

Vergaderjaar 2001–2002

**28 074**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 27 december 2001

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **1. Privatisering van de luchthaven Schiphol**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. In haar inleiding verwijst de minister naar het wetgevingsoverleg over de Wet luchtvaart op 8 oktober 2001. Bij die gelegenheid, maar ook al voor het zomerreces, werd vanuit de Kamer en ook door deze leden aangegeven dat voor een zinvol debat over een mogelijke privatisering van de luchthaven Schiphol een afzonderlijk wetsvoorstel werd verlangd. Met dit wetsvoorstel wordt nu, zo merkt de minister op, aan die wens tegemoet gekomen. Deze leden vragen zich af of met de inhoud van het nu voorliggende wetsvoorstel voldoende aan deze wens is voldaan.

De leden van de PvdA-fractie zien in het nu voorliggende wetsvoorstel een voorstel voor het introduceren van een luchthavenexploitatievergunning én een voorstel voor een systeem van tariefsvaststelling. Zij vragen de minister aan te geven waaruit materieel nu zou blijken dat deze op zichzelf waardevolle voorstellen een tegemoetkoming vormen aan de wens van de Kamer.

Tijdens het wetgevingsoverleg is door de leden van de PvdA-fractie een Luchthavenkwaliteitsbesluit voorgesteld. Ongeacht de vraag of Schiphol (geheel of gedeeltelijk) geprivatiseerd wordt dan wel verzelfstandigd blijft, moeten er regels, voorschriften en normen komen voor de kwaliteit van de luchthaven. Het gaat deze leden hierbij ondermeer om een nadere uitwerking en waarborging van de mainportfunctie, de tarieven, het serviceniveau aan de klanten (zowel passagiers als luchtvaartmaatschappijen) en de luchthavengebondenheid van activiteiten rondom Schiphol. In de voorliggende exploitatievergunning worden de tarieven en een deel van de voorwaarden geregeld. De leden van de PvdA-fractie willen graag van de regering vernemen op welke wijze de overige punten, zoals onder-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (ChristenUnie), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD) en vacature PvdA.

Piv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Stroeken (CDA), Halsema (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Slob (ChristenUnie), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Depla (PvdA), Th.A.M. Meijer (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolaï (VVD) en Crone (PvdA).

meer met betrekking tot de mainportfunctie, het serviceniveau en een luchthavengebonden ruimtelijke ordening worden vastgelegd, gewaarborgd en gerealiseerd, zoals bedoeld in het bepleite Luchthavenkwaliteitsbesluit.

Tevens willen zij weten hoe de waarborging, afdwingbaarheid en handhaafbaarheid van de genoemde elementen zijn of zullen worden geregeld en hoe een dergelijk besluit zich verhoudt tot de nu in dit wetsvoorstel genoemde exploitatievergunning en de erfpachtvoorwaarden.

Deze leden vinden het een vermijdbare inperking indien het debat over de mogelijke privatisering van de luchthaven nu geplaatst moet worden in een kader van voorstellen met betrekking tot uitsluitend de vergunning en tarieven.

In de brief van 9 november wordt in de inleiding namelijk gesproken over het in tranches vervreemden van aandelen en in de media heeft de minister gesproken over het behouden van een meerderheidsaandeel door de Staat. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering duidelijk aan te geven hoe deze formulering en deze mededeling zich verhouden tot de materiele inhoud van het nu voorliggende wetsvoorstel, welke aanvullende voorstellen blijkbaar nog te verwachten zijn en wat de rol van de Tweede Kamer is bij deze en mogelijke vervolgstappen.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook een nadere uiteenzetting over de mededeling van de minister in de media met betrekking tot het willen behouden van een meerderheidsaandeel en het blijkbaar willen overwegen van het vervreemden van een minderheidsaandeel. Deze leden vragen een toelichting met betrekking tot de sturende functie die het huidige aandeelhouderschap met betrekking tot de continuïteit en kwaliteit van de mainportfunctie biedt danwel welke functie middels het actief aandeelhouderschap maximaal kan worden verkregen in relatie tot de inhoud en strekking van de mededeling over het meerderheids- en minderheidsaandeel.

De eerdere toezegging van de minister om tegemoet te komen aan de wens van de Kamer inzake een afzonderlijk wetsvoorstel over een mogelijke privatisering van de luchthaven Schiphol heeft bij deze leden de verwachting gewekt, dat in het nu voorliggende wetsvoorstel op een integrale, samenhangende en beargumenteerde wijze zou worden ingegaan op mogelijke voorstellen voor privatisering en de behandeling van de eerder door deze leden genoemde knelpunten, bezwaren, vragen en overwegingen. In dat kader vragen deze leden de minister ook aan te geven wat bedoeld wordt met de aanduiding «verder» in de formulering onder hoofdstuk 2 met het oog op «de verdere privatisering van Schiphol.»

De leden van de PvdA-fractie verwijzen hierbij ook nadrukkelijk naar het advies van de Raad van State. In dit advies wordt ingegaan op de criteria en resultaten waaraan een grote stap, zoals de voorgenomen privatisering, moet worden getoetst. In haar reactie schrijft de minister dat de publieke belangen bij een geprivatiseerde NVLS beter worden geborgd dan nu het geval is. In de bijgevoegde risicoanalyse wordt privatisering ook als de beste oplossing gepresenteerd, echter zonder dat ook naar andere mogelijke oplossingen of te stellen voorwaarden is gekeken. Hiermee is de regering niet ingegaan op de opmerkingen van de Raad over de heroriëntatie van de rol van de overheid en de gevolgen voor de verbetering van de dienstverlening en de vermindering van de kosten, of zoals deze leden het eerder hadden geformuleerd, naar het waarborgen van het maatschappelijk belang van de mainportfunctie, daarbij ondermeer verwijzend naar hun voorstel voor een luchthavenkwaliteitsbesluit. Het begrip kwaliteit mist een zelfstandige betekenis, aldus de Raad in een reactie op de miljoenennota van 2002. De leden van de PvdA-fractie vragen de minister dieper en uitgebreider in te gaan op dit onderdeel van het advies van de Raad en hun eigen inbreng. Zij doen de suggestie alsnog ten behoeve van het debat een integrale, samenhangende en

beargumenteerde notitie op te stellen, hetzij als onderdeel of bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag, danwel als aparte notitie of beleidsbrief. Deze leden menen dat een dergelijk verzoek tot het opstellen van een integrale en geactualiseerde notitie ook gerechtvaardigd is, daar de discussie over de eventuele vervreemding van aandelen gestart is bij de behandeling van de PKB-Schiphol in juni 1995.

Voor de leden van de PvdA-fractie is het waarborgen van de publieke belangen van groot belang, zoals ook al door deze leden is gesteld tijdens het algemeen overleg op 21 maart 2001. Vanuit dit vertrekpunt is het voor het vervolgens willen overwegen danwel nemen van besluiten dienstig ten minste drie stappen te doorlopen, geïnspireerd op de wijsheden inzake «de kip met de gouden eieren», respectievelijk «de vele wegen die naar Rome leiden» en het «niet vroegtijdig bewandelen van één-nachts ijs».

- Met betrekking tot dit eerste punt: de huidige structuur en organisatie van Schiphol heeft een duidelijke groei en betekenisvolle economische uitstraling mogelijk gemaakt, hetgeen we met de aanduiding van haar mainportfunctie ook waarderen. Het aanbrengen van fundamentele wijzigingen in een dergelijke structuur en organisatie moet dan wel gedragen worden door een analyse waaruit duidelijk, overtuigend en navolgbaar blijkt dat de huidige structuur en organisatie inmiddels door meer belemmeringen en minder kansen wordt gekenmerkt en welke dat dan respectievelijk zijn.
- Met betrekking tot het tweede punt: indien kan worden aangegeven dat momenteel dan wel binnen een afzienbare termijn de nadelen inmiddels de voordelen van dit concept dreigen te gaan overtreffen, moet worden aangegeven welke alternatieven met betrekking tot de structuur en organisatie zoal denkbaar zijn. Hierbij moet ook gekeken worden naar ervaringen met en de beleidsmatige aanpak van andere belangrijke vormen van infrastructuur, zoals de haven-, spoor- en energie-infrastructuur.
- En met betrekking tot het derde punt: er moet een verkenning worden opgesteld van mogelijke knelpunten en bezwaren, zowel nationaal als internationaal, die samenhangen met de diverse, in het tweede punt genoemde alternatieve oplossingsrichtingen. Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat deze overwegingen tot nu toe eerder vanuit de Kamer zijn aangereikt, dan dat ze een onderdeel van de kabinetsvoorstellen hebben uitgemaakt. Deze leden duiden daarbij op overwegingen met betrekking tot de positie van de exploitant bij het vaststellen van de tarieven voor de gebruikers, maar ook tot het risico van mogelijk ongewenste overnames of machtsmisbruik, het veiligstellen van investeringen in de kwaliteit van de mainport en de samenhang tussen de aviation en de non-aviation activiteiten als basis van een aantrekkelijke en profijtelijke mainport.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat deze aspecten een serieuze behandeling vergen teneinde zo kansrijke opties te kunnen selecteren en uiteindelijk daarop gebaseerde beleidsvoorstellen te kunnen presenteren. Het komt deze leden voor dat een dergelijke systematische en integrale aanpak tot nu toe ontbreekt, terwijl de importantie van het onderwerp dit wel rechtvaardigt, zoals ook de Raad van State feitelijk aangeeft. Zij vragen de minister hierop te reageren door bovengenoemde elementen en aspecten te verwerken in de gevraagde integrale notitie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat (gedeeltelijke) privatisering van de luchthaven Schiphol mogelijk maakt. Alvorens een definitief standpunt te bepalen, willen de leden van de VVD-fractie de regering graag een aantal vragen voorleggen.

De VVD-fractie is in principe vóór marktordening, als er geen typisch publieke belangen in het geding zijn, die per se door de overheid zelf

moeten worden behartigd. Zonodig stelt de overheid wel – wettelijke – randvoorwaarden voor een ordelijk verloop van deze private processen. Centraal in de privatiseringsdiscussie met betrekking tot de luchthaven Schiphol staat voor de VVD-fractie de vraag of de publieke belangen en het mainportbelang voldoende kunnen worden gewaarborgd, als de aandelen niet meer (volledig) in overheidshanden zijn.

In het algemeen overleg van 21 maart jongstleden over dit onderwerp heeft de VVD-fractie zich in principe vóór de privatisering van Schiphol uitgesproken, als de publieke belangen en het mainportbelang kunnen worden gewaarborgd. Naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel willen de leden van de VVD-fractie hierover nog enkele vragen stellen. Kan duidelijkheid worden gegeven over de manier waarop de aandelen zullen worden verkocht? Welke procedure zal daarbij in acht genomen worden? Wat is de grootte van de tranches waarin aandelen worden verkocht en tevens over het aantal van deze tranches? Kan de regering enigszins aangeven wanneer het eerste aandelenpakket zal worden verkocht?

Kan de regering ook duidelijkheid geven welke mogelijkheden er zijn of moeten worden gecreëerd om een eventuele buitenlandse vijandige overname tegen te gaan? Bestaat daartoe de mogelijkheid dat de Nederlandse staat een zogenaamd preferent aandeel of «golden share» krijgt?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de kanttekingen van KLM met betrekking tot dit onderwerp. Voor KLM zijn volledige zeggenschap en regie over haar eigen processen, inclusief het gebruik van de daarvoor benodigde luchthaveninfrastructuur, onontbeerlijk voor een kwalitatief hoogwaardige en kostenefficiënte dienstverlening aan haar passagiers. De exploitant moet een wettelijke plicht krijgen om die vrijheid te bieden. KLM is verder van mening dat sprake moet zijn van «level playing field» ten opzichte van de luchthavenexploitant voor de ontwikkeling en levering van nieuwe producten en diensten aan haar passagiers op de luchthaven Schiphol. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hierop te reageren.

Een belangrijke overweging van de regering voor de beursgang van de huidige exploitant is het bieden aan die exploitant van meer mogelijkheden voor internationale expansie en buitenlandse participaties in luchthavens. Dergelijke operaties zijn in het algemeen zeer kapitaalintensief, evenals de verdere ontwikkeling van de infrastructuur op Schiphol.

KLM is van mening, dat het belang van de ontwikkeling van de mainport Schiphol niet afhankelijk mag zijn van de financiële inspanningen, verplichtingen en risico's van de exploitant voor andere activiteiten en locaties dan de primaire functies op Schiphol. In een daartoe strekkende «bescherming» is nog niet voorzien, maar deze is wel noodzakelijk, zo stelt KLM. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een inhoudelijke reactie op deze overwegingen.

De concrete besluitvorming over de privatisering van Schiphol is al een aantal keren uitgesteld. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de invloed hiervan is geweest op de internationale activiteiten die Schiphol uitvoert en meer in het bijzonder op de samenwerking met Frankfurt in het verband Pantares?

Suit het mededingingsregime zoals dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld aan op de internationale ontwikkelingen? Kan de regering hierin het advies van de Britse mededingingsautoriteit (CAA) betrekken om voor de vliegvelden Heathrow en Gatwick in de toekomst af te stappen van de single till?

De leden van de CDA-fractie hebben met reserves kennis genomen van het voorstel van wet inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat de mainportfunctie van Schiphol belangrijker is dan de winst en verliesrekening van de NVLS. Is de regering het met deze leden eens dat de randvoorwaarden voor de mainport

zo gunstig mogelijk dienen te zijn? Kan in dit verband worden aangegeven wat het belang is van een beursgang? Kan cijfermatig onderbouwd worden welk rendement zal moeten worden behaald opdat het aandeel Schiphol voor beleggers een interessant beleggingsobject is? Hoe verhoudt dit rendement zich met het momenteel behaalde rendement? Kan de regering de mening van onder andere de VEB bevestigen dat Schiphol een cruciale infrastructuur is, onder andere vanwege het feit dat er in Nederland geen alternatieve luchthaven van vergelijkbare omvang is of de komende tijd zal ontstaan? En ook vanwege het feit dat door de systematiek van nationale landingsrechten de NVLS een zeer sterke machtspositie heeft ten opzichte van de aanbieder van het grootste deel der verbindingen vanaf Schiphol, de KLM? Kan zij inhoudelijk reageren op de notie van onder andere de VEB dat zo'n cruciale infrastructuur niet op de beurs thuishoort?

Kan de regering voorts bevestigen dat de luchthaven Schiphol als niet geprivatiseerd bedrijf is uitgegroeid tot een van de beste luchthavens ter wereld en dat Schiphol voor haar continuïteit geen extra kapitaalinjectie nodig heeft?

Kan de regering bevestigen dat de wens voor een beursgang is ingegeven door de wens van de directie van Schiphol om over een instrument voor aandelenruil te beschikken? Kan worden verduidelijkt waarom dit soort aandelenruil van belang is voor de mainportfunctie van Schiphol? Kan de regering bevestigen dat als gevolg van zo'n aandelenruil de meerderheid van de aandelen Schiphol in handen van een buitenlandse onderneming kan komen? Zo ja, kan de regering aangeven wat het voordeel zou zijn van een buitenlandse overname voor een Nederlandse monopolioïde infrastructuur?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering met hen van mening is dat «avontuurlijke» investeringen die een gevaar kunnen vormen voor de continuïteit van de onderneming als geheel onverantwoord zijn en dit soort risico's te allen tijde dienen te worden voorkomen? Welke lessen zijn er getrokken uit het recente verleden (zie KPN) dat duidelijk heeft aangetoond dat terugslageffecten van «verkeerde investeringen» sneller dan bevroed een levensbedreigend gevaar kunnen vormen voor de continuïteit van het betreffende bedrijf? Betekent het feit dat ondanks dit alles in de risico-analyse die de regering ten aanzien van een geprivatiseerd Schiphol heeft gemaakt, gewag wordt gemaakt van dit soort «avontuurlijke investeringen» dat het risico hierop na beursgang wel degelijk realistisch is? Geeft dit feit, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af, de regering geen aanleiding haar voornemen tot beursgang te heroverwegen?

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn geen principieel tegenstander van privatisering. Wel zijn deze leden van mening dat de verdeling van de verschillende verantwoordelijkheden (controle, handhaving) helder geregeld moet zijn in de wet, waarbij het publieke belang van de luchthaven is gewaarborgd. Verzelfstandiging «à la NS» moet worden voorkomen. De bevoegdheden van de minister van Verkeer en Waterstaat om het publieke belang van de luchthaven te waarborgen en, indien nodig, te versterken achten de leden van de fractie van D66 dan ook van buitengewoon belang.

De leden van de fractie van D66 vragen of al bekend is of de andere aandeelhouders van de luchthaven Schiphol bereid zijn om te verkopen. Kunnen de luchtvaartverdragen die Nederland gesloten heeft niet in gevaar komen ten nadele van de KLM bij de privatisering van de luchthaven Schiphol?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging Wet luchtvaart inzake de exploitatie

van de luchthaven. Zij constateren dat het wetsvoorstel de grip van de overheid op de luchthaven versterkt en het functioneren van de exploitant aan voorwaarden verbindt. De bovengenoemde leden kunnen zich in dat streven zeker vinden.

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel middels artikel V zal, zo verwachten de leden van de fractie van GroenLinks, pas plaatsvinden na vervreemding van een deel van de aandelen. Is dit juist, of is ook een andere gang van zaken denkbaar? Is de regering voornemens om ook bij een eventueel zeer beperkte beursgang middels artikel V dit wetsvoorstel in werking te laten treden?

De vervreemding van de aandelen past in het streven van de fractie van GroenLinks om Schiphol als normaal bedrijf te behandelen. Echter, steun voor deze vervreemding is voor deze leden wel gekoppeld aan een aantal voorwaarden. Dit wetsvoorstel lijkt nog hier nog niet volledig aan te voldoen, en de eerdere behandeling van de Wet luchtvaart heeft op het terrein van milieu de regelgeving verder verslechterd in het licht van de essentiële voorwaarden van de fractie van GroenLinks. Dit wetsvoorstel lijkt de regelgeving echter wel in de goede richting te brengen van de voorwaarden die de fractie van GroenLinks stelt. Graag maken deze leden gebruik van deze schriftelijke ronde om ook hier nog enkele nadere vragen over te stellen.

Het besluit over de vervreemding van de aandelen van de NVLS zal naar de analyse van de leden van de fractie van GroenLinks op een ander moment genomen worden. Gezien de koppeling tussen deze wet en de vervreemding hebben deze leden toch een aantal vragen waarvan de antwoorden bepalend zijn voor de steun voor dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat over de beursgang door de regering in eerdere brieven en in de media al veel gezegd is. Graag krijgen zij nadere uitleg over de door de minister geuite optie om eerst 49% van de aandelen te vervreemden. Denkt de minister van Verkeer en Waterstaat hierbij aan 49% van haar eigen aandelen, of aan verkoop van zoveel aandelen dat 51% nog in handen is van de rijksoverheid? Indien voor de eerste optie gekozen wordt betekent dat, dat na vervreemding van de aandelen door Amsterdam en Rotterdam Schiphol toch in meerderheid in private handen verkeert. Indien een koers gevaren wordt om Schiphol partieel te privatiseren, dan is de houding van de andere aandeelhouders van belang. Hebben deze zich reeds uitgelaten over de optie van een gedeeltelijke privatisering?

De leden van de fractie van GroenLinks kennen de genoemde voordelen voor Schiphol van een private status. Vaak genoemd wordt de mogelijkheid van het aangaan van samenwerkingsverbanden met buitenlandse luchthavens. Gelden deze voorwaarden ook indien Schiphol slechts voor maximaal 49% in private handen kan komen? Of is uitzicht op een verdere privatisering noodzakelijk? Biedt de mogelijkheid tot privatisering tot 49% met een eventuele wettelijke verankering van het staatseigendom van 51% van de aandelen ook de genoemde voordelen?

Eerder is genoemd dat Schiphol achterop dreigt te raken bij Frankfurt dat voor 49% geprivatiseerd is. Kan de regering aangeven wat de 49% privatisering Frankfurt aan voordelen oplevert? Heeft de luchthaven Frankfurt hierbij het perspectief van een verdere beursgang, en zo ja, is dit essentieel voor het benutten van voordelen van een geprivatiseerde status? Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks welke (exploitanten van) vliegvelden volledig geprivatiseerd zijn en welke voordelen deze vliegvelden aantoonbaar hebben.

Een ander genoemd voordeel voor Schiphol van een private status is de mogelijkheid om kapitaal te vergaren middels een aandelenemissie. De bovengenoemde leden vragen of deze mogelijkheid ook bestaat indien de Staat nog een deel van de aandelen heeft en zo ja, bij welk aandeel de Staat hier nog een beslissende stem in houdt.



De Raad van State heeft de wens uitgesproken om voor de voorgenomen beursgang objectieve criteria te formuleren. De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat er aan deze wens geen gehoor gegeven is in de vorm van aanpassingen in de memorie van toelichting. Kan de regering helder de criteria, die bepalend zijn voor de keuze, de omvang en het moment van beursgang opsommen en toelichten?

De leden van de SP-fractie zijn zeer teleurgesteld over de aanhoudende wens van de regering tot privatisering van de luchthaven Schiphol. In het geval dat deze privatisering er toch gaat komen, hopen de leden van de SP-fractie dat de overheid zo veel mogelijk controle op de luchthaven zal houden. Daarom stellen deze leden nog enkele vragen.

Is het reëel dat Schiphol in de toekomst geëxploiteerd zal worden door een ander bedrijf dan de N.V. Luchthaven Schiphol? Zal de invloed van de minister van Verkeer en Waterstaat op de luchthaven dan afnemen?

Kan worden toegelicht of en, zo ja, hoe de veiligheid van de luchthaven Schiphol gegarandeerd blijft door de exploitant?

Kan de overheid ook besluiten om een deel van de luchthaven een andere bestemming te geven?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel geeft onder andere een regeling van een luchthavenexploitatievergunning voor Schiphol. De regering stelt in de toelichting dat het van vitaal belang is dat de overheid als ultimum remedium over de mogelijkheid beschikt in te grijpen teneinde een goede exploitatie van de luchthaven te waarborgen. Deze leden veronderstellen dat deze noodzaak onlosmakelijk samenhangt met de beoogde privatisering van Schiphol. Als dat niet het geval is, kan dan nader worden aangegeven waaruit is gebleken dat het bestaande wettelijk instrumentarium tekort schiet om een goede exploitatie te waarborgen?

Het zal de regering bekend zijn dat de leden van de fractie van de ChristenUnie geen voorstander zijn van privatisering van Schiphol. De argumenten zijn in het algemeen overleg van 21 maart jl. reeds vrij uitvoerig gewisseld. In het algemeen zijn deze leden van mening dat de hoofdinfrastructuur, zoals rijkswegen en het hoofdrailnet, in handen van de rijksoverheid moet zijn. De regering koerst nu aan op een vervreemding van 49% van de aandelen. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dit echter als opstapje naar verdere privatisering. Zij worden gesterkt in die opvatting door de mededeling van de minister van Financiën tijdens bovengenoemd overleg dat tot nu toe bij privatiseringen meestal is gekozen voor een stapsgewijze benadering. Is de regering bereid een eventueel voornemen voor verdere vervreemding aan de Kamer voor te leggen? Hoe staat het in dit verband met de door de minister van Financiën in maart aangekondigde bezinning op de vraag of in de Comptabiliteitswet iets kan worden geregeld over principebesluiten inzake verkoop van aandelen?

Los hiervan vragen deze leden zich af hoe aantrekkelijk het voor de overheid is in het huidige klimaat tot verkoop van aandelen over te gaan. Daarnaast informeren zij of de regering weet in welke mate Amsterdam en Rotterdam zijn geïnteresseerd in vervreemding van hun aandelen. Kan in dit verband ook nader worden aangegeven over welke vastgoedkwesties Amsterdam zich zorgen maakt? De minister van Verkeer en Waterstaat maakte in maart melding van deze zorgen.

De vergunning zal worden gecompleteerd met een verwerving van de grond door de staat. De staat geeft de grond vervolgens in erfpacht uit aan de exploitant. De grond is momenteel in eigendom van de NVLS, maar de juridische eigendom gaat over naar de staat. Dit gebeurt met gesloten beurzen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of

de waarde van de grond niet mede bepalend is voor de waarde van NVLS. Kan één en ander nader worden toegelicht?

De leden van de fractie van de ChristenUnie gaan ervan uit dat een eventuele privatisering van Schiphol niet vooraf zal gaan aan de inwerkingtreding van het Luchthavenverkeerbesluit en het Luchthavenindelingbesluit. Deelt de regering hun opvatting dat eerst volstreekte helderheid moet bestaan over de randvoorwaarden waaronder de exploitatie kan plaatsvinden, voordat de luchthavenexploitatievergunning kan worden verleend?

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

De leden van de SGP-fractie constateren dat de wens om te komen tot privatisering grotendeels voortkomt uit argumenten van bedrijfseconomische aard. Hierbij spelen de toenemende concurrentie en alliantievorming in de luchtvaart een belangrijke rol. Privatisering biedt de mogelijkheid tot extra financiering en het aangaan van strategische allianties. In dat licht vragen de leden van de SGP-fractie hoe de NVLS tot nu toe voorzorg in zijn kapitaalbehoefte. Hoe worden grote investeringen thans bekostigd en in hoeverre is het voorgekomen dat beperkingen in het aanboren van financiële bronnen belemmerend hebben gewerkt voor bepaalde investeringsambities? Kan worden aangegeven in welke mate geprivatiseerde buitenlandse luchthavens gebruik hebben gemaakt van aandelenuitgifte of van aandelenruil sinds ze geprivatiseerd zijn?

De leden van de SGP-fractie merken op, dat het wetsvoorstel suggereert, dat voor het ruilen van aandelen en het aangaan van allianties privatisering noodzakelijk zou zijn; Schiphol dient niet langer als staatsbedrijf te boek te staan. In dit licht is de vraag relevant welk deel van het aandelenkapitaal in private handen moet zijn om in het internationale verkeer niet meer als staatsbedrijf te worden beschouwd. Bij welk percentage overheidsbelang wordt Schiphol door andere, buitenlandse partners niet meer gezien als overheidsbedrijf?

De leden van de SGP-fractie informeren in dit verband tevens naar de positie van mede-aandeelhouder Amsterdam. In hoeverre wil Amsterdam meewerken aan het eventueel (gedeeltelijk) afstoten van haar aandelenpakket?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel niets wordt geregeld omtrent de eigendomsverhoudingen tussen de staat en de NVLS als eerste exploitant. Met andere woorden, de feitelijke privatisering maakt geen deel uit van het wetsvoorstel. Deze privatisering vergt een afzonderlijk besluit. Wat is de stand van zaken in de gedachtevorming hieromtrent, in het bijzonder ten opzichte van het voornemen om 49% van de overheidsaandelen te vervreemden? Kan er nu op basis van dit wetsvoorstel, zonder aanvullende wetwijzigingen, geprivatiseerd worden? Op welke wijze zal de minister de Kamer betrekken bij een mogelijk besluit tot privatisering?



## 2. De luchthavenexploitatievergunning

In de toelichting op het wetsvoorstel staat aangegeven dat de vergunning zal worden gecomplementeerd met een verwerving door de Staat van de grond waarop de luchthaven wordt geëxploiteerd. De leden van de PvdA-fractie lezen dat die grond vervolgens weer in erfpacht aan de exploitant zal worden uitgegeven en waarbij het publieke belang, zijnde de continuïteit en de kwaliteit van de luchthaven in de erfpachtvoorwaarden zal worden vastgelegd. Maar over deze elementen van grondverwerving, erfpacht en erfpachtvoorwaarden wordt, behalve in de memorie van toelichting, verder in het wetsvoorstel niet gerept. Deze leden vragen de minister aan te geven waarom een nadere uitwerking en toelichting op deze elementen geen onderdeel van het nu gepresenteerde wetsvoorstel uitmaken. Tevens zijn deze leden benieuwd naar de verschillende mogelijkheden die bestaan voor de overheid om de grond te verwerven.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de regering kiest voor de exploitatievergunning voor onbepaalde tijd en de concessie respectievelijk een beperkte looptijd voor het exploitatierecht verwerpt. Deze leden wijzen in dit verband op de volgende aandachtspunten van KLM. De concessievorm wordt verworpen omdat concurrentie «om de infrastructuur» overbodig is daar waar sprake is van concurrentie «tussen de infrastructuren». KLM meent dat deze stelling voor de luchthaven Schiphol niet houdbaar is na de conclusies van het NMa-rapport over Schiphol. De NMa stelt vast dat de exploitant een monopoliepositie bekleedt op de relevante markt en dat derhalve feitelijk geen sprake is van concurrentie «tussen de infrastructuren» (met andere luchthavens). De regering verwerpt de beperkte looptijd voor het exploitatierecht omdat de terugverdientijd van de investeringen van de exploitant circa 30 jaar zou bedragen en een kortere looptijd leidt tot hogere tarieven en achterblijvende investeringen, waardoor de mainport in gevaar komt. KLM is van mening dat de terugverdientijd van de investeringen in infrastructuur op Schiphol circa 10 jaar bedraagt in plaats van circa 30 jaar (bron: jaarverslag 2000 van Schiphol Group) en dat het mechanisme voor economische regulering een ongewenste tariefontwikkeling en achterblijvende investeringen op voorhand zou moeten uitsluiten. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een inhoudelijke reactie op voornoemde overwegingen. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de opmerkingen van KLM over de investeringen in de infrastructuur. KLM heeft al eerder gepleit voor het concretiseren van de in het wetsvoorstel opgenomen exploitatieplicht, die blijkens de toelichting ook investeringen in capaciteitsuitbreiding omvat. In aanvulling hierop wil KLM nogmaals benadrukken, dat die investeringsplicht pas ontstaat op basis van een concrete vraag van de gebruikers, de luchtvaartmaatschappijen, die als tegenprestatie een meerjarige afnamegarantie kunnen geven. In beginsel dient de exploitant deze vraag te honoreren, tenzij de exploitant aantoonbaar dat die vraag onredelijk is en/of de luchtvaartmaatschappijen niet bereid zijn redelijke tarieven en voorwaarden te aanvaarden. De NMa zou over een geschil tussen de partijen in dezen moeten kunnen oordelen. Als laatste waarborg geldt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Het toetsingskader voor de redelijkheid van de vraag dient onder andere te omvatten de eerdere bepleite concrete mainportdoelstelling: voldoende capaciteit voor het blijvend (kunnen) handhaven van de top-4 positie in Europa in termen van omvang en kwaliteit van het netwerk. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering hierop te reageren.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de mogelijkheid de exploitatievergunning in te trekken bij ernstige verwaarlozing of wanbeheer en de mogelijkheid aanwijzingen te geven bij een ernstig vermoeden van het

bestaan van deze intrekingsgrond, voldoende is om te garanderen dat de exploitant van Schiphol voldoende zal investeren in voldoende kwalitatief hoogwaardige capaciteit. Voor de mainport doelstelling is het immers noodzakelijk dat de luchthaven Schiphol blijft behoren tot de vier belangrijkste luchthavens in Europa, naast Londen, Frankfurt en Parijs. Om aansluiting bij deze groep van luchthavens met een groter achterland dan Schiphol te behouden, moet Schiphol op het gebied van tarieven, voorwaarden en voorzieningen beter presteren dan de vier genoemde luchthavens. Daarnaast moet Schiphol zodanig presteren dat de nummer 4 positie in Europa niet wordt overgenomen door een andere Europese luchthaven. De exploitant van Schiphol zal daartoe tarieven, voorwaarden en voorzieningen moeten blijven bieden die niet ongunstiger zijn dan die van de nummers 5, 6, 7 etc. Het verliezen van aansluiting bij genoemde groep van luchthavens (de top 4) respectievelijk verlies van de nummer 4 positie aan een «runner-up» door bijvoorbeeld achterblijvende investeringen is echter iets anders dan de door het kabinet bedoelde ernstige verwaarlozing of wanbeheer die gronden biedt voor ingrijpen, maar wel desastreus voor de mainportpositie van de luchthaven Schiphol. Kan de regering dit bevestigen en is zij met de leden van de CDA-fractie van mening dat het criterium aan de hand waarvan de wijze van exploitatie van de luchthaven door de exploitant wordt getoetst in lijn hiermee dient te worden aangepast? Kan er een overzicht worden gegeven, nationaal en internationaal, van bedrijven die monopolioïde infrastructures exploiteerden en die door wanprestatie de exploitatievergunning is ontnomen? De Wet luchtvaart dient een optimaal gebruik van luchthavens als knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer te bevorderen. Wat wordt hier bedoeld met optimaal? Hoe kan een dusdanig vaag begrip dienen als basis voor een investeringsaanwijzing door de minister aan de exploitant op het moment dat investeringen van de exploitant achterblijven bij wat noodzakelijk is voor instandhouding van Schiphol als mainport?

Hoe denkt de regering om te gaan met de vertraging van investeringen danwel terugval van investeringen, als door een dergelijke acute terugslag van avontuurlijke investeringen en de daarmee gevolghebbende intrekking van de exploitatievergunning een nieuwe exploitant dient te worden gezocht? Er zal sprake zijn van een periode waarin niet of nauwelijks wordt geïnvesteerd. Hoe valt deze situatie te rijmen met het waarborgen van de mainportfunctie van Schiphol?

De KLM heeft een voorstel gedaan om de mainportfunctie een toetsbare, wettelijke verankering te geven. Kan aangegeven worden waarom een dergelijke verankering niet in de wet wordt opgenomen?

Volgens de minister is het niet nodig bepalingen uit de PKB over te nemen die garanderen dat voldoende baan- en afhandelingscapaciteit aanwezig is om Schiphol als mainport te kunnen laten functioneren. Hoe denkt de regering dan wel de belangen van de gebruikers net als het publieke belang bij de mainport door deze wet te waarborgen?

De Nederlandse luchtvaartmaatschappijen zijn nog steeds volledig afhankelijk van de capaciteitsgroei op de locatie Schiphol. Ook vanwege de machtspositie van de exploitant dient de Wet luchtvaart daarom te verzekeren dat de exploitant – in redelijkheid en binnen de vigerende milieugrenzen – verdere capaciteitsontwikkeling realiseert conform de wensen van de gebruikers. Waarom is er in de wet met het oog hierop geen verplichting tot het maken van meerjarenafspraken met de luchtvaartmaatschappijen die Schiphol als thuishaven hebben inzake capaciteitsontwikkeling opgenomen? Is het mogelijk een aanwijzingsbevoegdheid aan de minister te geven inzake de gewenste capaciteitsontwikkeling indien geen overeenstemming mogelijk blijkt tussen de luchtvaartmaatschappijen en de exploitant? Is de regering van mening dat hiervoor het best een onafhankelijke instantie het criterium kan toepassen bij de beoor-

deling van het vermoeden van de minister, dat de exploitant zijn plicht verzaakt of naar aanleiding van een klacht van de gebruikers?

De leden van de CDA-fractie vragen welke instrumenten de regering heeft om in te grijpen op het moment dat ontwikkeling van andere activiteiten (o.a. vastgoed) op termijn de ontwikkeling van de noodzakelijke aviation activiteiten op die plek of aangrenzende plekken belemmert.

De leden van de fractie van D66 staan in het bijzonder positief tegenover de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat in geval van dreigend wanbeheer (artikel 8.25c). Wel zouden deze leden graag aanvullende informatie willen over de volgende zaken.

In geval het geval van wanbeheer van de exploitant NV Schiphol kan de minister van Verkeer en Waterstaat besluiten de vergunning in te trekken. De leden van de fractie van D66 vragen hoe reëel uitvoerbaar deze sanctie eigenlijk is. Is het praktisch mogelijk om een andere exploitant aan te wijzen?

Voorts vragen deze leden of dieper kan worden ingegaan op het besluit om aan de vergunning geen voorschriften te verbinden. Als reden is genoemd, dat Schiphol als «gewoon bedrijf» moet worden aangemerkt.

Maar Schiphol is dit in feite niet helemaal, het blijft een monopolist. Het uitgangspunt van «Schiphol als bedrijf» laat verder onverlet dat de effecten van Schiphol op bijvoorbeeld het milieu aanzienlijk zijn. Hoe denkt de regering wenselijk gedrag van Schiphol op het gebied van milieu en veiligheid af te dwingen? Zijn de bevoegdheden en belangen van de toezichthouders niet verstrengeld en zijn de criteria helder?

De luchthaven Schiphol is in toenemende mate actief in het buitenland. Hoe verhoudt deze toenemende internationalisering zich met de aandacht voor de kwaliteit van de luchthaven Schiphol zelf? Naarmate de internationale activiteiten belangrijker worden in het totale activiteitenpakket van NV Schiphol, en die activiteiten ook een groter aandeel in de omzet gaan uitmaken, kan de aandacht voor onze nationale luchthaven afnemen. Hoe kan gewaarborgd worden dat de prioriteit van NV Schiphol de kwaliteit en dienstverlening van de nationale luchthaven blijft? In het verlengde hiervan: hoe denkt de regering te voorkomen dat de verliezen van buitenlandse deelnemingen ten koste gaat van de exploitatie c.q. kwaliteit van de luchthaven Schiphol?

Met betrekking tot het verkrijgen van het juridisch eigendom «om niet», vragen de leden van de fractie van D66 zich af of er hier eigenlijk geen sprake is van een sigaar uit eigen doos. Immers, de overheid is 100% aandeelhouder van de NV luchthaven Schiphol. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich vinden in de lijn om de gronden in handen van de Staat te brengen en om de luchthaven-exploitatie in een vergunning nader te regelen. Zowel de intrekking van de vergunning als het geven van een aanwijzing zijn echter gekoppeld aan het begrip «wanbeheer». De uitleg van dit begrip is louter economisch gericht, zoals blijkt op bladzijde 9 van de memorie van toelichting. Dat is naar het oordeel van deze leden veel te beperkt. Graag zien zij een opreiking van het begrip wanbeheer naar ook in niet louter economische zin, doch ook in de zin van algemeen maatschappelijk functioneren, zoals in de zin van sociaal- en milieubeleid. Hoewel naar de analyse van de fractie van GroenLinks onder de bij de derde bepaling genoemde «belanghebbenden» ook milieuorganisaties, omwonenden of bijvoorbeeld vakbonden gerekend kunnen worden, pleiten de leden van deze fractie ervoor dat ook wanbeheer op sociaal- of milieuterrein of op het gebied van veiligheid expliciet wordt opgenomen. Is de regering daartoe bereid?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven wat verstaan wordt onder wanbeheer, zoals genoemd in artikel 8.25b. Uit

artikel 8.25b blijkt dat de minister van Verkeer en Waterstaat een vergunning kan intrekken indien de luchthaven zich schuldig maakt aan wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht. Wat zijn de mogelijkheden van de minister om te handelen als er wel sprake is van wanbeheer, maar de continuïteit van de luchthaven niet in gevaar komt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van de keuze voor het verlenen van de luchthavenexploitatievergunning voor onbepaalde tijd. Zij vragen of het verlenen van een vergunning voor bepaalde tijd niet een sterkere prikkel bij de exploitant neerlegt om adequaat invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheden. Daarnaast betekent de keuze voor een vergunning voor onbepaalde tijd dat een eventuele beëindiging van de vergunning door het rijk ongetwijfeld gepaard zal gaan met een enorm hoge afkoopsom. Is het derhalve niet veel logischer te kiezen voor een vergunning voor bepaalde tijd? Aansluitend informeren zij in welke situaties de luchthavenexploitatievergunning kan worden ingetrokken. Kunnen reële voorbeelden worden gegeven van wanbeheer? Wordt dit niet een dode letter? Zijn niet veel bijzonder onwenselijke situaties denkbaar, bijvoorbeeld een forse overschrijding van de maximaal toegestane geluidsbelasting, die niet tot vergaande sancties leiden?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de exploitatieplicht in zeer algemene zin wordt geregeld. De vraag is of deze plicht niet nader moet worden ingevuld ten behoeve van de belangen van de desbetreffende Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Verdient het geen aanbeveling om in de wet op te nemen een verplichting tot het maken van meerjarenafspraken inzake de nodige capaciteitsontwikkeling met die luchtvaartmaatschappijen die Schiphol als thuishaven hebben? Is het een overweging om de minister ook een aanwijzingsbevoegdheid toe te kennen inzake de gewenste capaciteitsontwikkeling, indien geen overeenstemming mogelijk blijkt tussen de luchtvaartmaatschappijen en de exploitant? De leden van de SGP-fractie merken op, dat het voor de effectiviteit van de in de Wet luchtvaart geïntroduceerde exploitatievergunning noodzakelijk is dat Schiphol de grond die het thans bezit overdraagt aan de staat. In hoeverre is NVLS daartoe bereid, ook als er niet op kortere termijn wordt geprivatiseerd? Is Schiphol bereid om de grondoverdracht om niet te doen? Wanneer zou een dergelijke grondtransactie plaats kunnen vinden? Wie beslist daar binnen de NVLS over? Welke rol heeft de staat als aandeelhouder op dit punt? Kan de staat een dergelijke overdracht van grond afdwingen?

