

Vergaderjaar 2001–2002

**28 074**

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

**Nr. 6**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2002

Hierbij zend ik u mede namens mijn ambtgenoot van Financiën de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat inzake het bovenvermelde voorstel d.d. 27 december 2001.

In het genoemde verslag wordt door de PvdA-fractie gevraagd om de achtergronden, de beweegredenen, de kansen en bedreigingen van de privatisering van NVLS nog eens in een aparte notitie neer te leggen. Ook uit vragen van andere fracties blijkt, dat een aparte notitie over deze thema's een constructieve bijdrage kan leveren aan het debat over de privatisering. Een notitie «Privatisering van NV Luchthaven Schiphol» is daarom bijgevoegd.

Tevens gaat bijgaand een nota van wijziging, waarin het wetsvoorstel onder meer wordt aangepast aan de wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (27 639), welke onlangs door uw Kamer is aanvaard.

Daarnaast is het wenselijk om in het wetsvoorstel aan de toezichthouder, de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat, ten behoeve van zijn toezichthoudende taak op de exploitatievergunning specifieke bevoegdheden toe te kennen, die analoog zijn aan die welke in artikel 11.2 van de Wet luchtvaart ten aanzien van andere toezichtstaken zijn toegekend.

Voorts wordt een omissie in het overgangsrecht ingevuld ten behoeve van het voor de eerste keer vaststellen van tarieven en goedkeuren van het kostentoerekeningsstelsel.

Als laatste wordt bij deze nota van wijziging de nummering in dit wetsvoorstel aangepast aan het wetsvoorstel inzake inrichting en gebruik van de luchthaven Schiphol (27 603) en bevat het enige redactionele aanpassingen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos

# Integrale notitie «Privatisering van NV Luchthaven Schiphol (NVLS)»

## 1. Inleiding

In het verslag van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol wordt door de PvdA-fractie gevraagd om de achtergronden, de beweegredenen, de kansen en bedreigingen van de privatisering van NVLS nog eens in een aparte notitie neer te leggen. Ook uit vragen van andere fracties blijkt, dat een aparte notitie over deze thema's een constructieve bijdrage kan leveren aan het debat over de privatisering. In deze notitie zal worden ingegaan op het belang van de luchthaven als infrastructurele basisvoorziening, de ontwikkelingen in de luchtvaartsector en de taakopvatting van de overheid. Er wordt tevens een vergelijking gemaakt tussen verschillende rollen die de overheid in de verschillende sectoren speelt en de achtergronden daarvan.

Daarnaast worden de publieke belangen verband houdend met de privatisering nog eens uiteengezet en de (on)mogelijkheden van verschillende sturingsinstrumenten. Hierin wordt ook het zogenoemde «transactie-model» beschreven, waarbij de staat de grond van NVLS verwerft, zodat het publieke belang van de mainport beter gewaarborgd kan worden. Voorts wordt ingegaan op de mogelijke bedreigingen van een privatisering en wordt aangegeven op welke wijze het kabinet hiermee denkt om te gaan. In paragraaf 4 wordt aangegeven op welke wijze de privatisering van invloed is op de toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening en op de kwaliteit van de collectieve sector. Hiermee wordt tevens ingegaan op opmerkingen van de Raad van State in hun advies over de heroriëntatie van de overheid<sup>1</sup>.

## 2. De luchthaven is een belangrijke infrastructurele basisvoorziening

### 2.1 Belang van de luchthaven voor de economie

Over het belang van de mainport Schiphol voor de Nederlandse economie heeft het kabinet in mei 2000 aan de Kamer een notitie<sup>2</sup> gezonden. Hieruit blijkt dat Nederland dankzij de mainport<sup>3</sup> Schiphol veel directe verbindingen met een hoge frequentie kan onderhouden. Ondanks de beperkte lokale thuismarkt heeft het succes van het concept van een overstap-luchthaven ertoe geleid dat dit hoogwaardige netwerk van (directe) verbindingen exploiteerbaar is. In 2000 bedroeg het percentage overstappers 42%. Het hoogwaardige netwerk kan zich meten met de belangrijkste concurrenten in Europa. In vergelijking met concurrerende luchthavens staat Schiphol qua netwerk op de 3e plaats in Europa. Let wel, NVLS onderhoudt niet zelf die verbindingen, dat zijn de luchtvaartmaatschappijen en met name de KLM. NVLS draagt slechts zorg voor de infrastructurele condities waaronder die mainport tot bloei kan komen.

Het netwerk van Schiphol levert op diverse terreinen een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie. De Nederlandse passagiers (toerist en zakelijk) en het in Nederland gevestigde bedrijfsleven (export) profiteren hiervan. Bovendien is het netwerk een gunstige factor voor het vestigingsklimaat, dat internationaal bedrijfsleven en investeringen aantrekt. Tenslotte faciliteert de mainport met de goede verbindingen het toerisme naar Nederland. De mainport levert derhalve belangrijke bijdragen aan de economische ontwikkeling en werkgelegenheid van ons land. Resumerend kan gesteld worden, dat de luchthaven een belangrijke infrastructurele basisvoorziening van Nederland is, die een mainportont-

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000, A (Nota over de toekomst van 's Rijks Financiën).

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 959, nr. 6 («Mainportnotitie Schiphol: een notitie over het belang van de mainport Schiphol voor Nederland.»).

<sup>3</sup> Mainport is een luchthaven met een goed ontwikkeld net van continentale en intercontinentale luchtlijnen die optimaal op elkaar aansluiten, terwijl de economische uitstraling op de omringende regio ook zo goed mogelijk tot haar recht komt.

wikkeling mogelijk maakt. De kern van die mainport is en blijft echter het netwerk: zonder een succesvolle «home based carrier» kunnen de infrastructuurle voorwaarden wel aanwezig zijn, maar is er feitelijk geen sprake van een mainport.

Het huidige succes van de mainport is dus niet zomaar op het conto van NVLS te schrijven. Zoals in de genoemde mainportnotitie is beschreven, is de mainport het resultaat van een samenspel van diverse actoren die ieder een eigen bijdrage leveren. Naast de centrale rol van de KLM die grotendeels het internationale netwerk voor zijn rekening neemt, draagt in de voordardelijke sfeer onder meer ook de overheid haar steentje bij door het verwerven van internationale landingsrechten voor dat netwerk en door de luchthaven landzijdig en luchtzijdig (via de LVNL) zo goed mogelijk bereikbaar te houden.

Belangrijke conclusie die hier al te trekken valt, is dat de feitelijke betekenis van de mainport is gelegen in het netwerk en de spin off daarvan op onze economie. Aan dat netwerk draagt Schiphol hoofdzakelijk in voordardelijke zin bij door te zorgen dat de benodigde luchthaveninfrastructuur op orde is. Feitelijk ligt de kernbetekenis echter in de kwaliteit van het netwerk dat primair tot de kerncompetentie van de «home based carrier» behoort. Sinds medio jaren tachtig heeft de overheid deze kerncomponent van de mainport al stapsgewijs verder geprivatiseerd door haar meerderheidsbelang in de KLM in fasen terug te brengen tot de huidige 14%. Het publieke belang van de mainport was dus toen in feite al aan de orde.

De ontwikkelingen naar internationale samenwerking in de luchtvaart leiden er echter toe dat de toenmalige unieke thuisbasis van de grotendeels publieke KLM zich nu langzamerhand ontwikkelt tot een van de knooppunten in een wereldwijd alliantienetwerk. Daarbij behoort het belang van KLM in dat alliantienetwerk op den duur niet meer één op één samen te vallen met het belang van de mainport in Nederland. Kortom, de infrastructuurle hardware vormt op geen enkele wijze de garantie voor de netwerksoftware die de kern is van de mainport in Nederland. En juist de publieke eigendom van die mainportkern is reeds sinds de jaren tachtig stapsgewijs zonder verdere discussie geprivatiseerd<sup>1</sup>.

## *2.2 Mainport Schiphol: op basis van veranderende verhoudingen tussen overheid, KLM, en NVLS*

De basis voor het huidige succes van de mainport is in de afgelopen decennia gelegd door de intensieve samenwerking van met name de drie belangrijkste spelers op dit terrein, de overheid, KLM en NVLS. De Nederlandse overheid heeft steeds vanuit een liberale luchtvaartpolitieke visie een zo ruim mogelijk pakket aan landingsrechten voor de nationale luchtvaartmaatschappij weten te verwerven. KLM exploiteerde de routes waarvoor landingsrechten waren verkregen en Schiphol faciliteerde via de luchthaveninfrastructuur de vervoersstromen van, naar en via Nederland. De belangen van deze actoren liepen parallel. In dit klimaat van gelijke belangen en doelstellingen heeft de mainport zich kunnen ontwikkelen. De overheid bezat toen niet alleen alle aandelen van NVLS, maar ook een aanzienlijke meerderheid in de KLM-aandelen. Door de verwevenheid van eigendom, belangen en doelstellingen werd er wel gesproken over de «drie-eenheid» in de luchtvaartsector, te weten overheid, KLM en NVLS.

Vanaf de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw hebben ontwikkelingen in de sector en de veranderende taakopvatting van de overheidsrol het karakter van deze «drie-eenheid» doen veranderen. De nieuwe taakopvatting van de overheid heeft ook in de luchtvaartsector tot een nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt geleid, waarbij de overheid zich sterker concen-

<sup>1</sup> Zouden we deze ontwikkeling projecteren op de huidige ontwikkelingen in het railvervoer, dan betekende dat in de eerste plaats dat het opknippen van de oude NS in onder meer NS reizigers, Infrabeheer en Railned nooit aan de orde zou zijn gekomen omdat die scheiding in de luchtvaart al van meet af aan bestaat. Daarnaast zouden we dan nu over de privatisering van Infrabeheer gaan praten, terwijl NS reizigers al in de jaren '80 geprivatiseerd zou zijn. De analogie met de verzelfstandiging van de NS is dus vrij beperkt. Individuele privatiserings- of verzelfstandigingsprojecten blijken steeds weer moeilijk onderling te vergelijken: privatisering blijft dan ook maatwerk.

treerde op haar kernactiviteiten, namelijk het hoeden van de publieke belangen. Dit heeft ook in de luchtvaartsector geleid tot zowel nieuwe regelgeving als liberalisering van vervoermarkten en privatisering van partijen. Zo heeft de overheid zich als aandeelhouder grotendeels teruggetrokken uit de KLM. Met name in de jaren '90 werd bovendien duidelijk dat de publieke belangen niet altijd meer parallel liepen met die van de luchtvaartsector. De groeiende aandacht voor milieu, (externe) veiligheid en gezondheid zorgde ervoor dat vanuit de overheid steeds nadrukkelijker naar een nieuwe zakelijke relatie met de KLM en NVLS werd gezocht. In het besluit Toekomst van de Nationale Luchthaven (TNL), dat verder is uitgewerkt in de Wet Luchtvaart, komen deze nieuwe verhoudingen tussen overheid en de luchtvaartsector tot uitdrukking. De overheid stelt in deze nieuwe verhoudingen via de wet- en regelgeving de randvoorwaarden waarbinnen de luchtvaartsector zelf haar bedrijfsmatige activiteiten kan uitoefenen. Daar past de «traditionele» verwevenheid van de sector met de overheid niet in.<sup>1</sup>

Ook ontwikkelingen in de sector droegen bij aan de erosie van de «drie-eenheid». Zoals beschreven leidde de wereldwijde trend naar liberalisering en privatisering in de luchtvaartsector ertoe dat – reeds in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw – de nationale overheden zich steeds meer hebben teruggetrokken uit de nationale luchtvaartmaatschappijen. Uitsluitend om luchtvaartpolitieke redenen heeft de Nederlandse overheid nog 14% van de aandelen in KLM behouden; de rest is in private (en veelal buitenlandse) handen. In de luchtvaartsector is door de marktwerking en de opkomst van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden van de grote carriers via bijvoorbeeld alliantievorming een geheel eigen dynamiek ontstaan. De luchtvaartsector gaat daardoor steeds meer als een zelfstandige economische sector opereren, zij het dat van waardecreatie in deze sector nog nauwelijks sprake is. De volwassenwording van deze sector betekent ook dat de belangen van de luchtvaartmaatschappijen niet altijd meer parallel met die van de nationale luchthaven of overheid lopen.

Wat deze ontwikkelingen betreft volgt de luchthavensector met een zekere vertraging de luchtvaartmaatschappijen. Trends als internationalisering, commercialisering, grensoverschrijdende alliantievorming, deelnemingen en privatiseringen zijn nu overal zichtbaar. Wereldwijd is een onomkeerbare trend zichtbaar van een luchthavensector die zich steeds meer als zelfstandige economische sector ontwikkelt. Nederland loopt in deze trend niet voorop. In Europa zijn het regeringen van Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Oostenrijk, Italië en Zwitserland die via privatisering de nationale luchthaven (deels) de mogelijkheid hebben gegeven om aan deze trends deel te nemen.

---

<sup>1</sup> Dit laat uiteraard onverlet dat de staat als onderhandelingspartij in luchtvaartovereenkomsten met andere landen het economische belang van de aangewezen luchtvaartmaatschappij blijft behartigen zolang het regime van het verdrag van Chicago dat noodzakelijk maakt.

**TABEL: Percentage publieke eigendom in nationale luchthavens en nationale luchtvaartmaatschappijen**

Anno	1992	Heden
Olympic	100	100
Athene (Spata)	100	55
TAP	100	100
Lissabon (nieuw)	100	priv.*
Air France	100	57.0
Paris CDG	100	100
Iberia	100	0
Madrid	100	100
Alitalia	85	53
Rome	100	0
Milaan	100	priv.*
SAS	50	50
Kopenhagen	100	36
Austrian	52	34
Wenen	74	40
KLM	38	14
Schiphol	100	100
Lufthansa	59	0
Frankfurt	100	71
BA	0	0
BAA	0	0
Swissair	20	–
Zurich	83	55

priv\* = voornemen tot privatisering

Veranderende taakopvattingen van de overheid en meer marktconforme ontwikkelingen in de luchtvaart- en luchthavensector hebben derhalve geleid tot het einde van de «drie-eenheid». Iedere actor heeft naast gedeelde ook duidelijk eigen belangen, die onderling niet altijd meer parallel lopen. Daarmee komt een ontvlechting tot stand waarin marktpartijen en overheid duidelijke afzonderlijke rollen en verantwoordelijkheden hebben. Privatisering van NVLS vormt min of meer het sluitstuk in de definitieve ontvlechting van de overheid met deze sector. Naast de luchtvaartmaatschappijen zal ook de luchthavenmarkt zich op deze wijze tot een normale zelfstandige economische sector kunnen ontwikkelen, uiteraard binnen de grenzen die de overheid stelt.

Al met al is de luchtvervoersector uitgekristalliseerd in een afzonderlijke regelgevende en -handhavende overheid en drie zelfstandig opererende componenten met eigen belangen, verantwoordelijkheden en doelen, te weten de infrastructuurprovider (NVLS), de infrastructuurgebruikers c.q. vervoerders of finale dienstverleners (in het bijzonder KLM), en de intermediaire dienstverleners (LVNL, slotcoördinator). De luchtvaartsector onderscheidt zich daarmee van andere sectoren waar dit niet (volledig) is gerealiseerd. In bijvoorbeeld de telecommunicatiemarkt speelt KPN zowel de rol van infrastructuurprovider als die van finale dienstverlener.

Vanuit het publieke belang van de mainport is het van groot belang, dat in de luchtvaart deze drie netwerkcomponenten adequaat samenwerken. De problematiek bij de spoorwegen illustreert iets van dat belang. In de door de Tweede Kamer aanvaarde wijziging van de Wet luchtvaart inzake het gebruik en de inrichting van de luchthaven Schiphol is dan ook een samenwerkingsverplichting tussen de drie componenten verankerd.

### *2.3 De luchthaven als basisvoorziening; is de eigendomspositie van de overheid een vereiste?*

Gezien het belang voor de bereikbaarheid van Nederland en de economische spin-off kan Schiphol worden gezien als een belangrijke basis-

voorziening<sup>1</sup>. In onze economie worden talrijke basisvoorzieningen voortgebracht die voorwaardelijk zijn voor een goed functionerende economie en samenleving. Fysieke infrastructuur zoals zeedijken, weg- en spoorinfrastructuur en onderwijs- en sociale infrastructuur in de vorm van gezondheidszorg, rechtsbescherming, omroep en defensie mogen daartoe gerekend worden.

Het maatschappelijk belang van deze basisvoorzieningen roept de vraag op, op welke wijze de levering van de voorziening kan worden gegarandeerd en welke rol de overheid hierin kan of moet spelen. Is er bijvoorbeeld bij een basisvoorziening als Schiphol sprake van een fundamentele politieke keuze tussen marktsector en publieke sector? Dienen alle basisvoorzieningen in overheidshanden te zijn?

Voor een economische afbakening van de publieke sector en marktsector staat de bekostigingswijze centraal. Sommige basisvoorzieningen moeten door hun kenmerken tot de collectieve goederen gerekend worden. Collectieve goederen moeten per definitie via collectieve besluitvorming en bekostiging tot stand worden gebracht. Die goederen ontberen namelijk individuele eigendomsrechten, waardoor niet betalende gebruikers, de zogenoemde uitvreeters, niet vallen uit te sluiten. Dijkbescherming is daarvan een voorbeeld.

De meeste basisvoorzieningen zijn echter in principe individuele goederen die via de prijs uitsluitbaar zijn (bijvoorbeeld tolwegen, zeehavens, luchthavens). Voor een groot aantal van die basisvoorzieningen wordt echter toch de politieke keuze gemaakt om van de prijs als uitsluitingssanctie af te zien en die uit beleidsoverwegingen ten laste van de algemene middelen te bekostigen. Die beleidsoverwegingen kunnen uit efficiency- of rechtvaardigheidsmotieven voortspruiten: uitsluitbare aanspraken op onderwijs of medische zorg worden bijvoorbeeld uit oogpunt van gelijke kansen aan de werking van het prijsmechanisme onttrokken.

Tegen de verwachting van sommigen in valt de economische afbakening die tussen marktsector en publieke sector kan worden gemaakt op basis van de bekostigingswijze (marktopbrengsten of algemene middelen) niet samen met de juridische afbakening van de private of publieke eigendom. Sommige basisvoorzieningen zijn in particuliere handen maar worden geheel of deels bekostigd uit de algemene middelen (bijzondere scholen en ziekenhuizen bijvoorbeeld). Andere basisvoorzieningen zijn in handen van de overheid maar bedruipen zichzelf uit marktopbrengsten, zoals de luchthaven Schiphol. De bijzondere school (in private eigendom) wordt tot de publieke sector gerekend, terwijl de luchthaven Schiphol (in publieke handen) tot de marktsector wordt gerekend.

