

Vergaderjaar 2005–2006

28 074

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 april 2006

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 21 februari 2006. Door de fracties van CDA, PvdA, GroenLinks, SP, D66, ChristenUnie, SGP LPF en OSF is aangegeven dat na lezing van de memorie van antwoord nog behoefte bestond de regering enkele vragen voor te leggen.

In deze nadere memorie van antwoord gaan wij graag op de gestelde vragen in. De volgorde van het nader voorlopig verslag wordt daarbij zoveel mogelijk aangehouden.

1. Vooraf

1) Op 25 januari 2006 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?

Zoals de Minister van Financiën tijdens het debat op 28 maart 2006 heeft aangegeven, zal vervreemding van de aandelen niet plaatsvinden vóór het debat met de Eerste Kamer. Wij vertrouwen op een voortvarende behandeling van de Wet Luchtvaart in de Eerste Kamer. Wel heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer gewezen op zijn verantwoordelijkheden en zijn bevoegdheden. Hij heeft daarbij ook aangegeven dat hij van mening is dat er inmiddels voldoende informatie met de Tweede Kamer is gedeeld, zowel schriftelijk als mondeling in debatten, over de vervreemdingswijze van een minderheidsbelang, zodat een besluit daarover kan worden genomen. Hierbij is ook de brief die de Minister van Financiën recentelijk naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (Kamerstukken II, 2005/06, 25 435, nr. 15), relevant.

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 nader voorlopig 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?

Bij de behandeling van de PKB Schiphol en Omgeving in juni 1995 is een motie van mevrouw Van Rooy (CDA) aangenomen, waarin de regering werd gevraagd om de opportuniteit te onderzoeken van het op de markt brengen van een deel van de aandelen NVLS, waarbij de overheid een meerderheidsdeelneming behoudt. Het toenmalige kabinet is toen tot de slotsom gekomen dat geen overwegende bezwaren bestonden tegen het terugbrengen van het belang van de Staat in de NVLS. Het staatsdeelnemingenbeleid had ook toen al als uitgangspunt dat deelnemingen in beginsel moeten worden afgestoten indien er geen duidelijk belang meer is dat de deelneming wenselijk of noodzakelijk maakt. Het doel dat bij oprichting van de NV beoogd werd – het samen met Amsterdam en Rotterdam tot stand brengen van een goede nationale luchthaven – was reeds lang bereikt.

Zoals beschreven in de nota «Deelnemingenbeleid Rijksoverheid» (Kamerstukken II, 2001/02, 28 165, nrs. 1–2) is het nog altijd beleid om overheidsdeelnemingen te vervreemden als er niet expliciete redenen zijn om deze te behouden. Het kabinet ziet nu geen reden om van dit beleid af te wijken. In de praktijk functioneert NVLS al jaren als zelfstandige onderneming. De impliciete veronderstelling dat de overheid de afgelopen decennia (veel) invloed heeft uitgeoefend via het aandeelhouderschap is niet juist. Er bestaan bovendien wezenlijke beperkingen aan de mogelijkheid om via het aandeelhouderschap «aansturing» te geven (zie ook het antwoord op vraag 18). Verder is het zo dat overheidsinvloed op de luchthaven weliswaar noodzakelijk is om te zorgen dat publieke belangen niet in het gedrang komen –vandaar ook het onderhavige wetsvoorstel-, maar dat ook een marktgerichte bedrijfsvoering de concurrentiepositie en daarmee de mainport ten goede kunnen komen. Zoveel mogelijk publieke invloed is niet per se het beste. Het kabinet is derhalve van mening dat aanzien van NVLS een meer genuanceerde benadering, zoals beschreven in de nota «Deelnemingenbeleid Rijksoverheid», toepasselijk is. Die komt er op neer dat het aandeelhouderschap in principe niet geschikt is voor het borgen van publieke belangen en beter in private handen kan zijn, terwijl de gewenste overheidsinvloed beter via publiekrechtelijke weg kan worden vormgegeven.

3) Onder het kopje «Nut en noodzaak» schrijft het kabinet (pagina 2): «Een scheiding van petten (regelgever, aandeelhouder en toezichthouder) maakt de uitoefening van al deze taken effectiever». De genoemde fracties vragen zich hierbij af of die «vervlechting van belangen» in het verleden problemen heeft opgeleverd en zo ja, in welke mate.

De overheid heeft nu wanneer het NVLS betreft verschillende belangen te verdedigen. Hoewel deze belangen vanuit verschillende ministeries

worden bekeken en de rollen zo zijn verdeeld dat dit ook mogelijk wordt gemaakt, is het evident dat het lastig is om in situaties waar de belangen ver uit elkaar lopen, deze optimaal te verdedigen. Het onderbrengen van de aandeelhoudersrol bij een niet publieke organisatie, maakt dat het eenvoudiger wordt voor de overheid om te focussen op de rol als regelgever die zij heeft inzake NVLS.

Een concreet voorbeeld van «vervlechting van belangen» betreft de dwangsom die de Minister van Verkeer en Waterstaat enkele jaren geleden aan NVLS uitvaardigde toen zij de milieugrenzen overtrad. In feite trof de Staat als toezichthouder hiermee een maatregel die strijdig was met de belangen van de Staat als aandeelhouder.

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.

Voor het borgen van de publieke belangen staat de overheid in de eerste plaats het publiekrechtelijk instrumentarium ter beschikking. In de praktijk biedt het aandeelhouderschap weinig tot geen aangrijpingspunten voor een effectieve borging van publieke belangen. Het kabinet constateert wel dat het behoud van een meerderheidsbelang de overheid een extra ultimatum remedium biedt in geval van wanbeheer, door de bevoegdheid om de Raad van Commissarissen van NVLS te ontslaan.