De leden van de SGP-fractie wijzen op de risico's dat een privaatschiphol vanuit commercieel belang vooral in niet-luchthavengerelateerde activiteiten zou willen investeren en niet allereerst gericht is op de luchtzijde. Over deze mogelijkheid bestaat veel verschil van mening. Zijn er cijfers beschikbaar die inzicht geven in het investeringsgedrag van Schiphol en van andere luchthavens? Is er verschil aantoonbaar in investeringsgedrag tussen private en niet-private luchthavens?

Daarnaast wordt in de discussie over privatisering vaak gesteld dat de overheid als aandeelhouder minder eisen aan het rendement zou stellen dan een private aandeelhouder, die vooral belang heeft bij een hoge winstuitkering. In dat licht vragen de leden van de SGP-fractie of er ook inzicht kan worden geboden in cijfermateriaal inzake mogelijk verschil in rendementseisen en verschillen in investeringsquota tussen private en niet-private luchthavens.

### 3. Sectorspecifiek toezicht op tarieven en voorwaarden

Ten aanzien van het voorliggende voorstel voor tariefsvaststelling en de daarbij te hanteren voorwaarden vragen de leden van de PvdA-fractie aan te geven op welke wijze bij relevante luchthavens in het buitenland deze onderwerpen worden behandeld. Kan worden aangegeven hoe binnen de EU effectief wordt toegezien op het naleven van het non-discriminatiebeginsel en het mededingingsrecht.

Een deel van het toezicht wordt door de NMa en een deel door de HDL, inmiddels de huidige Luchtvaartinspectie, verricht. De leden van de PvdA-fractie vragen of voldoende is geregeld dat deze deelverantwoordelijkheden geen overlap of omissies opleveren.

De NMa heeft voorafgaand aan dit wetsvoorstel een toetsing uitgevoerd, waaruit bleek dat de boekhoudings- en kostenallocatiesystematiek van Schiphol zich niet verdraagt met de Mededingingswet. De leden van de PvdA-fractie willen weten wat de consequenties zijn van het corrigeren van deze bevindingen. In welke mate dienen welke tarieven te worden bijgesteld? Is daar inmiddels in voorzien, al dan niet met een overgangstermijn? Wat zijn daarvan de gevolgen voor de gebruikers, de exploitant en de mainportfunctie?

Gesteld wordt, dat eenmaal aan één gebruiker geboden tarieven en voorwaarden doorwerken. Deze leden vernemen graag van het kabinet op welke aspecten dit betrekking heeft, hoe groot de verschillen die hierdoor optreden zijn en of deze verschillen langdurig aanwezig blijven of voorzien is in een harmonisatieperiode. Hoe moeten deze verschillen worden beoordeeld ten opzichte van de verderop gebezigde stelling dat iedere gebruiker aanspraak kan maken op dezelfde tarieven en voorwaarden voor gelijke diensten, zo vragen deze leden.

De aviation als geheel dient kostengeoriënteerd te zijn. Dit berekeningsstelsel vergt een gescheiden boekhouding in relatie tot de non-aviation. De leden van de PvdA-fractie vragen aan te geven waarom hier sprake is van «oriëntatie», of wordt hier feitelijk «kostendekkendheid» bedoeld? Deze leden vragen of met een volledige scheiding tussen aviation en non-aviation maximaal wordt bijgedragen aan het versterken van de mainportfunctie. Sluit de formulering «kruissubsidiëring vanuit de aviation naar andere activiteiten» uit dat geldstromen vanuit non-aviation naar aviation gaan?

Het wetsvoorstel kent een belangrijke plaats toe aan de NMa bij het toezicht op Schiphol in de toekomst. Het sectorspecifiek toezicht wordt inhoudelijk en procedureel versterkt en in handen gelegd van de directeur-generaal van de NMa. De minister merkt op dat de normen van non-discriminatie, transparantie en kostenoriëntatie in de wet worden opgenomen en meer in overeenstemming worden gebracht met de beginselen van mededingingsrecht. Uit deze formulering is niet duidelijk of de in het wetsvoorstel opgenomen normen volledig in overeenstemming zijn met het Europees en nationaal mededingingsrecht, zo stellen de leden van de PvdA-fractie. Tevens vragen zij waarom in dit wetsvoorstel deze normen apart zijn opgenomen, aangezien in de Transparantierichtlijn deze normen voor bedrijven als Schiphol zijn opgenomen en een wijziging van de Mededingingswet aanhangig is waarbij de normen uit de Transparantierichtlijn geïmplementeerd worden in de nationale wetgeving. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en de Transparantierichtlijn is. Het toezicht op de tarieven en voorwaarden van Schiphol zal door de NMa worden uitgeoefend op grond van of krachtens de Wet luchtvaart vast te stellen normen. De Mededingingswet blijft voorts onverkort van toepassing. Ook dit roept bij de leden van de PvdA-fractie vragen op. Ten eerste, waarom de betrokken normen niet in de Mededingingswet zijn danwel kunnen worden opgenomen? Ten tweede, of geen tegenstrijdigheid zou

kunnen ontstaan tussen de nationale en Europese mededingingswetgeving en de in de Wet luchtvaart opgenomen normen?

Voorts wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het overige toezicht waaronder het toezicht op de exploitatie van de luchthaven in brede zin, door de HDL geschiedt. Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk wat dit «overige toezicht» precies inhoudt. Ter wille van de afbakening met de bevoegdheden van de NMa zou het goed zijn beter inzicht te krijgen in de inhoud van dit «overige toezicht». De NMa heeft daartoe een Vervoerkamer in oprichting en heeft inmiddels haar eerste onderzoek bij Schiphol achter de rug. Schiphol is feitelijk, zo blijkt uit de analyses van de NMa, een monopolist, zowel voor aviation-activiteiten als voor de daaraan verbonden activiteiten op de luchthaven, zoals parkeren en winkelen. De regeling inzake tarieven en voorwaarden die in het wetsvoorstel is opgenomen en die deze situatie moet reguleren roept bij deze leden vragen op. Allereerst moet worden vastgesteld dat deze regeling alleen de aviation-activiteiten betreft. Voor parkeren en winkelen gaat men ervan uit dat geen regeling nodig is. De vraag is of bezoekers c.q. passagiers altijd een reëel alternatief hebben voor het parkeren op Schiphol. Tevens is het de vraag hoe, gelet op het scherpe onderscheid aviation/non-aviation, de opbouw van het winkelbestand vanuit aviation in het verleden zich verhoudt tot eerlijke mededinging. Deze leden vragen de minister op beide vragen in te gaan.

De regeling met betrekking tot tarieven en voorwaarden voor de luchtvaartactiviteiten komt er op neer dat Schiphol deze tarieven vaststelt en bij wet verplicht is de gebruikers te consulteren. De NMa kan op aanvraag van een gebruiker de tarieven (achteraf) toetsen. Dit geschiedt aan de hand van de genoemde eisen van non-discriminatie, kostenoriëntatie en redelijkheid. De berekeningssystematiek behoeft de goedkeuring van de NMa en aan de hand daarvan kan de NMa de tarieven toetsen aan de eis van kostenoriëntatie.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat in de tariefssystematiek voor de gas- en elektriciteitssector incentives zijn ingebouwd voor doelmatigheid en vragen in het kader van dit wetsvoorstel een nadere toelichting op dit aspect.

De leden van de PvdA-fractie willen weten welke alternatieve systemen voor vaststelling van tarieven het kabinet heeft onderzocht. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven en waarom is het kabinet gekomen tot de keuze voor vaststelling door de exploitant, zo vragen deze leden. Een alternatief kan zijn de vaststelling van tarieven en voorwaarden door de NMa of het opleggen van bepaalde efficiency-normen door de NMa. Of een tweede alternatief, het splitsen van Schiphol in een luchtvaartdeel en een commercieel deel, zoals bijvoorbeeld de werkgroep Cohen in het verleden bij marktactiviteiten van de overheid bepleitte. Deze leden vragen de minister op deze aspecten te reageren.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting (blz. 3 en 4) dat de NMa heeft aangegeven dat de boekhoudings- en kostenallocatiesystematiek van Schiphol zich niet verdraagt met de principes van artikel 24 van de Mededingingwet. Daarnaast is de NMa gebleken dat de boekhouding van de luchthaven niet transparant is. Kan de minister aangeven wat op dit moment de stand van zaken is en garanderen dat de boekhouding van Schiphol transparant is op het moment dat Schiphol geprivatiseerd is? Hoe zal dit gerealiseerd worden?

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de kritische opmerkingen van KLM over tariefsregulering. Zij willen graag een inhoudelijke reactie van de regering bij deze kanttekeningen.

Ten eerste het breder toepassen van kostenallocatie dan uitsluitend op gedeelde activa. Overwegingen hiervoor zijn dat de verschillende non-aviation deelproducten een bredere scope hebben dan de deelproducten uit gedeelde activa. Daarnaast vergen de luchtvaartactiviteiten, die



zorgen voor aanzuiging van potentiële klanten voor non-aviation niet alleen gedeelde materiële activa, maar ook ongedeelde. Voorbeelden hiervoor zijn de start- en landingsbanen.

Ten tweede stelt KLM dat het met betrekking tot kostenallocatie meer gewenst is om een directere uitwerking van de marktconforme vergoeding toe te passen in plaats van een indirectere, zoals in het voorbeeld uit voetnoot 82 van het NMA-rapport. De overwegingen hiervoor zijn dat de economic profit op non-aviation een directe maat vormt voor de economic rents op de non-aviation exploitatie, deze vormt immers de (over)winst boven de kosten van de non-aviation exploitatie, waarin een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen is opgenomen. Tevens stelt KLM dat de indirecte methode gecompliceerd is, dat deze «schaduw-prijzen» vergt voor meerdere deelproducten (winkelruimte, parkeerruimte, huisvestingsruimten, concessierechten, etc.) en dat deze voor elk van die deelproducten ook met de luchthaven vergelijkbare «marktconforme» prijzen vergt.

In de memorie van toelichting staat op bladzijde 6 dat de exploitant de rechtvaardigheid van de tarieven en voorwaarden moet expliciteren in het licht van de wetgeving, in het licht van de aard en de kwaliteit van de betreffende dienstverlening en in het licht van wat bijvoorbeeld internationaal te doen gebruikelijk is op toonaangevende luchthavens. De directeur-generaal kan de laatstgenoemde benchmarking in zijn toetsing van de redelijkheid betrekken.

De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden aangegeven wat de resultaten zijn van de benchmarking met betrekking tot de huidige tarieven.

De leden van de CDA-fractie zijn bang dat het wetsvoorstel voor tariefregulering en de voorgenomen beursgang zowel afzonderlijk als in combinatie tot hogere tarieven zullen leiden. Alleen al de binnenkort door de exploitant te betalen vennootschapsbelasting leidt bij een gelijkblijvende rendementseis waarschijnlijk tot hogere havengelden. Na een eventuele beursgang zullen private aandeelhouders hogere rendementseisen stellen. De leden van de CDA-fractie vragen zich derhalve af waarom de Wet luchtvaart in aanvulling op de Mededingingswet niet de volgende punten verankerd: toepassing van de ICAO-policy voor Airport Charges, dat zegt dat de tarieven gebaseerd moeten zijn zowel op de kosten van de luchthaveninfrastructuur als op de opbrengsten uit de overige activiteiten van de luchthavenexploitant. Een en ander vindt zijn grondslag in de erkenning, dat deze opbrengsten in belangrijke mate ontstaan door de inspanningen en activiteiten van de luchtvaartmaatschappijen. Dit beleid is door Nederland als ICAO-lidstaat onderschreven.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het een goede ontwikkeling is om van single till, het systeem dat op de meeste luchthavens wordt gebruikt, over te gaan tot dual till. Is kruisbestuiving niet juist bedrijfseconomisch en ook macro economisch interessant? Hierbij aansluitend vragen de leden van de CDA-fractie of het altijd wenselijk is om tot een geheel kostenoriënterend systeem voor tariefvaststelling te komen als bij andere luchthavens in de wereld andere toerekeningssystemen worden gehanteerd. In hoeverre beïnvloedt dit systeem de concurrentiepositie van Schiphol?

De leden van de CDA-fractie vragen of op dit moment de aviation-activiteiten danwel de landzijdige activiteiten meer renderen. In de memorie van toelichting is er sprake van dat er meer kosten worden toegerekend tot de aviation-activiteiten dan de werkelijke kosten die aviation maakt. Betekent dit dat bij het hanteren van een gescheiden boekhouding de tarieven zullen dalen?

Heeft de regering het voorstel van de heer Kist, voorzitter van de NMA, om te komen tot een systeem van middle till, meegenomen bij het opstellen van dit wetsvoorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Kan

de regering aangeven waarom zij uiteindelijk niet voor dit systeem heeft gekozen?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de kosten dienen te worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de desbetreffende productiefactoren voor aviation-activiteiten. En dat dit niet alleen geldt voor de kosten die rechtstreeks aan de aviation-activiteiten kunnen worden toegerekend, maar ook voor de gemeenschappelijke kosten die gezien het gemeenschappelijk gebruik van productiemiddelen, die op grond van enigerlei vorm van causaliteit met de aviation-activiteiten, kunnen worden toegerekend aan de aviation-activiteiten. Kan worden aangegeven om welke kosten het hier gaat? Kan worden aangegeven hoe deze «gemeenschappelijke» kosten op andere luchthavens worden berekend? En zou in dit geval het systeem van dual till of middle till niet een eerlijker systeem zijn?

Een belangrijk bezwaar van toezicht op grond van de Mededingingswet is dat dit toezicht altijd achteraf (ex post) plaatsvindt. Een dergelijke vorm van toezicht heeft als nadeel dat pas nadat tarieven en voorwaarden (op basis van de voorziene Service Level Agreements) in werking zijn getreden, wordt beoordeeld of deze in strijd zijn met de Mededingingswet. Als gevolg hiervan verkeren gebruikers gedurende lange tijd in onzekerheid of de tarieven die zij bepalen rechtsgeldig zijn. Bovendien dienen zij deze tarieven aan hun eventuele afnemers in rekening te brengen hetgeen hun concurrentiepositie blijvend kan beschadigen, zowel als gevolg van te hoge tarieven als door een lage kwaliteit van de services aan passagiers en verladers. Is de regering met de leden van de CDA-fractie van mening dat deze situatie niet ten goede komt aan de maintportfunctie van Schiphol? Op welke wijze denkt de regering deze situatie te voorkomen?

Het huidige systeem van tariefvaststelling gaat ondermeer uit van het uitgangspunt dat «gebruikers geacht worden zoveel onderhandelingsmacht te hebben, dat een zwaar reguleringssysteem niet nodig is» (MvT, blz. 10). De leden van de fractie van D66 vragen zich af of dit inderdaad ook zo is in het geval van de «captive users». Wat is de zienswijze van de regering in deze en hoe kijkt zij aan tegen een eventuele zwaardere vorm van inspraak voor deze groep gebruikers?