Bij de levering van goede luchthavenvoorziening als basisvoorziening voor onze economie is dus publiek eigendom niet per definitie een vereiste. De praktijk in andere landen illustreert dit nadrukkelijk. In Europa maar ook wereldwijd komen de luchthavens in toenemende mate in private handen (zie de eerder in deze notitie vermelde tabel). Verschillende luchthavens (waaronder concurrenten van NVLS) zoals in Frankfurt, Londen, Kopenhagen, Wenen, Zürich en Rome zijn Schiphol al voorgaan met een privatisering via een beursgang. Ook in private handen worden deze voorzieningen volledig en adequaat verschaft, zij het dat vergeleken met sommige andere landen de publieke belangen in het geval van Schiphol beter geborgd worden in het wetsvoorstel inzake de exploitatie van Schiphol.

---

<sup>1</sup> Ook het PvdA-congres van december 2001 liet zich in die zin uit.

Resumerend moet geconcludeerd worden dat het begrip basisvoorzieningen niet identiek is aan publieke sector en evenmin aan

publieke eigendom. Zo moet Schiphol tot de marktsector worden gerekend, omdat deze infrastructuur zichzelf kan bedruipen uit de markt-opbrengsten, ook al is de luchthaven tot nu toe in publieke handen. Dat is echter op grond van de constatering, dat Schiphol een basisvoorziening is voor onze economie, geen onvermijdelijkheid, getuige allerlei andere basisvoorzieningen die in tegenstelling tot Schiphol wel uit de algemene middelen worden bekostigd maar toch in particuliere eigendom zijn.

### **3. Wat zijn de publieke belangen bij de luchthaven en hoe worden deze het best geborgd?**

#### *3.1 De publieke belangen*

Uit het bovenstaande blijkt dat door de eigenschappen van de luchthavenmarkt, de reeds bestaande structuur van NVLS en de ervaringen in het buitenland het niet noodzakelijk is dat de luchthaveninfrastructuur in handen is van de overheid om de levering van deze basisvoorziening te garanderen. Dat wil niet zeggen, dat er geen overheidsbemoedening dient te zijn. Bij beleidsvorming van de overheid dienen de publieke belangen altijd centraal te staan. Bij de oordeelsvorming over een privatisering dient er echter opnieuw nagegaan te worden of de publieke belangen wel voldoende geborgd zijn.

Bij de analyse zoals uitgevoerd bij de privatisering van NVLS is gebruik gemaakt van de methodiek uit de kabinetsnotitie «liberalisering en privatisering van netwerksectoren (verder netwerknootitie)<sup>1</sup>», waarin de publieke belangen centraal staan. Ook de WRR heeft duidelijke adviezen<sup>2</sup> gegeven over de borging van publieke belangen. Door zorgvuldige beantwoording vooraf van wat de WRR de «wat-vraag» noemt – de vaststelling van de onderhavige publieke belangen – kan volgens de WRR beter worden vastgesteld op welke wijze daaraan invulling kan worden gegeven en toezicht kan worden geëffectueerd.

De analyse levert de volgende publieke belangen op.

*\* milieu, veiligheid, ruimtelijke ordening, gezondheid*

Er zijn verschillende negatieve externe effecten verbonden met de luchthaven. De overheid moet grenzen stellen met het oog op het belang van *milieu, ruimtelijke ordening, gezondheid en veiligheid*.

*\* «efficiënte marktwerking en een doelmatig toezicht daarop»*

Daarnaast is «*efficiënte marktwerking en een doelmatig toezicht daarop*» een publiek belang. De netwerknootitie geeft aan, dat het privatiseren van een onderneming met een economische machtspositie goed mogelijk is, indien er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om eventueel misbruik van machtspositie tegen te gaan.

Voor wat betreft NVLS heeft het kabinet aangegeven, dat die marktmacht nogal kan variëren per deelmarkt. Te noemen zijn bijvoorbeeld een deel van de transferpassagiers, vrachtcharters, e.d. Daarnaast heeft NVLS een economische machtspositie op enkele belangrijke deelmarkten. Met name in de markt van de reizigers uit het directe verzorgingsgebied van Schiphol en in relatie tot met name de KLM heeft NVLS een zekere marktmacht. Dit vloeit voort uit het internationale luchtvaartstelsel van landingsrechten en de eisen die het stelt aan de nationaliteit van de luchtvaartmaatschappijen en luchthaven. Daardoor is met name de KLM nog steeds in belangrijke mate gebonden aan de nationale luchthaven van Nederland, zijnde Schiphol. KLM is hierdoor een «captive customer». Het

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr.1.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 771, nr. 1.

creëren van voldoende waarborgen tegen «*misbruik van deze machtspositie*» van de NVLS is dan ook een publiek belang.

\* «*de continuïteit van de luchthaven als mainport*»

De luchthaveninfrastructuur Schiphol speelt – door de positieve uitstralings-effecten – een cruciale rol voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Bij diverse gelegenheden en brieven (bijvoorbeeld de Mainportnotitie Schiphol) aan de Kamer heeft het kabinet deze rol van Schiphol bevestigd. Het kabinet is van mening, dat daarom de belangen verband houdend met Schiphol breder zijn dan louter de bedrijfseconomische belangen van NVLS. Juist door de macro-economische rol van Schiphol heeft het kabinet «*de continuïteit van de luchthaven als mainport*» als een publiek belang aangewezen.

### 3.2 *Privaat- of publiekrechtelijke borging van de publieke belangen?*

Naast een inventarisatie van de betrokken publieke belangen is het noodzakelijk vast te stellen op welke wijze deze belangen door de overheid het beste kunnen worden geborgd.

Allereerst moet worden bekeken welke instrumenten de overheid nu reeds ter beschikking staan om de betrokken publieke belangen te borgen. Het ligt daarbij voor de hand om te bezien wat de mogelijkheden zijn voor de overheid om in de rol van aandeelhouder (privaatrechtelijk) te sturen op publieke belangen. In het Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat over de privatisering van Schiphol op 21 maart 2001 is door sommigen ook de suggestie gewekt dat het aandeelhouderschap een mogelijk sturingsinstrument voor de overheid is om de betrokken publieke belangen te borgen.

Juridisch gezien biedt borging van publieke belangen via aandeelhouderschap echter geringe mogelijkheden. NVLS is een structuurvennootschap, om welke reden het aandeelhouderschap in het algemeen slechts zeer beperkte aanknopingspunten biedt om het beleid van de onderneming in de gewenste richting te sturen. Belangrijke beslissingen binnen de vennootschap betreffende de bedrijfsvoering behoeven de goedkeuring van de Raad van Commissarissen en niet van de aandeelhouders. De bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder bestaan vooral uit het uitoefenen van stemrecht ten aanzien van besluiten die in de algemene vergadering van aandeelhouders worden genomen. Daar komen slechts besluiten aan de orde als: goedkeuring van de jaarcijfers, bestemming van de winst, wijziging van de statuten en ontbinding van de vennootschap.

Uiteraard kan met de bestaande aandeelhoudersbevoegdheden in extreme situaties een zekere druk op de onderneming worden gelegd. Alhoewel het ondernemingsrecht vele (vaak complexe) mogelijkheden kent om aan de aandeelhouder in voorkomend geval toch bijzondere bevoegdheden toe te kennen, kleven hieraan verschillende nadelen. Immers, in beginsel leidt aandeelhouderschap slechts tot invloed op hoofdlijnen en toezicht achteraf terzake van de bedrijfsvoering, terwijl een gedegen borging van publieke belangen noopt tot sturing en controle die op directere wijze aangrijpt bij de daarvoor relevante aspecten van het functioneren van de luchthaven. Ondanks de dynamiek op het gebied van corporate governance bestaat derhalve binnen het huidige vennootschapsrechtelijke kader geen goede mogelijkheid om NVLS effectief op publieke belangen aan te sturen.

Het via aandeelhouderschap sturen op publieke belangen is ook in strijd met de idee van ontvlechting van verschillende in het geding zijnde



belangen; publieke belangen enerzijds en het ondernemingsbelang anderzijds. De overheid stelt binnen deze verhoudingen via de wet- en regelgeving de randvoorwaarden waarbinnen de luchtvaart- en luchthavensector zelf haar bedrijfsmatige activiteiten kan uitoefenen. Het (bij)sturen van de overheid in bedrijfsmatige beslissingen (uit oogpunt van borging van publieke belangen) past hierin niet. Als dus al zeggenschap op detailniveau valt te bedingen, dan strookt dit niet met de logica van de keuze voor een NV of BV waaraan juist het op afstand plaatsen van de Staat bij de bedrijfsvoering ten grondslag ligt.

Bovenstaande volgt ook uit de notitie «Deelnemingenbeleid rijksoverheid» die door de minister van Financiën recentelijk naar uw Kamer is gestuurd. Hierin is als algemene beleidslijn uiteengezet, dat het in het algemeen niet wenselijk is dat de overheid – als dit al effectief mogelijk is – publieke belangen probeert te waarborgen via het aandeelhouderschap.

Overigens zou dit ook ingaan tegen de internationale tendens van het op afstand zetten van de overheid bij luchthavenmanagement.

De meest directe en transparante interventiewijze die de overheid ten dienst staat en die bovendien in lijn is met de ontvlechtigsgedachte is derhalve om op publiekrechtelijke wijze de publieke belangen te borgen. Op deze wijze is NVLS genoodzaakt te opereren binnen de door de overheid gestelde kaders, zonder dat de staat zich hoeft te mengen in de bedrijfsvoering, wat strijdig is met het principe «Schiphol als bedrijf». In de navolgende paragraaf wordt aangegeven op welke wijze het kabinet dit in het geval van Schiphol beoogt te realiseren.

### *3.3 Het publiekrechtelijke instrumentarium om de publieke belangen te waarborgen.*

Het is kabinetsbeleid om op de publieke belangen te sturen via publieke regelgeving. In het kader van de privatisering is allereerst gekeken of bestaande regelgeving afdoende was voor de borging van de publieke belangen. In de gevallen dat dit niet het geval is, heeft het kabinet voorstellen gedaan voor additionele regelgeving. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze de belangen zijn geborgd.

- *Publieke belangen inzake milieu, veiligheid, gezondheid, ruimtelijke ordening*

Het Luchthavenindelingbesluit uit de Wet Luchtvaart is het instrument dat voldoende waarborgen biedt voor de ruimtelijke ordening van de luchthaven. De publieke belangen in de sfeer van milieu, veiligheid en gezondheid worden op andere wijze voldoende gewaarborgd, namelijk via het Luchthavenverkeerbesluit.

- *Publiek belang «de continuïteit van de luchthaven als mainport»*

Mocht de handelswijze van NVLS op grond van bijvoorbeeld bedrijfseconomische belangen ertoe leiden dat het publieke belang van de continuïteit van de luchthaven in gevaar komt, dan bieden de additionele instrumenten die het kabinet in de voorstellen tot wijziging van de Wet Luchtvaart geïntroduceerd heeft de mogelijkheid om als overheid om in te grijpen. De intrekbare exploitatievergunning, het nationaliseren van de grond, het monitoren van indicaties inzake de mainportdoelstelling door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de aanwijzingsbevoegdheid vormen samen een totaalpakket, dat een ingrijpen van overheidswege mogelijk maakt. Nogmaals: dit is additionele regelgeving.

Om de exploitatievergunning effectief te kunnen maken wordt de «blote» eigendom van de grond van de structuurvennootschap NVLS «om niet»

overgedragen aan de Staat (transactiemodel). NVLS behoudt de «economische» eigendom, d.w.z. dat zij deze grond naar eigen inzicht kan blijven aanwenden. Deze nationalisatie van de grond heeft tevens als voordeel voor de Staat, dat bij een eventuele luchthaven in zee in de toekomst en het sluiten van de locatie Schiphol de grondwaardestijging voor de Staat is. NVLS is zonder vervreemding van het staatsaandeel niet bereid om deze grond af te staan.

• *Publiek belang «Efficiënte marktwerking en doelmatig toezicht daarop»*  
Op sommige deelmarkten heeft NVLS ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen en met name KLM een machtspositie. In het wetsvoorstel is daarom een nieuw tarievenregiem voorgesteld dat aanmerkelijk verder voert dan de huidige marginale toets van de tarieven van NVLS op basis van art. 36 Luchtvaartwet. In overeenstemming met het algemene mededingingsbeleid is gekozen voor een sectorspecifieke uitwerking van de Algemene Mededingingswet. Op basis van duidelijke vooraf bepaalde regels stelt de exploitant na consultatie van de gebruikers, die daarvoor van de exploitant de benodigde informatie ontvangen, tarieven en voorwaarden vast. Gebruikers kunnen de tarieven en voorwaarden vervolgens door de NMa en de rechter laten toetsen, indien zij vermoeden dat de tarieven en voorwaarden in strijd zijn met de wettelijke normen. De NMa richt een Vervoerkamer in die zich specifiek met deze regulering zal bezig houden.