Gezien de wettelijke verplichting (amendement Haverkamp) tot behoud van de meerderheid van de aandelen NVLS, kan naar onze mening geen substantiële zeggenschap worden overgedragen aan (een) nieuwe investeerder(s). Dit zou namelijk in strijd zijn met de ratio van het amendement: het behoud van (substantiële) zeggenschap door de overheid. Deze beperking geldt zowel voor een beursgang als voor een onderhandse plaatsing. Wat betreft de kritische rol van minderheidsaandeelhouders, die zal zowel na een beursgang als na een onderhandse plaatsing kunnen optreden. Bij een beursgang gelden er meer transparantievereisten, zodat niet alleen de aandeelhouders, maar bovendien financiële analisten en media kritisch naar het investeringsbeleid kunnen kijken. Wij hechten eraan op te merken dat ook van de Staat als aandeelhouder verwacht mag worden dat zij een kritische houding heeft ten opzichte van nieuwe investeringen. Graag verwijzen wij u voor verdere toelichting hierop naar het antwoord op vraag 17 en 18.

5) De regering schrijft in de memorie van antwoord (pagina 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 bijvoorbeeld 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.

Het kabinet wijst erop dat de wet- en regelgeving zodanig is opgesteld dat de publieke belangen hiermee geborgd zijn. Een toelichting op het hele publiekrechtelijke instrumentarium vindt u in het antwoord op vraag 16. De Staat als aandeelhouder stelt zich op als zakelijk aandeelhouder en zal dat ook na het vervreemden van een minderheidsbelang blijven doen. De Staat zal dan ook vanuit die optiek investeringen beoordelen. Rendabele investeringen die in lijn zijn met de kernactiviteiten van NVLS, zullen daarom zowel in de optiek van een private aandeelhouder als in de optiek van de overheid als aandeelhouder welkom zijn. Verder verwijzen wij u graag naar het antwoord op vraag 21.

NVLS moet, ongeacht de eigendomsverhoudingen, voldoen aan vigerende regelgeving op het gebied van veiligheid, zoals onder meer vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit. De bestaande veiligheidsarrangementen bieden naar de mening van het kabinet voldoende waarborg voor de veiligheid. Onder meer de Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt toezicht en audit binnen deze arrangementen. Een scherpere marktgerichtheid als zodanig verandert het veiligheidsregime niet.

Overigens is het ook in het belang van de (private) aandeelhouders dat de onderneming een goede reputatie op het gebied van o.a. veiligheid behoudt. Dit is uit het oogpunt van de concurrentiepositie voor NVLS van groot belang. Zonder aandacht voor deze zaken zet de ondernemingsleiding de aandeelhouderswaarde op het spel.

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?

Met het nu voorliggende wetsvoorstel worden de publieke belangen geborgd die het kabinet heeft geformuleerd in direct verband met de beoogde vervreemding van aandelen NVLS. Daarin brengen studies en dergelijke in het kader van het mainportproject of de evaluatie van het Schipholbeleid geen verandering. Wat dit betreft wijzen wij u er overigens op dat het achtergronddocument «Mainport Schiphol, beleidsinformatie» per brief van 16 december 2005 (Kamerstukken II, 2005/06, 26 959 en 29 665, nr. 107) naar de Tweede Kamer is gezonden. Per brief van 15 februari 2006 (Kamerstukken II, 2005/06, 29 665, nr. 24) is ook het eindrapport van de evaluatie van het Schipholbeleid aan de Tweede Kamer aangeboden. Beide documenten zijn bouwstenen voor het kabinetsstandpunt over het Schipholbeleid en de ontwikkeling van de mainport Schiphol op middellange en lange termijn, dat in april aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Het aandeelhouderschap van de Staat in NVLS speelt hierbij geen rol.

Het voorliggende wetsvoorstel biedt naar de mening van het kabinet een pakket van robuuste regelgeving. De introductie van deze nieuwe regelgeving gaat samen met verkoop van aandelen NVLS. Daar komt bij dat de eigendom van de grond van NVLS overgedragen wordt naar de Staat. Met

deze eigendomsoverdracht wordt het instrument van de exploitatievergunning volledig effectief.

Door de nieuwe regelgeving, die juist mede bedoeld is om eventuele risico's van privaat aandeelhouderschap af te dekken, verkrijgt de overheid extra mogelijkheden voor monitoring en bijsturing als de handelwijze van NVLS strijdig is met de publieke belangen. Met dit alles is sprake van een evenwichtig pakket. Invoering van uitsluitend de regelgeving zou dit pakket uit balans brengen.

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 bijvoorbeeld aan majeure beslissingen op het terrein van de ruimtelijke ordening en inrichting van dit land (bijvoorbeeld 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).

Iedere aandeelhouder in welke organisatie dan ook heeft te maken met wet- en regelgeving die van tijd tot tijd herzien kan worden. Of een aandeelhouder een meerderheid of minderheid in die organisatie heeft, is hierbij niet relevant. Ook in het geval van NVLS, waar de Staat meerderheidsaandeelhouder is, is dit niet relevant aangezien het ook de Staat raakt in financieel opzicht (lagere uitkering van dividend) wanneer dergelijke beslissingen ten koste gaan van de winst.

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?

In de PKB Nota Mobiliteit (deel 3A, Kamerstukken II, 2005/06, 29 644, nr. 61) en PKB Nota Ruimte (Kamerstukken II, 2005/06, 29 435) is onlangs vastgelegd dat het Rijk vasthoudt aan het uitgangspunt dat NVLS zich tot 2030 op de huidige locatie verder moet kunnen ontwikkelen. Het is mogelijk dat eerder de milieugrenzen worden bereikt. In het kabinetsstandpunt over Schiphol, dat in april as aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, zal worden aangegeven op welke wijze hiermee zal worden omgegaan. Er is wat dit betreft geen relatie met de beoogde aandeelhoudersovereenkomst tussen de overheidsaandeelhouders.

8) De regering stelt op pagina 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 tussen aandeelhouderschap en uitoefening van publieke taken) imperatief zou zijn.

De aangehaalde stelling dat het aandeelhouderschap de overheid niet in de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak kan hinderen, wijst er op dat het aandeelhouderschap formeel-juridisch gezien geen titel biedt om publiekrechtelijk handelen tegen te gaan. Daaraan kan niet de conclusie worden verbonden dat ontvlechting niet noodzakelijk zou zijn.

Het kabinet heeft zijn besluit tot verkoop van aandelen van de Staat in N.V. Luchthaven NVLS steeds onderbouwd met het standpunt dat ontvlechting wenselijk was. Uitgangspunt is steeds geweest dat NVLS, in het belang

van het bedrijf zelf en in het belang van de Nederlandse economie, als bedrijf moet functioneren. Het kabinet hanteert als vast uitgangspunt in zijn beleid dat het via het aandeelhouderschap sturen op publieke belangen niet geschikt is, omdat aandeelhoudersbevoegdheden in een kapitaalvennootschap – in het bijzonder in een structuurvennootschap – in beginsel niet kunnen dienen tot het verwezenlijken van het publieke belang. Voor de behartiging van het publieke belang staan de Staat daarop toegesneden, andere instrumenten ter beschikking. Ook om deze reden is het bijsturen door de overheid van bedrijfsmatige beslissingen binnen de context van een vennootschap uit een oogpunt van borging van publiek belang niet noodzakelijk of gewenst.

Omdat het kabinet heeft geconstateerd dat de publieke belangen met betrekking tot de luchtvaartsector niet altijd parallel lopen met de belangen van die luchtvaartsector zelf, streeft zij naar ontvlechting en een heldere en transparante verdeling van verantwoordelijkheden. De voorgenomen verkoop van aandelen draagt bij tot die ontvlechting en tot verheldering van de verhoudingen tussen de overheid en de onderneming. De voorgenomen verkoop was aanleiding om de regelgeving met betrekking tot de publieke belangen en het toezicht daarop aan te scherpen en te verduidelijken. Dit laatste is het onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel, dat ontvlechting en herregulering hand in hand laat gaan. Ontvlechting leidt er dus toe dat de overheid zich sterker richt op een van zijn kerntaken (borging van publieke belangen), met betere kwaliteit van wet- en regelgeving als gevolg. Ook wat betreft de commerciële bedrijfsvoering kan de ontvlechting positief effect hebben. De tucht van de markt, als gevolg van privaat aandeelhouderschap, kan de exploitant aansporen tot een efficiëntere en klantgerichte benadering. Gegeven de dynamiek in de luchtvaartsector kan een dergelijke marktgerichte focus van de exploitant, binnen de (wettelijke) kaders die de overheid stelt, bijdragen aan de concurrentiepositie van NVLS en daarmee ook de mainportpositie versterken.

9) De regering stelt op pagina 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.

De motie Haverkamp ziet erop toe dat de overheid een meerderheidsbelang van de aandelen in NVLS in handen houdt, ook wanneer emissies worden gedaan. De overheid zal dan ook, ongeacht of sprake is van schaarste, aandelen Schiphol bij (kunnen) kopen.

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.

De ministeriële regeling die van toepassing zal zijn op het aandeelhouderschap van de overheid in NVLS, verhindert de mogelijkheid dat een minderheidsaandeelhouder ervoor zorgt dat NVLS volledig wordt geprivatiseerd. Overigens heeft de Deense overheid dit bod geweigerd.

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?

Met de gewijzigde Wet Luchtvaart is de wet- en regelgeving inzake NVLS zodanig opgesteld dat de publieke belangen adequaat geborgd zijn. De te sluiten aandeelhoudersovereenkomst zal hier geen afbreuk aan doen. Uiteraard is het de intentie om in lijn met de opmerkingen van de heer Cools een dergelijke aandeelhoudersovereenkomst overeen te komen voorafgaand aan enige transactie. In het kader van de discussie met de Tweede Kamer over de wijze van vervreemding hebben wij het zinvol geacht reeds nu de hoofdlijnen voor een dergelijke overeenkomst te schetsen. Dit mede vanwege het feit dat de aandeelhoudersovereenkomst ook in lijn zal moeten zijn met de nog op te stellen ministeriële regeling op basis van artikel 8.2a van de Wet luchtvaart dat erin voorziet dat de overheid ook in de toekomst een meerderheid van de aandelen in NVLS behoudt (zie daarover ook het antwoord op vraag 14).

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?

In eerdere debatten met de Tweede Kamer is dit punt ook aan de orde gekomen. Er is toen aangegeven dat de besprekingen met de mede-overheidsaandeelhouders nog niet zover waren dat er gesproken werd over een aandeelhoudersovereenkomst, daar de besluitvorming omtrent de vervreemdingswijze afhankelijk was van het verloop van de debatten met de Tweede Kamer. Inmiddels heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer op basis van de uitkomst van het laatste debat middels een brief geïnformeerd over de voorgestelde «combi-track», waarbij een deel van de aandelen via de beurs en een ander deel via een onderhands plaatsingsproces zullen worden vervreemd. Het overleg met de mede-overheidsaandeelhouders kan dan ook vanaf nu gevoerd worden. Hierbij zal geïnventariseerd worden wat de wensen zijn m.b.t. de aandeelhouders-overeenkomst. Uiteraard zal één en ander in ieder geval in lijn moeten zijn met het amendement-Haverkamp en de op basis daarvan nog op te stellen ministeriële regeling, zoals eerder ook al aangegeven (zie ook het antwoord op vraag 11).

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?

Op het moment van beantwoording van de door de Tweede Kamer gestelde vragen, was de betreffende motie van de Amsterdamse gemeen-

teraad reeds bekend. De motie is aangenomen voordat de Tweede Kamer heeft ingestemd met de voorgenomen minderheidsvervreemding. Wat dat betreft is nu vanwege de instemming van de Tweede Kamer met de vervreemding van een minderheidsbelang, ook voor de gemeenteraad, een nieuwe situatie ontstaan. De Minister van Financiën heeft in dat licht aangegeven niet te verwachten dat de gemeenteraad zal proberen een voornemen van de Rijksoverheid dat door het Parlement wordt gesteund te blokkeren. Dit zou niet redelijk zijn. Het overleg met Amsterdam hierover willen wij op korte termijn opstarten. Zoals ook richting de Tweede Kamer aangegeven, is er geen enkele aanleiding nu uitspraken te doen met betrekking tot allerlei situaties die zouden kunnen ontstaan waarin dit mogelijk anders is. Overigens is de opstelling van Amsterdam inzake een vervreemding van aandelen niet van invloed op de werking van dit wetsvoorstel.

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?

Het amendement Haverkamp op het wetsvoorstel bepaalt dat de overheid een meerderheid van de aandelen in NVLS dient te behouden. In dat kader heeft de Minister van Financiën richting de Tweede Kamer aangegeven, dat voorzover de Staat niet zelfstandig een meerderheidspositie zal behouden, hierover met de mede-overheidsaandeelhouders sluitende afspraken zullen worden gemaakt. Het betreft hier overigens niet alleen de eventuele verkoop in de toekomst van aandelen door één van de mede-overheidsaandeelhouders, maar ook de mogelijkheid van verwatering vanwege uitgifte van nieuwe aandelen door de vennootschap. Wat dat aangaat zijn harde afspraken hierover, die een garantie bieden dat de overheid een meerderheid behoudt, een *conditio sine qua non* voor de vervreemding.

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?

De Minister van Financiën heeft de Tweede Kamer onlangs met een brief geïnformeerd over de «combitrack» en de wijze van implementatie. De wijze van vervreemding is niet relevant voor de behandeling van het 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?

Met de nieuwe regelgeving krijgt de overheid nieuwe en effectieve instrumenten in handen om te kunnen optreden als de handelswijze van NVLS in strijd is met het publieke belang van «de continuïteit van de luchthaven». Daarnaast maakt het wetsvoorstel een effectieve toetsing van de

luchthaventarieven mogelijk, met voldoende sanctiemogelijkheden ter voorkoming van misbruik van marktmacht door de luchthavenexploitant.

Continuïteit van de luchthaven

Het nu voorliggende wetsvoorstel maakt het voor de overheid mogelijk om regelmatig en direct de vinger aan de pols te houden om na te gaan of de continuïteit van NVLS gevaar loopt. De exploitant krijgt met de exploitatievergunning de plicht om de Minister van Verkeer en Waterstaat periodiek inzicht te bieden in de capaciteit van essentiële luchthavendiensten en de voorgenomen investeringen dienaangaande. Indien de minister vermoedt dat verwaarlozing van de exploitatieplicht dreigt, kan en zal hij zich ook eerder laten informeren over de ontwikkelingen in de capaciteit, investeringen en financiële soliditeit van de exploitant.

De minister kan de vergunning, die voor onbepaalde tijd verleend wordt, als uiterste maatregel intrekken indien de exploitant zijn wettelijke exploitatieplicht verzaakt door zich schuldig te maken aan wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht. In een eerder stadium, indien er ernstige aanwijzingen zijn voor zulke ongewenste ontwikkelingen, kan de minister de exploitant een aanwijzing geven om binnen een bepaalde termijn maatregelen te treffen. Deze aanwijzing kan zonodig worden gehandhaafd met bestuursdwang of een last onder dwangsom.

In de huidige situatie treedt de NVLS op als exploitant van de luchthaven Schiphol uit hoofde van haar vennootschappelijke doelstelling en op basis van haar beschikkingsmacht over de infrastructuur van de luchthaven. Haar status als exploitant is niet afhankelijk van enige vorm van door de wet vereiste instemming van overheidswege. Ook het aandeelhouderchap biedt de Staat geen effectief en wenselijk instrument. Daardoor heeft de Staat in de huidige situatie geen concrete en daadkrachtige mogelijkheden om in te grijpen als NVLS de ontwikkeling van de luchthavenvoorzieningen op NVLS zou verwaarlozen.

Voorkomen misbruik van marktmacht

In de nieuwe regelgeving worden regels gesteld ten aanzien van de vaststelling van luchthaventarieven en voorwaarden door de luchthavenexploitant van NVLS. Het faciliteren van de onderhandelingen tussen de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappijen inzake de tarieven en voorwaarden staat centraal in de economische regulering. Die regels betreffen onder meer de daarbij toe te passen procedure met een consultatie- en informatieplicht. Voorts zijn in de regelgeving onder meer de basisprincipes kostenoriëntatie (inclusief een redelijk rendement), redelijkheid en non-discriminatie en procedurele aspecten neergelegd en uitgewerkt.

Het reguleringskader is in hoge mate transparant en richtinggevend en biedt via de sectorspecifieke regels optimale duidelijkheid vooraf, zodat het risico van eventueel misbruik van economische marktmacht reeds op voorhand kan worden beperkt.

Voorts bestaat de mogelijkheid voor gebruikers om bij de NMa (ex post) om een oordeel te vragen omtrent de juistheid van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden voor het gebruik van de luchthaven.

Momenteel is er toezicht op de luchthaventarieven op grond van artikel 36 van de Luchtvaartwet. Dit biedt echter onvoldoende aanknopingspunten voor een effectieve toetsing. Volgens het genoemde wetsartikel dient de Minister van Verkeer en Waterstaat het Verdrag van Chicago uit te voeren (non-discriminatiebeginsel) en te waken tegen tarieven die voor de luchtvaart, mede gezien uit een oogpunt van algemeen belang, schadelijk

kunnen zijn. De minister toetst daarbij marginaal. Aan het schadelijkheids-criterium wordt invulling gegeven door het hanteren van aanbevelingen van ICAO, te weten de basisprincipes van transparantie, non-discriminatie en kostenoriëntatie. Aanknopingspunten voor een diepgaander toetsing ontbreken evenwel. Het huidige toezicht is niet gericht op het voorkomen en tegengaan van eventueel misbruik van marktmacht.

De nieuwe regelgeving heeft met name een preventieve werking. Het is niet waarschijnlijk dat NVLS het zover zal laten komen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een aanwijzing moet geven omdat er sprake is van dreigend wanbeheer. Intrekking van de exploitatievergunning moet worden gezien als een ultimatum remedium.

Ook de sectorspecifieke tariefregulering is zo ingericht dat de inmenging van de toezichthouder zo beperkt mogelijk blijft en zo veel mogelijk verantwoordelijkheid bij de marktpartijen wordt neergelegd.

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 dat gebeuren en hoe ziet dat er uit?

Zie het antwoord op vraag 18.

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?

De nota deelnemingenbeleid gaat juist uit van een actieve, zakelijke invulling van het aandeelhouderschap en de Staat stelt zich dan ook op als actieve aandeelhouder waar het gaat om het beoordelen van (de invulling) van de strategie van NVLS. De Staat heeft hierbij, zoals ook private aandeelhouders, te maken met het wettelijk kader. Dat kader geeft enerzijds bevoegdheden aan de aandeelhouders. Bij bepaalde (ingrijpende) besluiten is instemming van de aandeelhouder(s) vereist. Wanneer een voorgenomen besluit een fusie of overname betreft die, gegeven de omvang, effect heeft op het risicoprofiel van de onderneming of op de identiteit van de onderneming, zal instemming van de aandeelhouder(s) benodigd zijn om de beslissing tot uitvoer te brengen. Binnen dit kader zal de Staat eventuele fusies of overnames dus kritisch beoordelen op onder andere risicoprofiel en verwacht rendement, en deze opstelling mag overigens ook van private aandeelhouders verwacht worden. Anderzijds stelt het wettelijk kader ook beperkingen aan de invloed van de aandeelhouders ten opzichte van de vennootschap. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een zelfstandige taak en verantwoordelijkheid van het bestuur van een vennootschap voor het beleid van die vennootschap en van de raad van commissarissen voor het toezicht daarop. Aandeelhouders hebben bijvoorbeeld ook geen instructiebevoegdheid.

Of en in hoeverre Schiphol gaat investeren in buitenlandse luchthavens is niet te zeggen. Dit behoort nu overigens ook tot de mogelijkheden. Met betrekking tot het investeringsbeleid van Schiphol heeft de overheid langs twee lijnen (in)directe invloed. Als meerderheidsaandeelhouder heeft de overheid instemmingsrecht ten aanzien van investeringen – inclusief die in het buitenland – die van ingrijpende betekenis zijn of investeringen van een bepaalde omvang. Daarnaast zal de overheid aan de hand van de voorgestelde wetwijziging erop toezien dat – ongeacht investeringen in

het buitenland – voor wat betreft de infrastructuur op Schiphol voldoende wordt geïnvesteerd (zie ook vraag 19). Overigens geeft NVLS zelf aan in haar jaarverslag dat zij o.a. duurzame waarde voor haar stakeholders wil creëren door Amsterdam Airport Schiphol te positioneren als de meest toonaangevende Airport City.

19) De in de aanhef genoemde fracties zijn van mening dat in de 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 zijn overwegingen?

In het complex, dat met het begrip «mainport» wordt aangeduid, hebben verschillende partijen, zoals de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen, de luchtverkeersleiding, de slotcoördinator, het bedrijfsleven en ook de overheden hun eigen verantwoordelijkheden. De mainportkwaliteit van NVLS wordt primair bepaald door de diversiteit en de kwaliteit van het netwerk van internationale en intercontinentale verbindingen waarop vanuit de luchthaven gevlogen kan worden, c.q. het netwerk van wereldwijde bestemmingen dat vanuit de luchthaven direct en indirect bereikt kan worden. Voor dit goede netwerk draagt in eerste instantie niet de luchthavenexploitant zorg, maar de overheid (in afnemende mate) -via de bilaterale luchtvaartonderhandelingen- en de luchtvaartmaatschappijen die op deze lijnen daadwerkelijk opereren. Uiteraard heeft ook NVLS als luchthavenexploitant grote invloed op de kwaliteit van een hoogwaardige luchthaveninfrastructuur en daarmee op de mainportstatus van NVLS. Via het leveren van een goed en concurrerend pakket van diensten aan de luchtvaartmaatschappijen, passagiers en verladers heeft de exploitant invloed op de aantrekkingskracht van de luchthaven.

In het kader van vervreemding van aandelen NVLS concentreert het kabinet zich op garanties ten aanzien van de rol en verantwoordelijkheden van NVLS als luchthavenexploitant. Het nu voorliggende wetsvoorstel voorziet erin dat de Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Verkeer en Waterstaat, voor de borging van het publieke belang «continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport», via de exploitatievergunning toeziet op kwaliteits- en capaciteitsaspecten, die onder de directe operationele verantwoordelijkheid van NVLS vallen. In dit verband zijn onder meer investeringen in het banenstelsel, de terminals, pieren en gates, het bagage-afhandelingsstelsel, opstelplaatsen voor vliegtuigen en de voorrijwegen onderwerp van toezicht.

Graag verwijzen wij u voor een toelichting op de opstelling van de Staat bij investeringsbeslissingen naar het antwoord op vraag 17 en 18.

20) De regering geeft op pagina 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 ultimum remedium bieden bij wanbeheer. Betekent de zinsnede in de memorie van antwoord (pagina 5) «maar 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 ultimum remedium bij wanbeheer)?

De overheid maakt in de eerste plaats gebruik van het pakket van wet- en regelgeving voor het borgen van de publieke belangen. Het behoud van een meerderheidsbelang in NVLS biedt de overheid een extra ultimum remedium in geval van wanbeheer, door de bevoegdheid om de Raad van Commissarissen te ontslaan.

Er is geen voornemen tot verdere vervreemding. Duidelijk is echter dat verdere vervreemding zonder wetswijziging niet mogelijk is.

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 wens 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 wens te vernemen op welke wijze ex ante de overheid het publieke belang zou kunnen waarborgen.

Het betreft in beide cases investeringen van de luchthaven in activiteiten, die bedrijfseconomisch lucratiever zouden zijn, maar voor het publieke belang minder gunstig. Er valt een onderscheid te maken tussen de overheid als regelgever/toezichthouder en als overheid als aandeelhouder. Over het algemeen valt overigens op te merken, dat over bedrijfseconomische belangen van de luchthaven en het publieke belang veelal in lijn met elkaar zijn. Met betrekking tot de rol van regelgever/toezichthouder valt te melden, dat het daarnaast juist het doel van de introductie van het pakket van regelgeving, dat in de gevallen dat dit niet zo is, de overheid instrumenten in handen krijgt om stappen te ondernemen. Het zijn publiekrechtelijke instrumenten die zij nu niet heeft.

NVLS is in principe vrij om te beslissen over investeringen. Dat is nu ook het geval. De nieuwe regelgeving geeft nu juist aan, dat dit niet ten koste

mag gaan van investeringen in de capaciteit van de essentiële luchthavendiensten, zodat de continuïteit van de luchthaven in gevaar zou komen. De overheid in de rol van toezichthouder verkrijgt periodiek inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de essentiële luchthavendiensten. Ook luchtvaartmaatschappijen – direct belanghebbende – zijn in de gelegenheid hun visie te geven en de overheid hierover te informeren. Indien nodig staat de overheid mogelijkheden ter beschikking om – via bijvoorbeeld een aanwijzing – in te grijpen. De regels, waaraan NVLS zich dient te houden zijn – net als bij de tarievenregulering vooraf bekend – en daarmee ex-ante. De mogelijkheid om in te grijpen zijn ex-post. Dat ligt in lijn met de filosofie van NVLS als bedrijf, waarbij de overheid wel de vooraf randvoorwaarden stelt, maar niet op de stoel van de onderneming gaat zitten door vooraf mee te besluiten over investeringen.

De combinatie van ex-ante regels en ex-post toezicht biedt volgens het kabinet adequate borging voor de publieke belangen.

Wat betreft de mogelijkheden om investeringen af te dwingen via de aandeelhoudersband kan worden opgemerkt dat dit zowel in de huidige situatie als na vervreemding van een minderheidsbelang onmogelijk is. De wet biedt de overheid als aandeelhouder niet de zeggenschap, geen instructierecht, om een vennootschap te dwingen dergelijke investeringen te doen. Dit zou ook oneigenlijk zijn. Indien het om onrendabele investeringen gaat, die goed voor zijn voor de Nederlandse economie, dan dient de overheid dat uit eigen budget te doen. Mocht het om rendabele investeringen gaan die ook goed voor de mainport zijn, dan is er geen probleem. Dan zal de exploitant uit eigen beweging de investering doen. Ook dan is de invloed van de aandeelhouder echter niet van belang.

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?

Het publiekrechtelijk instrumentarium biedt de overheid de middelen om in te grijpen als de exploitant van Schiphol onvoldoende investeert in de essentiële luchthavenvoorzieningen, waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar komt. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan in dat geval, als uiterste maatregel, de luchthavenexploitatievergunning intrekken.

In een eerder stadium, indien er ernstige aanwijzingen zijn voor zulke ongewenste ontwikkelingen, kan de minister de exploitant een aanwijzing geven om binnen een bepaalde termijn maatregelen te treffen. Deze aanwijzing kan zonodig worden gehandhaafd met bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Als meerderheidsaandeelhouder heeft de overheid de bevoegdheid om de Raad van Commissarissen te ontslaan. Deze bevoegdheid zou als ultimum remedium gebruikt kunnen worden in plaats van intrekking van de exploitatievergunning. In noodsituaties zal het kabinet bezien of het wegsturen van de Raad van Commissarissen een minder drastische en effectievere route is dan intrekking van de exploitatievergunning.

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?

Het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Luchtvaart, inclusief het voornemen om NVLS, te privatiseren heeft instemming van het kabinet. Het Ministerie van Economische Zaken en ook de NMa zijn intensief betrokken geweest bij het opstellen van het pakket aan regelgeving. Het Ministerie van VROM is niet direct betrokken bij dit wetsvoorstel en de privatisering, maar is nauw betrokken bij het beleid, waar het bijvoorbeeld gaat om de ruimtelijke ordening rond NVLS. Ook op andere beleids-terreinen in relatie tot NVLS vindt afstemming plaats tussen de verantwoordelijke ministeries.

24) Uit de memorie van antwoord (pagina 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.

Wanneer bestaat hierover duidelijkheid?

Gelden de erfpachtvoorwaarden (om niet, eeuwigdurend) ook voor een volgende exploitant, zo niet, waarom niet?

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?

a.

Over de erfpachtvoorwaarden en de grond waarop deze betrekking hebben, is reeds in 2000 principe-overeenstemming bereikt met NVLS. Het kabinet heeft de Tweede Kamer hierover in februari 2001 geïnformeerd (Kamerstukken II, 2000/01, 25 435, nr. 3). Het definitief bekrachtigen van de afspraken met NVLS is gekoppeld aan de afronding van de besluitvorming over het wetsvoorstel en de aandelenverkoop.

b.

De erfpachtvoorwaarden die voor NVLS zullen gelden, zijn erop gebaseerd dat de grondverwerving en erfpachtconstructie tot stand komen met nagenoeg «gesloten beurzen» (nagenoeg, omdat vanzelfsprekend enige transactiekosten zullen worden gemaakt). De Staat betaalt voor de verwerving van de gronden en daaraan door natrekking verbonden onroerende zaken geen koopprijs, NVLS krijgt een erfpachtrecht voor onbepaalde tijd met een jaarlijks canon van nihil.

Een volgende exploitant op de locatie komt pas aan de orde, als de exploitatievergunning voor NVLS ingetrokken wordt, omdat zij zich schuldig maakt aan wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht. Er ontstaat dan een nieuwe situatie. NVLS zal in dat geval de waarde van de erfpacht en de opstallen, uitgaande van een «going concern» (luchthaven)bestemming, vergoed krijgen. Ten aanzien van een nieuwe exploitant is er dan geen sprake meer van een «ruil met gesloten beurzen». De erfpachtvoorwaarden, met name de canon, zullen dan opnieuw bezien moeten worden. Het staat de overheid vrij om deze vast te stellen. Het erfpachtrecht zal overigens gekoppeld blijven aan de exploitatievergunning, die een onbepaalde looptijd heeft.

c.

Zoals hiervoor aangegeven, is het uitgeven van de grond in erfpacht om niet gekoppeld aan verwerving door de Staat om niet. In dit verband kan er geen sprake zijn van staatssteun.

Wanneer grond niet langer behoort tot het luchthaventerrein zal de canon

worden aangepast aan de gewijzigde bestemming. De erfpachter zal aan de eigenaar de alsdan onstaande meerwaarde vergoeden. Hierop wordt slechts uitzondering gemaakt wanneer een en ander gevolg is van een betere/efficiëntere aanwending van de gronden door NVLS waardoor dezelfde luchthavenactiviteiten op een kleiner terrein kunnen worden uitgeoefend.

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 wetswijziging? 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?

a + b.

NVLS opereert in een onzekere omgeving. Dat is nu het geval en dat zal ook in de toekomst zo zijn. Natuurlijk heeft een eventuele bevrozing van het totale geluidsvolume voor NVLS economische consequenties. Dergelijke zaken hebben uiteraard invloed hebben op de waarde van de aandelen NVLS. Dat wil echter niet zeggen dat de exploitatiestructuur niet gewijzigd kan worden. Informatie over de risicofactoren die verbonden zijn aan het beleggen in NVLS zal worden opgenomen in het prospectus. Overigens zijn beleggers zich er van bewust dat de luchthavensector sterk gereguleerd is en dat steeds wijzigingen in de regelgeving (kunnen) optreden. Zij zullen daar in hun investeringsafweging rekening mee houden.

Het nu voorliggende wetsvoorstel regelt de exploitatievergunning en het sectorspecifiek toezicht betreffende de tarieven en voorwaarden voor het gebruik van de luchthaven Schiphol. Dit staat los van mogelijke onduidelijkheid of onrust op het gebied van regelgeving ten aanzien van (bijvoorbeeld) geluidshinder. Het kabinet ziet dan ook geen reden voor uitstel van invoering van deze wetswijziging. Integendeel, deze wetswijziging biedt de overheid betere regelgeving waar het gaat om het borgen van de publieke belangen en dient wat het kabinet betreft zo spoedig mogelijk in werking te treden.

c.

Zoals in het antwoord op vraag 6 al aangegeven, verkrijgt de overheid met de nu voorliggende wetswijziging extra mogelijkheden voor monitoring en bijsturing als de handelwijze van NVLS strijdig is met de publieke

belangen. De nieuwe regelgeving vormt een evenwichtig pakket met de vervreemding van aandelen, die gepaard gaat met overdracht van grond. Invoering van uitsluitend de regelgeving zou dit pakket in belangrijke mate uit balans brengen.

Dat er nog gesproken zou moeten worden over nadere wettelijke regelgeving op ander gebied, bijvoorbeeld dat van geluidshinder, is naar de mening van het kabinet geen aanleiding om te wachten met invoering van de nu voorliggende wetswijziging. Bij de beantwoording van vragen uit de Tweede Kamer heeft het kabinet in februari 2001 (Kamerstukken II, 2000/01, 25 435, nr. 3) al aangegeven dat het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol waarschijnlijk niet onveranderlijk zouden zijn, zoals ook in het verleden de aanwijzing op grond van de Luchtvaartwet periodiek is herzien. Ieder normaal bedrijf heeft te maken met regelgeving, die aan veranderingen onderhevig is. Ook na eventuele aanpassing van normen zullen publieke belangen op het gebied van geluidshinder en dergelijke geborgd worden door hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart en de luchthavenbesluiten, waaraan de luchthaven-exploitant zowel in publieke als in private handen zich dient te houden.

De nu voorliggende wetswijziging heeft de borging van de publieke belangen «continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport» en «voorkomen van misbruik van marktmacht» als doel. Zij draagt niet bij aan terugdringen van eventueel wantrouwen over de NVLS, voor zover dat gebaseerd is op andere publieke belangen, bijvoorbeeld op het gebied van geluid. Beleid op dit terrein komt aan de orde in het kabinetsstandpunt over het Schipholbeleid, dat binnenkort aan de Tweede kamer zal worden aangeboden.

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 toezicht uitgeoefend op het «non-aviation»-gedeelte?

Het wetsvoorstel, met nadere uitwerking van de regels in een algemene maatregel van bestuur, geeft de regels, die het kabinet essentieel acht bij het borgen van de publieke belangen «continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport» en «voorkomen van misbruik van marktmacht ten aanzien van tarieven en voorwaarden».

Het reguleringskader bevat zowel sturende als toezichthoudende elementen. De sturing bestaat uit een aantal wettelijke (spel)regels vooraf en is er op gericht om waarborgen te scheppen voor een uit een oogpunt van de genoemde publieke belangen verantwoorde bedrijfsvoering van NVLS, zonder dat de overheid zich uit dien hoofde vooraf met de concrete bedrijfsbeslissingen bemoeit.

Om ervoor te zorgen dat NVLS zich op de gewenste manier gedraagt bij

het investeren in de infrastructuur op NVLS en het vaststellen van tarieven en voorwaarden voor het gebruik daarvan hoeft het kabinet dus niet op de stoel van het management te gaan zitten.

Het wetsvoorstel legt op NVLS een verplichting om te zorgen voor toereikende luchthavenvoorzieningen. Het publieke belang bij de continuïteit hiervan borgt het wetsvoorstel met de bevoegdheid om bij te sturen als wanbeheer dreigt. De Minister van Verkeer en Waterstaat ziet er (ex post) op toe dat NVLS voldoende investeert in de infrastructuur op NVLS. Overigens staat het de NVLS (ook nu) vrij om te investeren in buitenlandse luchthavens, zolang dit niet ten koste gaat van investeringen in de essentiële infrastructuur op NVLS waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar komt.