De leden van de fractie van D66 zijn er verder niet van overtuigd dat de inkomsten uit het luchthavenactiviteiten afzonderlijk genoeg zijn om een kwalitatief goede infrastructuur te waarborgen, zonder dat hierbij de tarieven te hoog worden en wellicht de internationale concurrentiepositie van de luchthaven wordt verzwakt. Op dit moment leidt de luchthaven verlies op de luchtvaartactiviteiten, terwijl de winkelactiviteiten zeer winstgevend zijn.

De leden van de fractie van D66 zijn dan ook verheugd om te horen dat ook het NMa voorstellen voor vormen van kruisbestuiving aandraagt. Ook deze leden zijn voorstander van een bepaalde mate van kruisbestuiving, die noodzakelijk is om de mainportfunctie van de luchthaven te garanderen. De leden van de fractie van D66 staan vooralsnog positief tegenover een vorm van koppeling tussen de investeringen in de infrastructuur van Schiphol en de additionele inkomsten uit het winkel- en bedrijventerrein en activiteiten van de NV Schiphol. Het succes van deze laatste activiteiten is immers direct gelieerd aan de aanwezigheid van de luchthaven en een kwalitatief goede luchthaveninfrastructuur. Hoe kijkt de regering aan tegen het zogenaamde «single till» systeem?

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich vinden in de bepalingen in het wetsvoorstel (8.25d tot 8.25i) welke mogelijk machtsmisbruik door de luchthaven bij het vaststellen van de tarieven moet voorkomen. De leden van de fractie van GroenLinks zien echter nog een cruciaal probleem inzake de tarieven na een eventuele privatisering. De goedkeu-

ring die de minister van Verkeer en Waterstaat dient te verlenen aan de tarieven voor het gebruik van de luchthaven biedt de eventuele mogelijkheid om deze heffingen verder te vergroenen. Eventueel kunnen de luchthaven-tarieven omgezet worden in een zogenaamde LTO-heffing, zoals bijvoorbeeld de luchthaven Zürich gedaan heeft. De mogelijkheid van de regering om deze heffingsvorm in het kader van het milieubeleid af te dwingen, kan in de toekomst van grote waarde blijken. Naar de analyse van de bovengenoemde leden vervalt na privatisering de mogelijkheid voor de regering om een dergelijke LTO-heffing voor te schrijven. Ook het wetsvoorstel regelt op dit punt niets. Klopt dit? Gezien het feit dat dit voor de leden van de bovengenoemde fractie een cruciaal punt is verzoeken wij om een uitgebreid beeld over de relatie privatisering en vergroening van de tarieven.

De memorie van toelichting meldt dat bij de tarieven voor luchtvaart-activiteiten de kostenoriëntatie richtinggevend is. De leden van de fractie van GroenLinks nemen aan dat het de tarieven betreft die door de exploitant in rekening worden gebracht aan de gebruikers. Deze leden gaan er van uit dat de overheid, binnen de vigerende internationale afspraken, tarieven kan doorberekenen die hun oorsprong vinden in de milieukosten. Daarbij hoeft de besteding niet persé een één op één relatie te hebben met het probleem ter plekke. Klopt deze analyse of zou dit een te ruime interpretatie van het begrip «kosten» inhouden?

In de memorie van toelichting wordt gemeld dat het sectorspecifieke toezicht door de NMa versterkt wordt. De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat op dit specifieke terrein in een sectorale wet prioriteiten worden gesteld inzake het functioneren van de Nma. Deze leden pleiten ervoor om dergelijke artikelen in de Mededingingswet een plaats te geven. De situatie zou kunnen worden dat sectorale wetten van ministeries een prioriteit bepalen voor de Nma welke in de praktijk wellicht onmogelijk gezen de capaciteit van de NMa is. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ook de capaciteit van de Nma overeenkomstig vergroot zal worden. Voorts vragen deze leden op welke wijze de minister van Economische Zaken betrokken wordt bij dit wetsvoorstel en de behandeling hiervan? Naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks ligt een groot deel van de regelgeving van dit wetsvoorstel immers op het terrein van de minister van Economische Zaken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen graag weten wat precies het verschil is tussen de invloed die de overheid momenteel heeft op de totstandkoming van de tarieven en de invloed onder de werking van het voorgestelde wettelijk regime. Voor wat betreft toepassing van het instrument benchmarking informeren zij hoe objectief dat kan zijn in deze sector. In hoeverre kan met andere woorden een objectieve vergelijking tussen verschillende luchthavens worden gemaakt?

Welke garanties zijn er dat de exploitant niet een bepaalde tariefstructuur gaat hanteren die voldoet aan de wettelijke eisen, zonder dat daarmee het algemeen belang wordt gediend? Deze leden kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat de exploitant het gebruik van relatief lawaaiige vliegtuigen of nachtvluchten door de toegepaste tariefstructuur niet of nauwelijks ontmoedigt.

Als gevolg van het non-discriminatiebeginsel moet iedere gebruiker aanspraak kunnen maken op dezelfde tarieven en voorwaarden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voor welke maatschappijen dat in de huidige situatie een verslechtering van de concurrentiepositie zou betekenen.

Deze leden menen uit de toelichting op bladzijde 7 te kunnen afleiden dat onder de werking van de nieuwe wet het risico van misbruik van de machtspositie niet wordt uitgesloten. Kan de minister dat bevestigen? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of onder alle omstandigheden volstrekt duidelijk is wanneer de Inspecteur-generaal verant-

woordelijk is voor de handhaving en wanneer de NMa. Tot slot informeren zij wanneer meer duidelijkheid kan worden gegeven over de consequenties van dit wetsvoorstel voor de NMa.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 8.25.1.**

De vergunning wordt voor onbepaalde tijd verleend met het oog op de lange terugverdientijd van belangrijke luchthaveninvesteringen, zoals start- en landingsbanen. Welk deel van de totale investeringen wordt gestoken in start- en landingsbanen, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten. Welke technische en operationele terugverdientijden worden daarbij gehanteerd? Is ook overwogen de vergunning te verlenen voor een redelijke periode, die vervolgens jaarlijks voortschrijdend wordt verlengd?

### **Artikel 8.25.a.**

In de exploitatieplicht wordt het publieke belang van de continuïteit van Schiphol als mainport gewaarborgd. Bestaat er een juridisch eenduidige en sluitende definitie van het begrip mainport, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Wordt daarbij aangesloten bij de mainportnotitie van 30 mei 2000? Het is deze leden niet duidelijk hoe de exploitant op die mainportfunctie kan «sturen». De minister heeft toegezegd de mogelijkheden tot sturing met tarieven en slots verder te onderzoeken. Is al meer bekend hoe, binnen de vastgestelde milieugrenzen, gestuurd kan gaan worden ten gunste van vluchten die bijdragen aan de mainportfunctie, het intercontinentale netwerk en een hoge macro-economische toegevoegde waarde? Tevens zijn deze leden geïnteresseerd of de minister van mening is dat na wanbeheer de zeer kwetsbare kunstmatige primaire hub hersteld kan worden.

### **Artikel 8.25.b.**

De leden van de PvdA-fractie vragen of wanbeheer wordt gerelateerd aan art 8.25.a en/of de mainportfunctie.

### **Artikel 8.25.c.**

De leden van de SP-fractie vragen of de aanwijzing, die de minister de exploitant van de luchthaven kan geven zoals bedoeld in artikel 8.25c, een bindend karakter? Zo nee, wat is de waarde van deze aanwijzing dan?

### **Artikel 8.25.d.**

Het kostengeoriënteerde tariefsysteem biedt garanties tegen onnodige investeringen. Op welke wijze is voorzien in het in voldoende mate tegevoet komen aan gerechtvaardigde en noodzakelijke investeringswensen vanuit de gebruikers, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SGP-fractie informeren of dit artikel de mogelijkheid opent voor de exploitant om meerdere keren per jaar de tarieven vast te

stellen. Leidt dit niet een forse administratieve last voor de luchtvaartmaatschappijen?

De voorzitter van de commissie,  
Blaauw

De griffier van de commissie,  
Roovers