#### **4. Redenen voor privatisering**

Er lijkt soms onduidelijkheid te zijn over de redenen voor het kabinet om over te gaan tot vervreemding van het staatsaandeel in NVLS. Hieronder wordt een onderscheid gemaakt tussen de redenen die meer met het algemeen belang samenhangen en de bedrijfseconomische redenen.

##### **a. Algemene redenen**

• *Privatisering is onderdeel van de ontvlechting:»Schiphol als bedrijf».*  
Om de overheidsfunctie te versterken streeft dit kabinet de scheiding van verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven na. De overheid is op dit moment in NVLS regelgever, toezichthouder en aandeelhouder. Dat is verwarrend en levert (potentieel) conflicten op, zoals bij de dwangsom die de Minister van Verkeer en Waterstaat vorig jaar aan NVLS uitvaardigde toen zij de milieugrenzen overtrad of bij de goedkeuring van tarieven, die rechtstreeks het aandeelhoudersbelang raken. Dat betekent de facto, dat de Staat als toezichthouder een maatregelen treft die strijdig kunnen zijn met de belangen van de Staat als aandeelhouder.

Ook de Raad van State noemt in het advies over de heroriëntatie van de overheid de verbetering van de kwaliteit van de collectieve sector als een criterium waarop privatisering moet worden beoordeeld. De ontvlechtingsoperatie is juist bedoeld om de rol van de overheid in de luchtvaartsector te verduidelijken. In die zin zal dat bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de overheid. Privatisering als onderdeel van de ontvlechting past hierin.

• *Grotere effectiviteit van het instrument van de exploitatievergunning*  
Hoewel dit uiteraard niet meer is dan een bijkomend argument valt het publieke belang van de continuïteit van de luchthaven als mainport beter te borgen bij een privatisering dan onder de huidige eigendomsverhoudingen. Het instrument van de exploitatievergunning wint namelijk aanmerkelijk aan effectiviteit en preventieve werking, indien de overheid de blote eigendom van de grond verwerft. Dit opent immers de mogelijkheid om in de erfpachtvoorwaarden de intrekking van de vergunning als

ontbindende voorwaarde op te nemen, waardoor de staat de grond (inclusief de opstallen door natrekkingsrecht) direct aan de exploitant kan onttrekken als intrekking aan de orde is. De Staat heeft in de huidige context slechts de mogelijkheid de eigendom van de grond eenzijdig naar zich toe te trekken door middel van onteigening. Zonder privatisering blijft de grond in handen van de NVLS en zal bij eventuele intrekking van de vergunning een langdurige onteigeningsprocedure starten, waardoor het mainportbelang op het spel kan worden gezet.

- *Het is algemeen kabinetsbeleid om overheidsdeelnemingen te vervreemden als er niet expliciete redenen zijn om deze te behouden.* Bij de «structuurvennootschap» NVLS heeft de Staat geen invloed om de publieke belangen te waarborgen. De invloed reikt niet verder dan de bestemming van de winst e.d. Sturen via het aandeelhouderschap kan niet. Er wordt derhalve geen expliciet doel nagestreefd dat het behoud van het huidige aandeel in NVLS rechtvaardigt. De Staat is immers geen belegger. De middelen die nu «vastzitten» in de onderneming (en die bij privatisering vrijkomen) kunnen via de algemene middelen voor andere nuttige zaken worden aangewend.

## **b. Bedrijfseconomische redenen**

- *Internationale luchthavenwereld verandert snel*

Zoals in 2.2 is beschreven is de luchthavensector aan snelle verandering onderhevig. Internationalisatie en privatisering veranderen het karakter van deze markt snel. Nu in vrijwel alle Europese landen de privatisering van de luchthaven op de agenda staat (Milaan, Berlijn, Brussel, de Portugese luchthavenorganisatie) of al heeft plaatsgevonden (BAA, Kopenhagen, Wenen, Frankfurt, Rome, Zürich), is het aansluiten bij de algemene trend in de industrie een belangrijke voorwaarde om de concurrerende positie van NVLS op lange termijn te behouden en te versterken.

- *Mogelijkheid van buitenlandse participaties*

Wil NVLS de mogelijkheid krijgen om – naast de rol die zij speelt als mainport in Nederland – een toonaangevende internationale luchthavenonderneming te zijn, dan moeten de mogelijkheden om te participeren in buitenlandse luchthavenondernemingen worden gecreëerd via bijvoorbeeld een aandelenruil. Zonder privatisering is een aandelenruil uitgesloten.

Daarnaast blijkt NVLS in de praktijk nu reeds bij het aangaan van samenwerkingsverbanden last te hebben van het feit, dat zij geassocieerd wordt met de overheid. De vraag wordt nogal eens gesteld, waarom een buitenlandse overheid haar nationale luchthaven zou privatiseren door hem te verkopen aan een buitenlands bedrijf, dat in handen is van de overheid.

- *Mogelijkheden van aantrekken van kapitaal op de kapitaalmarkt*

Privatisering vergroot de mogelijkheden tot financiering (b.v. door een aandelenemissie) en gezondere vermogensverhoudingen. Het investeren van kapitaal zonder privatisering kan door vreemd vermogen aan te trekken. NVLS heeft nu reeds vrije toegang tot de markt voor vreemd vermogen. Echter om een gezonde financiële structuur te handhaven zal bij grote investeringen – nationaal en internationaal – eveneens eigen vermogen moeten worden aangetrokken. Zonder privatisering is het aantrekken van eigen vermogen alleen mogelijk indien de overheid, als aandeelhouder, het kapitaal hiervoor wil verschaffen. Dit betekent dat de financiële betrokkenheid van de overheid in NVLS toeneemt. Vanuit de ontvlechtingsgedachte is dit onwenselijk. Bovendien wordt hiermee een mogelijk fors beslag gelegd op schaarse overheidsmiddelen. Privatisering zorgt ervoor dat NVLS voor het aantrekken van nieuw eigen vermogen ook een beroep op de kapitaalmarkt kan doen.

## 5. Bedreigingen bij de privatisering van NVLS en reactie kabinet

In de discussies rond de privatisering van Schiphol zijn verschillende mogelijke gevaren gesignaleerd, die naar verwachting vooral de continuïteit van de mainport als basisvoorziening zouden kunnen schaden. Hoe het kabinet deze gevaren percipieert en de wijze waarop er mee omgegaan wordt, zijn reeds uitvoerig besproken in de risicoanalyse<sup>1</sup> die de Kamer eerder heeft bereikt. Hier wordt nog eens beknopt op de al dan niet vermeende gevaren ingegaan.

### • *Vijandige overname*

Het valt zeker niet uit te sluiten, dat bij een volledige privatisering door een beursgang NVLS in de toekomst – deels of geheel – zou kunnen worden overgenomen. Het is echter van belang te beseffen dat een overname door een strategische of buitenlandse partij niet betekent dat de publieke belangen, zoals de mainportfunctie, in het gedrang komen. De wet- en regelgeving om de publieke belangen te borgen, blijven in voorkomend geval immers dezelfde. Het mededingingsrecht en sectorspecifiek toezicht door de NMa bieden daarbij een effectief en adequaat instrumentarium om het ontstaan van machtsposities en mogelijk misbruik van marktmacht te voorkomen en te bestrijden. Dit is ook de reden dat niet voorshands is gekozen voor een beperking van aandeelhouderschap van strategisch belanghebbenden zoals luchtvaartmaatschappijen. Los daarvan kan met betrekking tot een mogelijk bestaande vrees dat een concurrent (b.v. Frankfurt) NVLS overneemt om de luchthaven Schiphol vervolgens te sluiten of als hub af te bouwen, worden opgemerkt dat het erg onwaarschijnlijk voorkomt dat een bedrijf wordt gekocht met de enkele bedoeling om het op te heffen of terug te snoeien.

Het kabinet heeft echter wel gemeend dat het wenselijk is om NVLS een zekere bescherming tegen een mogelijke toekomstige «vijandige» overname toe te staan. In dat kader zal NVLS tot op zekere hoogte in de gelegenheid zijn om beschermingspreferente aandelen uit te geven aan een daartoe op te richten stichting. De ondernemingsleiding (het bestuur) en de Raad van Commissarissen van NVLS moeten naar de mening van het kabinet in staat worden gesteld om zich te beraden op een mogelijk bod en om eventueel in overleg te kunnen treden met deieder. Door de beschermingspreferente aandelen wordt de onderhandelingspositie van de zittende ondernemingsleiding versterkt; enerzijds kan zij daardoor de overnameprijs ten behoeve van de huidige aandeelhouders verhogen, anderzijds kan ze ook in een overnamesituatie – voorzover de wet- en regelgeving dit toelaat – het belang van de vennootschap in haar oordeel betrekken. Een dergelijke beschermingsconstructie mag echter niet zodanig zijn dat door de ondernemingsleiding geen enkele verantwoording meer behoeft te worden afgelegd aan de aandeelhouder(s).

Overigens, daar het voorstel van het kabinet is om slechts 25,7%<sup>2</sup> van de aandelen te vervreemden is het onderwerp van de vijandige overname voorlopig niet aan de orde.

• *Avontuurlijke buitenlandse investeringen met afbreuk op de mainport*  
«Avontuurlijke» investeringen met een hoog risico (bijvoorbeeld in het buitenland) kunnen een gevaar vormen voor de continuïteit van de onderneming als geheel. Deze risico's zijn onlosmakelijk met het drijven van een zakelijke onderneming verbonden en zijn onmogelijk «te allen tijde» te voorkomen.

Echter, de continuïteitsproblemen bij de luchthavenexploitant door zakelijk niet goed presteren of zelfs faillissement zullen de publieke belangen *niet* in gevaar brengen. Indien door continuïteitsproblemen een verwaarlozing van de exploitatie van de luchthaven dreigt, kan de exploitatiever-

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 074 en 25 435, nr. 4.

<sup>2</sup> Ongeacht de handelwijze van Amsterdam en Rotterdam (samen 24,2% van de aandelen) zal de overheid als geheel tot dat moment altijd de meerderheid behouden.

gunning, indien een aanwijzing geen effect heeft, als ultimum remedium worden ingetrokken en aan een andere exploitant worden verstrekt.

Bovendien geldt met het voorgestelde tarievenreguleringsstelsel dat er een scheiding in de boekhouding wordt aangebracht tussen de «aviation» en «non-aviation activiteiten». Dat wil zeggen dat er een natuurlijke barrière wordt opgeworpen om eventueel verliesmakende activiteiten aan de non-aviation kant – zoals internationale deelnemingen – niet af te wentelen op de aviation activiteiten op de locatie Schiphol.

Het risico van «avontuurlijke investeringen» staat op zich overigens los van beursgang. Ook in de huidige (niet-geprivatiseerde) situatie kan de NVLS «verkeerde» investeringen doen. De huidige wet- en regelgeving biedt de overheid geen enkel middel om op te treden tegen de exploitant in het extreme geval dat de continuïteit van de onderneming, en daarmee de continuïteit van Schiphol als mainport, in gevaar komt door terugslag-effecten van dergelijke «avontuurlijke» investeringen. 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 continuïteit van de huidige situatie, zonder privatisering.

• *Uitholling essentiële investeringen door hogere rendementseisen*

Het gevaar wordt wel gesignaleerd dat na privatisering de rendementseisen van de private aandeelhouders de luchthavenexploitant tot een veel sterkere rendementsoriëntatie prikkelen, wat ertoe zou kunnen leiden dat niet essentiële lucratieve investeringen de voorrang krijgen boven essentiële maar minder lucratieve investeringen in de kernactiviteiten. Allereerst moet gesteld worden dat de rendementseisen van de overheid als aandeelhouder in principe tegenwoordig dezelfde zijn als die van de private sector. Ook heeft NVLS, en daarmee de private aandeelhouder, geen baat bij uitholling van de investeringen, die leiden tot kwaliteitsverlies. De locatie Schiphol met het airport city concept is het paradepaardje van NVLS, dat gebruikt wordt als voorbeeld bij besprekingen over de internationale samenwerkingsverbanden. Mocht de thuislocatie verwaarloosd worden, dan zal dit zijn weerslag krijgen op de internationale ambities.

Maar los van deze argumenten zijn door het kabinet extra waarborgen voorgesteld om dit niet te laten gebeuren. Mocht er namelijk desondanks toch sprake zijn van uitholling van het investeringsniveau die leidt tot de situatie dat de continuïteit van de luchthaven als mainport in gevaar komt, dan staat de overheid het instrumentarium van de aanwijzing en daarnaast de intrekking van de vergunning ter beschikking. In het wetsontwerp monitort IVW op basis van indicaties de ontwikkelingen met betrekking tot de mainport. Als één van de indicaties is opgenomen «er blijkt sprake te zijn van onvoldoende investeringen om de voorzieningen op de luchthaven op peil te houden». Tevens krijgt de luchthaven de verplichting om over de mainportontwikkeling periodiek aan de Minister van Verkeer en Waterstaat te rapporteren.

• *Te hoge tarieven*

Er leeft een zekere angst dat de luchthaven na privatisering haar marktmacht naar luchtvaartmaatschappijen zou misbruiken door te hoge tarieven voor start- en landingsgelden te gaan vragen. Het stelsel van de dual till moet echter voorkomen dat de aviation activiteiten van de luchthaven een hoger dan normaal rendement kunnen behalen. Bovendien kent het reguleringssysteem een aantal efficiëncyprikkels en dient de luchthaven haar gebruikers bij consultatie over nieuwe tarieven en voorwaarden van adequate informatie te voorzien. Ook de NMa dient van

specifieke informatie te worden voorzien. Daarnaast heeft de gebruiker alsnog de mogelijkheid om achteraf een klacht in te dienen tegen beslissingen van de luchthavenexploitant aan te tekenen bij de NMa, die vooraf de toegepaste spelregels dient te hebben goedgekeurd. Daarmee kan adequater toezicht gehouden worden op de luchthaventarieven dan op basis van de huidige mogelijkheden die de Luchtvaartwet biedt.

## **6. Wat betekent privatisering nu voor de (kwaliteit) van dienstverlening van NVLS en overheid?**

Naast de bovengenoemde zorgen lijkt het raadzaam ook nog eens te kijken naar de invloed die de privatisering heeft op de kwaliteit van de dienstverlening van NVLS en die van de collectieve sector. In het advies van de Raad van State over de heroriëntatie van de overheid worden deze thema's namelijk specifiek genoemd. Het advies van de Raad van State spreekt over een heroriëntatie op de verzelfstandigingen en privatiseringen zoals in de afgelopen decennium zijn uitgevoerd. De Raad noemt daarbij enkele criteria, waarbij het waarborgen van het publieke belang een duidelijke rol speelt. Het kabinet heeft bij de analyse van privatisering van NVLS de publieke belangen centraal gezet en volgt hiermee de denklijn van de Raad van State. De twee hoofdcriteria worden hieronder beschreven.

### *• Kwaliteit van dienstverlening*

Een van de kwaliteitsaspecten betreft de vraag of de dienstverlening wel toegankelijk blijft voor iedereen. Op de toegang tot de infrastructuur kan de NVLS ongeacht de privatisering- geen invloed uitoefenen. Een luchtvaartmaatschappij dient namelijk in de regel over landingsrechten en zogenaamde slots te beschikken om toegang tot de infrastructuur te verkrijgen. De landingsrechten worden door overheden op basis van bilaterale verdragen met andere staten aan een aangewezen luchtvaartmaatschappij toegekend. De slotallocatie op Schiphol valt conform de huidige EU-regels voor gecoördineerde luchthavens onder de onafhankelijke Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN). De vrije toegang tot de luchthaven kan derhalve niet door de NVLS worden beïnvloed.

Verder is in het wetsvoorstel opgenomen, dat over de (kwaliteit) van de dienstverlening en de daarbij behorende tarieven door de luchthavenexploitant onderhandeld zal moeten worden met de klanten, zijnde de luchtvaartmaatschappijen. Deze onderhandelingen kunnen leiden tot service level agreements (SLA's). Duidelijk is, dat via dit systeem de wensen van de gebruikers onder zekere condities moeten worden gehonoreerd. Dit kan er enerzijds toe leiden dat er meer oog ontstaat voor verschillende kwaliteitsniveaus waar de markt om vraagt, en anderzijds wordt de handhaving van de afgesproken kwaliteitsniveaus belangrijker voor alle marktpartijen.

Daarnaast is te noemen, dat er door het systeem van de tarievenregulering een splitsing komt tussen kosten en opbrengsten van het aviation en non-aviation gedeelte. Dat betekent, dat een afzonderlijke boekhouding voor de aviation een vereiste wordt. Deze zuivere kostenbasis betekent dat de gebruiker precies weet voor welk kwaliteitsniveau hij betaalt op basis van de afgesloten service level agreements.

De verdere (mogelijke) invloed op de kwaliteit van de dienstverlening en de voorgestelde waarborgen worden beschreven in de paragraaf «*Uitholling investeringen door hoge rendementseisen private investeerder*».

Het reizigerspubliek zal al met al als gevolg van een privatisering geen verschraving in het aanbod van luchtvaartmaatschappijen hoeven te

vrezen: de toedeling van slots is onafhankelijk van de eigendomsverhoudingen. Wel mag de luchtreiziger als gevolg van de totstandkoming van service level agreements rekenen op meer expliciete kwaliteitsstandaards die ook expliciet door de marktpartijen gehandhaafd worden.

• *Kwaliteit van de collectieve sector*

De ontvlechtingsoperatie is vooral bedoeld om de rol van de overheid in de luchtvaartsector te verduidelijken. De vroegere verwevenheid tussen de overheid, KLM en NVLS is vanuit de kwaliteit van overheidsbeleid een niet te prefereren optie. In die zin zal de privatisering als sluitstuk van de ontvlechting bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de overheid.

## **7. Slotopmerking**

Op grond van bovenstaande argumenten is het kabinet voornemens om het staatsaandeel in NVLS te vervreemden. Ten behoeve van de borging van de publieke belangen doet het kabinet daarbij een voorstel voor additionele publieke regelgeving.

Voor een betere borging van het mainportbelang stelt het kabinet het pakket van exploitatievergunning en erfpacht voor. Hiervoor is de overdracht van de grond van NVLS naar de Staat noodzakelijk. Zonder privatisering is NVLS niet bereid de grond af te staan. Daarnaast wordt nieuwe economische regulering voorgesteld om eventueel misbruik van machtspositie van NVLS ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen tegen te gaan.

Daar de additionele regelgeving nieuw is, acht het kabinet het wenselijk om op dit moment geen meerderheidsbelang in NVLS te vervreemden. Het voorstel is om meer dan 50% van de aandelen te behouden. Gegeven de aandelen van de andere aandeelhouders betekent dit, dat het huidige staatsaandeel van 75,8% bij een eerste tranche niet onder de 50% zal kunnen zakken, ofwel verkoop van maximaal 25,7% van de geplaatste aandelen.

Er zal geen verdere vervreemding plaatsvinden zonder dat beide bewindslieden hierover een op instemming gericht overleg met de Kamer hebben gevoerd.