De regels inzake tarieven en voorwaarden betreffen onder meer de daarbij toe te passen procedure met een consultatie -en informatieplicht. Voorts zijn ten aanzien van tarieven en voorwaarden in de regelgeving onder meer de basisprincipes kostenoriëntatie (inclusief een redelijk rendement), redelijkheid en non-discriminatie en procedurele aspecten neergelegd en uitgewerkt. Het reguleringsskader is in hoge mate transparant en richtinggevend en biedt via de sectorspecifieke regels optimale duidelijkheid vooraf, zodat het risico van eventueel misbruik van economische marktmacht reeds op voorhand kan worden beperkt.

Het toezicht op de tarieven en voorwaarden op grond van het reguleringsskader is neergelegd bij de NMa. Daarbij bestaat de mogelijkheid voor gebruikers om bij de NMa (ex post) om een oordeel te vragen omtrent de juistheid van de vaststelling van de tarieven en voorwaarden voor het gebruik van de luchthaven

Voor wat betreft het toezicht op non-aviation moet worden gemeld dat het kabinetsbeleid wordt gekenmerkt door terughoudendheid bij het opstellen van sectorspecifieke regulering. Ten aanzien van de niet-luchtvaartactiviteiten is er in veel mindere mate dan bij de luchtvaartactiviteiten sprake van «gebonden» gebruikers. Er zijn geen indicaties dat NVLS op dit gebied misbruik maakt van een economische machtspositie. Indien consumenten of bedrijven klachten hebben over bijvoorbeeld tarieven voor autoparkeren, concessies van winkels of de verhuur van kantoorruimten, dan kunnen zij terecht bij de NMa op grond van artikel 24 van de Mededingingswet, of bij de civiele rechter.

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?

De NMa is in het leven geroepen met het oog op het mededingings-toezicht. De NMa heeft inmiddels ruime ervaring met markttoezicht en beschikt daarom al over veel expertise.

De Vervoerkamer van de NMa is belast met het sectorspecifieke toezicht op de vervoerssector (spoor, openbaar vervoer, loodswezen). Omdat de gekozen vorm van sectorspecifieke regulering in het algemeen aansluit bij de criteria van de Mededingingswet, mag ervan worden uitgegaan dat de NMa beschikt over de vereiste expertise voor een adequate toetsing van de tarieven. Hiertoe zal de capaciteit bij de NMa voldoende worden vergroot. De NMa is overigens uitgebreid geconsulteerd bij de totstandko-

ming van de regelgeving en heeft in die fase al «geïnvesteed» in het opbouwen van aanvullende kennis. De Vervoerkamer heeft ook reeds contact met betrokken partijen zoals NVLS en de luchtvaartmaatschappijen en heeft in het kader hiervan ook diverse bezoeken op locatie gebracht.

Met het nu voorliggende wetsvoorstel worden juist de mogelijkheden voor het toezicht op de hoogte van de tarieven aangescherpt. Het toezicht houden langs de lijn van het in het wetsvoorstel opgenomen systeem kan pas zodra de wet in werking is getreden. Pas dan beschikt de NMa over de benodigde bevoegdheden. Het kabinet acht het wenselijk om NMa die bevoegdheid zo spoedig mogelijk te geven en streeft daarom naar een spoedige inwerkingtreding van deze wetswijziging.

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?

Ervaring leert dat aandelen die geplaatst worden via een beursgang niet in relatief grote pakketten worden verkocht. Door aan- en verkopen kunnen de verhoudingen wijzigen en kunnen de aan de beurs genoteerde aandelen in handen komen van enkele grote partijen komen, maar dit is dan meestal met het oog op een overnamepoging. Aangezien bij NVLS de meerderheid van aandelen in overheidshanden blijft, is een overname van NVLS niet mogelijk, dus ligt gespreid aandeelhouderschap bij een beursgang meer voor de hand. Aandelen die via de beurs worden gekocht zijn vrij verhandelbaar, in tegenstelling tot de aandelen die via een onderhandse plaatsing worden gekocht waaraan een «lock-up» zal worden verbonden. Het verschil tussen kopers die via de beurs aandelen NVLS kopen en kopers die via de onderhandse plaatsing aandelen NVLS kopen is dus vooral de verhandelbaarheid.

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 (pagina 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?

Bij het doen van (grote) investeringen kan NVLS zich tot de kapitaalmarkt wenden om geld te lenen. Deze wijze van financieren, door middel van vreemd vermogen, is de meest voor de hand liggende financieringswijze. Het is daarnaast mogelijk dat NVLS in de toekomst een beroep doet op haar aandeelhouders in geval van omvangrijke investeringen. De Staat als aandeelhouder zal die financieringsvraag dan zakelijk beoordelen wanneer deze zich voordoet. De Staat is op dit moment niet bekend met concrete investeringsvoornemens waarvoor een dergelijke kapitaalbehoefte zou gelden.

30) Op pagina 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 ten behoeve van 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 door middel van 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?

Ja, de aanwending tot rentebesparing is daarmee in overeenstemming. Het kabinet heeft dit eerder toegezegd en zal zich aan deze toezegging houden. Bij de behandeling van de Nota Mobiliteit in de Tweede Kamer is tijdens Nota-overleg in december 2005 in dit verband een motie Van Hijum/Hofstra voorgesteld. Naar aanleiding hiervan heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer per brief van 14 december 2005 gemeld dat het kabinet zich kan vinden «in de oormerking van de rentelasten minus dividendderving (conform de FES-wet), die bij verkoop van het minderheidsaandeel NVLS worden bespaard, als extra middelen voor mobiliteit».

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 etcetera) 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.

Het is niet gebruikelijk dat in een prospectus prognoses en dergelijke worden opgenomen. In het prospectus wordt het dan vigerende beleid beschreven. Verder wordt ook in het geval van een verkoop van aandelen («herplaatsing») het prospectus opgesteld onder uitsluitende verantwoordelijkheid van de vennootschap zelf.

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm