Zou het in maatschappelijk opzicht niet de voorkeur verdienen om deze discussie pas te voeren en de besluitvorming pas dan te realiseren als metterdaad de conclusie getrokken kan worden dat de wet- en regelgeving rondom Schiphol op orde is en als zodanig ook is beproefd?

Er bestaat in de regio rondom Schiphol een niet onaanzienlijk wantrouwen over de NVLS. Op welke wijze denkt de regering met deze wijziging een bijdrage te leveren aan het terugdringen van dit wantrouwen?

6. Toezicht

26) Het kabinet haspelt de begrippen sturing en toezicht door elkaar wanneer het op pagina 25 van de memorie van antwoord spreekt over het toezichtmodel (nu heet het dus weer toezicht en elders het kabinet wil sturen (=vooraf richting aangeven) door regelgeving). Toezicht houden is controle achteraf! Sturen en toezicht verdragen zich moeilijk met elkaar en is bepaald niet verhelderend voor het management. Bovendien wordt er – zoals eerder gesteld – niet gestuurd dan wel gecontroleerd op de mainportfunctie! Want: hoe denkt de regering te kunnen sturen op de genoemde publieke belangen door de nieuwe regelgeving zonder op de stoel van het management te gaan zitten? Of sturen op investeringen in buitenlandse concurrerende luchthavens? Sinds wanneer zijn nationale publieke belangen «randvoorwaarden»? Dat zouden toch minstens essentiële voorwaarden voor de bedrijfsvoering moeten zijn!? Zijn de commerciële overwegingen nu tot de essentiële voorwaarden verheven en de overige tot randvoorwaarden gedegradeerd!? Op welke wijze wordt er toezicht uitgeoefend op het «non-aviation»-gedeelte?

27) Het toezicht, dat door de NMA dient te worden uitgeoefend op de hoogte van de tarieven baart genoemde fracties zorgen. Zij vragen zich af of de NMa daartoe wel voldoende is uitgerust. Dit mede gezien het feit, dat het tot nog toe ieder jaar zeer moeizame processen zijn. Waarom scherpt de regering niet reeds nu al in de voorbereiding van de privatisering en de vervreemding de mogelijkheden om dit toezicht te kunnen uitoefenen aan zodat de NMa in de toekomst op dit punt adequater en effectiever kan opereren?

7. Verspreide vragen

28) Indien het komt tot beursplaatsing is de veronderstelling dat de aandelen verspreid zullen worden over een groot aantal partijen. Op grond waarvan mag dat worden verwacht? Op grond waarvan mag worden verwacht dat dat zo zal blijven? Indien dat laatste niet het geval is, wat is dan het verschil tussen een onderhandse plaatsing waarbij met de participanten afspraken worden gemaakt over de overheidsinvloed op investeringsbeslissingen en de beursplaatsing waarbij dat niet kan?

29) Een behoefte aan additioneel aandelenkapitaal voor het doen van (nieuwe) investeringen heeft zich in het recente verleden niet voorgedaan,

maar kan bij grote investeringen in de toekomst wel ontstaan, schrijft de regering (pag. 3). De in aanhef genoemde fracties vragen zich hierbij af aan welke grote investeringen zij dan moeten denken en waarom de luchthaven Schiphol met haar triple A – rating niet op de financiële markten hiervoor voldoende middelen kan vergaren?

30) Op pag. 7 van de memorie van antwoord stelt de regering voornemens te zijn de opbrengst van de aandelenvervreemding conform de gebruikelijke regels, aan te wenden voor aflossing van de Staatsschuld. Kan de regering aangeven in hoeverre dit voornemen strookt met de afspraken zoals deze zijn gemaakt ten tijde van Balkenende I («Teneinde additionele middelen t.b.v. het mobiliteitsbeleid te verkrijgen kan in de komende kabinetsperiode, op een financieel opportuun moment, een minderheidsaandeel in Schiphol worden verkocht. Daarbij dienen de betrokken publieke belangen adequaat d.m.v. een wettelijke regeling te zijn gewaarborgd.»)? Is de aanwending tot rentebesparing daarmee in overeenstemming? Welke garantie kan het kabinet geven, dat de extra middelen in het FES inderdaad voor mobiliteitsbeleid worden aangewend?

31) In haar brief aan de Tweede Kamer, Fin 2006-0034 Vervreemdingswijze Schiphol, reactie op het rapport Cools (vraag 16 PvdA) acht de regering de kans op claims klein. Ziet zij niet wel degelijk het risico van een tangconstructie in die zin dat de overheid als meerderheidsaandeelhouder in een prospectus het toekomstbeleid zal moeten schetsen (verwachte groei etc.) voor de overige aandeelhouders, terwijl dit beleid ook volstrekt afhankelijk is van de politieke koers op dat moment? Als deze koers verandert en zich afkeert van het belang van de overige aandeelhouders dan kunnen zij zich beroepen op een eerder afgegeven perspectief en kan de overheid wel degelijk claims verwachten.

De voorzitter van de commissie,
Van der Lans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen