

Vergaderjaar 2001–2002

**28 074**

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

**25 435**

**Vervreemding aandelen Schiphol**

**Nr. 4**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2001

Naar aanleiding van een verzoek van de Kamer treft u bijgaand aan een risicoanalyse van het mainportbelang van Schiphol.

In het bijzonder vraag ik ook uw aandacht in deze analyse voor het vraagstuk van de looptijd van de exploitatievergunning. Bij vergunningen of concessies is een beperkte looptijd niet ongebruikelijk. In de analyse wordt uiteengezet waarom het mainportbelang echter gediend is met een vergunning waarvan de looptijd onbepaald is en die zonodig op ieder moment ingetrokken kan worden. Voor de betrokken overwegingen verwijs ik u graag naar de risicoanalyse zelf.

In de risicoanalyse wordt ook ingegaan op het risico van ongewenste overnames dat zich bij afstoting van een meerderheidsbelang zou kunnen manifesteren. Zoals bekend zal van een overname na de beursgang voorlopig nog geen sprake zijn, omdat de aandelenvervreemding in tranches wordt uitgevoerd. Zeker bij een eerste tranche zal alleen een minderheidsaandeel worden vervreemd. Tussen de opeenvolgende tranches zal bovendien nog geruime tijd kunnen verstrijken. Mocht de Kamer echter hechten aan verdergaande afspraken over behoud van het meerderheidsaandeel door de overheid, dan ben ik graag bereid daarover met de Kamer van gedachten te wisselen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos

## Risicoanalyse mainportbelang van een geprivatiseerd Schiphol.

### *Inleiding*

Met het oog op de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat verzocht om een risicoanalyse inzake de waarborging van het publieke belang van de mainport indien de luchthaven zal worden geprivatiseerd. In deze notitie wordt ingegaan op de risico's die samenhangen met privatisering van de NVLS, de exploitant van de luchthaven, en het instrumentarium dat is ontwikkeld om het publieke belang zo goed mogelijk te waarborgen.

### *Vraagstelling*

Voordat duidelijk gemaakt kan worden welke risico's samenhangen met de privatisering van de NVLS, moet eerst afgebakend worden welke invloed de NVLS heeft op de ontwikkeling van de mainport. In lijn met de formulering die gehanteerd is in de Kabinetsbrief van 17 november 2000 inzake de privatisering (25 435, nr. 2) kan een mainport worden omschreven als een goed geoutilleerde luchthaven die een optimale verscheidenheid aan bestemmingen en frequenties door de lucht accommodeert, waardoor de economische uitstraling op de bedrijvigheid in de omringende regio zo goed mogelijk tot zijn recht komt. Het totstandkomen van een mainport is het resultaat van de inspanningen van een groot aantal partijen. De luchthaven Schiphol is daar een van. Er zijn echter ook anderen: de luchtvaartmaatschappijen, in het bijzonder de KLM die Schiphol als thuisbasis heeft en het luchtlijnnennet vanaf Schiphol in sterke mate vorm geeft, de LVNL die de capaciteit aan de luchtzijde mede bepaalt, maar ook rijks- en provinciale overheid alsmede openbaar vervoerbedrijven, die de landzijdige bereikbaarheid van de luchthaven mogelijk moeten maken. De Minister van Verkeer en Waterstaat is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de landingsrechten voor de KLM, net als voor de milieuraandvoorwaarden die de capaciteit bepalen. Een sleutelrol vervult de onafhankelijke slotcoördinator die de capaciteit verdeelt, uitgedrukt in aantallen vliegtuigbewegingen (slots), die door Schiphol door middel van de zogenaamde capaciteitsdeclaratie ter beschikking wordt gesteld<sup>1</sup>. Al deze partijen hebben deelverantwoordelijkheden die zodanig in elkaar moeten grijpen dat dat mainportbelang goed uit de verf komt. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid betekent echter niet dat de ene partij aangesproken kan worden op de verantwoordelijkheden van de andere. Enkele voorbeelden ter verduidelijking. Als de KLM bestemmingen opheft of de frequentie van vluchten op bepaalde bestemmingen reduceert, dan kan dat een afkalving van het mainportbelang betekenen, waarop alleen de KLM valt aan te spreken. Als de landzijdige bereikbaarheid van Schiphol mocht afnemen, waardoor steeds meer passagiers zouden kiezen voor een andere luchthaven, dan kan de NVLS hiervoor niet verantwoordelijk worden gesteld.

Waar het gaat om de privatisering van Schiphol moet derhalve met name gekeken worden naar de specifieke verantwoordelijkheden die de exploitant draagt voor de borging van het mainportbelang. Deze verantwoordelijkheden betreffen de infrastructurele voorzieningen van een naar de eisen van de tijd ingerichte moderne luchthaven en de daarmee direct samenhangende dienstverlening. Hieronder wordt geïventariseerd of de privatisering van Schiphol specifiek risico's met zich meebrengt voor de infrastructurele voorzieningen en de dienstverlening die de exploitant van de luchthaven aan gebruikers biedt. Voorts wordt beschreven welke maat-

---

<sup>1</sup> Op het allocatieproces als zodanig kan en mag de luchthaven zelf geen invloed uitoefenen.

regelen zijn getroffen om het optreden van geïnventariseerde mogelijke risico's te verhinderen, dan wel de nadelige gevolgen daarvan te verminderen.

### *Mogelijke risico's voor het mainportbelang bij privatisering*

#### *1. Hogere rendementseisen*

Verondersteld zou kunnen worden dat private beleggers hogere rendementseisen stellen dan de huidige publieke aandeelhouders van Schiphol. De luchthavenexploitant zou zich in die veronderstelling na privatisering sterker kunnen concentreren op beter renderende activiteiten dan de luchtvaartgebonden luchthavenactiviteiten, de zogenaamde aviation-activiteiten, op Schiphol.

Mogelijke consequenties<sup>1</sup> in dat geval zouden kunnen zijn:

1. meer investeringen in buitenlandse luchthavens die een beter risico-profiel hebben;
2. meer landzijdige investeringen in luchthavengebonden vastgoed;
3. niet-luchthavengebonden investeringsprojecten.

De hieruit voortvloeiende risico's voor het mainportbelang zouden kunnen zijn:

- a. een verdiscontering van eventuele negatieve resultaten van commerciële activiteiten in hogere luchthaventarieven, waardoor luchtvaartmaatschappijen Schiphol zouden kunnen gaan ontwijken;
- b. een bezuiniging op de operationele kosten van de aviation-activiteiten of een vershraling van de noodzakelijke investeringen in de luchtvaartgebonden luchthavenontwikkeling.

Hieronder wordt aangegeven op welke wijze in het wetsontwerp met bovenstaande risico's wordt omgegaan.

#### *ad a. Hogere luchthaventarieven*

Het nieuwe reguleringsstelsel met betrekking tot de tarieven voor het gebruik van de luchthaven, zoals beschreven in het wetsvoorstel, eist van de luchthavenexploitant een gescheiden boekhouding tussen aviation en commercieel, alsmede kostenoriëntatie van de luchthaventarieven als geheel. Dit belet een doorberekening van eventuele negatieve resultaten uit de commerciële hoek aan de gebruikers via de luchthaventarieven. Het reguleringsstelsel biedt in dit opzicht adequate bescherming aan de gebonden gebruikers, zoals nader uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

#### *ad b. Bezuiniging op operationele kosten van en/of investeringen in aviation activiteiten*

Naast de hiervoor genoemde bescherming van de gebonden klanten van de luchthaven is een andere belangrijke karakteristiek van de economische regulering, dat het de exploitant de zekerheid biedt dat hij operationele kosten en investeringskosten (inclusief vermogenskosten) in de tarieven zal kunnen doorberekenen. Vanwege dit min of meer «gegarandeerde» rendement, is niet te verwachten dat de exploitant kosten of investeringen zal terugbrengen, tenzij evident is dat de te verwachten vraag naar infrastructurele voorzieningen onvoldoende is om nieuwe investeringen te rechtvaardigen. Overigens zal de exploitant niet zomaar «onnodige» kosten kunnen doorberekenen in de tarieven. Op grond van het voorliggende wetsvoorstel moet hij de gebruikers van de luchthaven raadplegen, alvorens redelijke tarieven en voorwaarden voor het gebruik van de luchthaven vast te stellen. Naar aanleiding van de zienswijze van de gebruikers zal de exploitant moeten motiveren wat redelijk is. Aan de hand van een redelijkheidstoets kan de directeur-generaal van de NMa zonodig vaststellen of de exploitant in strijd met de wet gehandeld heeft.

---

<sup>1</sup> De geschetste mogelijke effecten vloeien overigens niet direct of uitsluitend voort uit een privatisering. Ook zonder privatisering is het reeds staand beleid dat de staat als aandeelhouder steeds nadrukkelijker zal gaan streven naar meer marktconforme rendementen. Dit is ook van belang omdat het de onderneming aanzet tot focus op behoud van marktpositie, efficiënte kostenstructuren en innovatieve oplossingen. Daarbij komt dat de NVLS ook in de huidige situatie reeds volledig vrij is om andere projecten te entameren buiten Schiphol (regionale luchthavens, OLS, SADC-onroerend goed, etc.) en in het buitenland voorzover dit mogelijk blijkt in ongeprivatiseerde toestand (Melbourne, New York, etc.).

Met behulp van de redelijkheidstoets tezamen met de verplichting tot kostenoriëntatie voor het geheel van de tarieven van de aviation-activiteiten kan worden voorkomen dat de tarieven onredelijk hoog worden, zonder dat de vrijheid van partijen onnodig wordt beperkt.

Het systeem van economische regulering maakt het dus niet logisch en daarom ook niet waarschijnlijk dat de exploitant bezuinigt op vanuit het mainportbelang wenselijke investeringen. Daarnaast voorziet het onderhavige wetsvoorstel in aanvullende maatregelen om verwaarlozing van de luchthaven door de exploitant te voorkomen. Indien de minister van Verkeer en Waterstaat een ernstig vermoeden heeft dat de continuïteit van de luchthaven in gevaar komt door wanbeheer van de exploitant, kan dit de minister aanleiding geven om de exploitant een aanwijzing te geven om binnen een bepaalde termijn maatregelen te treffen. Als de exploitant hieraan niet voldoet kan als ultimatum remedium de luchthavenexploitatievergunning worden ingetrokken.

#### *Preventie van mogelijk wanbeheer*

In de inleiding van de brief van 12 februari 2001 met antwoorden op schriftelijke kamervragen (25 435, nr. 3) is aangegeven dat indicaties van wanbeheer zichtbaar kunnen worden als de activiteiten van de houder van de exploitatievergunning periodiek worden getoetst op het criterium van grove verwaarlozing en wanbeheer door de Handhavingdienst Luchtvaart (HDL, inmiddels onderdeel van de Inspectie Verkeer en Waterstaat). Via periodieke controle op de outillage van de luchthaven, die aan moderne veiligheidsnormen moet voldoen, en via het feitelijke investeringsgedrag van de luchthaven wordt duidelijk of het mainportbelang voldoende in het oog wordt gehouden door de luchthavenexploitant. Ook kunnen symptomen aanleiding zijn tot nader onderzoek: waarom vertrekken plotseling een aantal carriers van Schiphol? Waarom klagen carriers over de luchthavenkwaliteit of -capaciteit? Begint Schiphol te zakken in de rangorde van vergelijkbare luchthavens? Dergelijke symptomen hoeven niet te betekenen dat Schiphol het mainportbelang uit het oog verliest, maar kunnen wel aanleiding zijn tot nader onderzoek naar de oorzaken.

#### *Periodieke controle, aanwijzing, intrekking vergunning*

Met de periodieke controle en de aanwijzing, zoals nader beschreven in de memorie van toelichting bij het eerder genoemde wetsvoorstel, kan voor het eerst de vinger aan de pols gehouden worden en bijgestuurd worden op dat mainportbelang, voorzover dit tot de verantwoordelijkheid van de luchthavenexploitant valt te rekenen. Mocht de luchthavendirectie zijn kernactiviteit blijven verwaarlozen en niet aanspreekbaar blijken op aanpassing in zijn gedrag, dan komt de ultieme remedie in zicht, namelijk de intrekking van de vergunning op grond van wanbeheer. Dit komt ook aan de orde in het extreme geval dat de continuïteit van de onderneming als geheel in gevaar komt door terugslag-effecten van «avontuurlijke» investeringen. Intrekken van de vergunning kan onmiddellijk op grond van de erfpachtvoorwaarden die een langdurige onteigeningsprocedure verbodig maken. De primaire betekenis van dit instrument ligt in de preventieve werking: de luchthavenexploitant weet dat hij in de gevarezone komt als hij de kernactiviteiten, namelijk het beschikbaar stellen van adequate en moderne luchthaveninfrastructuur, in gevaar zou brengen. Daarnaast is er ook een conditionerende werking, in die zin dat negatieve berichten over een aanwijzing zullen leiden tot daling van de koers van het aandeel. De leiding van iedere onderneming zal dit tot elke prijs willen vermijden.

Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat verwaarlozing van de luchthaven ook zou kunnen optreden in de huidige (niet-geprivatiseerde)

situatie. De huidige wet- en regelgeving biedt de overheid geen enkel middel om op te treden tegen de exploitant indien dergelijke verwaarlozing zou optreden. Het nieuwe wetsontwerp vult dus een bestaand vacuüm.

#### *Intrekking van de vergunning: een reëel instrument*

Gesuggereerd is wel dat het intrekken van de vergunning een fictie zou zijn omdat er geen partij te vinden is die de luchthaven zou willen overnemen. Deze bewering gaat echter voorbij aan de veranderingen die zich in de exploitatie en eigendom van luchthavens wereldwijd voltrekken waardoor het wel degelijk mogelijk wordt een andere exploitant aan te trekken. Afzonderlijke ondernemingen specialiseren zich namelijk in het management van luchthavens wereldwijd. Zoals eerder reeds is opgemerkt, is intrekking van de vergunning een uiterste mogelijkheid om in te grijpen waarvan niet zonder goede redenen gebruik gemaakt zal worden. Als er echter serieuze aanleiding toe is om te overwegen van dit uiterste middel gebruik te maken, dan is er voor de exploitant wel degelijk een reële dreiging dat de overheid daartoe overgaat.

#### *Vergunning: vaste of onbepaalde looptijd*

Mede met het oog op de mogelijkheid om de exploitatievergunning onmiddellijk in te trekken, is niet gekozen voor een exploitatievergunning met een vaste looptijd, maar een voor onbepaalde tijd. Een ander argument hiervoor is, dat de exploitant voor de verdere ontwikkeling van die mainport omvangrijke investeringen zal moeten doen, waarbij een aantal met een lange levensduur. Dit vergt een duurzaam exploitatierecht om de exploitant de mogelijkheid te bieden ook deze lange termijn investeringen binnen de daarvoor geëigende termijnen terug te kunnen verdienen. Het binden van een exploitatievergunning aan enigerlei termijn zou eerder kunnen leiden tot het afzien van lange termijn investeringen, wat met het oog op het mainportbelang juist voorkomen moet worden. Daarbij komt dat de huidige exploitant reeds impliciet de luchthaven voor onbepaalde tijd exploiteert.

## *II. Overname*

Als een afzonderlijk risico voor de mainport wordt wel een overname van de luchthaven gezien, door bijvoorbeeld een buitenlandse luchthaven of een (consortium van) luchtvaartmaatschappij(en) (b.v. KLM).

In de kern vormt een overname geen apart risico. Voor het mainportbelang is de vraag relevant of door een overname de infrastructurele voorzieningen en de dienstverlening van Schiphol negatief worden beïnvloed. Het hiervoor beschreven instrumentarium om het mainportbelang te waarborgen blijft van kracht, ongeacht wie de aandeelhouders zijn. Een buitenlandse luchthaven zal dus Schiphol niet kunnen opkopen om vervolgens de voorzieningen uit te hollen. Dan zal de exploitatievergunning ingetrokken worden.

Indien een strategische partij via een aandeelhoudersbelang in NVLS marktmacht zou trachten te verkrijgen, biedt het mededingingsrecht, aangevuld met de eerder genoemde elementen, een effectief en adequaat instrumentarium om eventueel misbruik van marktmacht tegen te gaan.

Ten overvloede zij opgemerkt dat de luchthavenexploitant geen zeggenschap heeft over het routenetwerk dat door luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruik maken in stand wordt gehouden. Partijen die het routenetwerk bepalen zijn: de overheid die routerechten aan luchtvaartmaatschappijen gunt, de onafhankelijke slotcoördinator (die slots vergeeft) en de luchtvaartmaatschappijen die van de routerechten en slots gebruik maken. Er bestaat dus geen risico dat Schiphol door een buiten-

landse luchthaven zou kunnen worden overgenomen met het oogmerk om het routenetwerk dat vanuit Schiphol wordt onderhouden te wijzigen.

Tenslotte valt op te merken dat de privatisering niet alleen risico's met zich meebrengt, maar ook kansen biedt. In het bovenstaande is vooral gekeken naar de voorzieningen van de luchthaven die direct op «aviation» gericht zijn. Echter, de non-aviation activiteiten zijn in zeer belangrijke mate medebepalend voor de positie van de luchthaven als mainport. De aantrekkelijkheid van de luchthaven voor gebruikers van de luchthaven wordt uiteraard niet alleen bepaald door de aanwezigheid van veilige landingsbanen, maar ook door de aanwezigheid van goede commerciële voorzieningen, zoals winkels en kantoorruimte. Het is aannemelijk dat een innovatief en marktgericht bedrijf beter in staat is om een goede marktpositie te behouden. Indien luchtvaartmaatschappijen en passagiers niet tevreden zijn over de geboden faciliteiten, zowel wat betreft aviation als non-aviation, zal de aandeelhouderswaarde daaronder leiden. De privatisering zal er derhalve aan bijdragen dat er voor de exploitant adequate prikkels bestaan om de concurrentiepositie in alle opzichten nadrukkelijk in de gaten te houden.

#### *Conclusie*

Deze inventarisatie en analyse van de mogelijke risico's voor het mainportbelang bij een eventuele privatisering leidt tot de volgende conclusies:

- de risico's staan grotendeels los van de eigendomsverhoudingen van NVLS en daarmee van privatisering;
- met het pakket van publieke regelgeving, zoals dat tezamen met de privatisering wordt voorgesteld, is het publieke belang van de continuïteit van de luchthaven als mainport beter gewaarborgd dan bij continuering van de huidige situatie, dus zonder privatisering.

Immers, de effectiviteit van dit pakket van regelgeving met name de exploitatievergunning- staat of valt met de verwerving van de grond, die nu in handen is van de NVLS. De verwerving van de grond is nodig om – als ultimum remedium – de exploitatievergunning zonder tijdverlies te kunnen intrekken. De huidige structuurvennootschap NVLS is, ondanks dat de aandelen in handen zijn van de overheid, niet bereid om zonder privatisering de blote eigendom van de grond over te dragen aan de Staat.