

Vergaderjaar 2001–2002

28 074

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 oktober 2001 en het nader rapport d.d. 25 oktober 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 oktober 2001, no. 01.004907, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol.

Het voorstel van wet regelt de luchthavenexploitatievergunning en het sector-specifieke toezicht met betrekking tot de tarieven en voorwaarden voor het gebruik van de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) door gebruikers. De Raad van State heeft daarover recentelijk reeds geadviseerd² toen deze onderwerpen via een nota van wijziging werden ingevoegd in het momenteel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol.³ Beide onderwerpen vormen de laatste legislatieve stap voorafgaand aan een mogelijke beursgang van de NVLS.

Bij het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 8 oktober 2001 is evenwel gebleken dat de kamer over het wettelijk kader in verband met de beoogde privatisering van de NVLS alleen op basis van een afzonderlijk wetsvoorstel wil beraadslagen. In verband daarmee zijn de onderwerpen die in dit wetsvoorstel aan de orde zijn uit de nog bij de kamer aanhangige wijziging van de Wet luchtvaart gelicht.

In zijn advies onderschreef de Raad de strekking van de tweede nota van wijziging en adviseerde hij tevens enkele aanpassingen aan te brengen. De Raad concludeerde dat hij het niet op zijn weg vond liggen in te gaan op de vraag of, en zo ja wanneer de beursgang van de NVLS plaats moet vinden. De Raad maakt bij het wetsvoorstel de volgende kanttekeningen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Advies van 31 augustus 2001 inzake de tweede nota van wijziging op het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol; no. W09.01.0365/V.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 603.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 oktober 2001, nr. 01.00.4907, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 oktober 2001, nr. W09.01.0525/V, bied ik U hierbij aan.

1. Hoewel het de Raad bekend is dat sinds de verschijning van zijn advies inzake de tweede nota van wijziging de politieke en maatschappelijke discussie over privatisering van de NVLS in omvang en intensiteit is toegenomen,

onthoudt het college zich ook thans van inhoudelijk commentaar omtrent de wenselijkheid van de beoogde beursgang.

Wel acht de Raad het gezien die discussie thans wenselijk dat die voorgenomen stap wordt getoetst aan objectieve criteria en de resultaten van die toetsing op te nemen in de memorie van toelichting.

De Raad verwijst naar de criteria die hij aan de orde heeft gesteld in zijn laatste advies inzake de Miljoenennota 2002.¹ De Raad adviseerde daar dat het raadzaam is alvorens aan een nieuwe heroriëntatie op de rol van de overheid te beginnen en nieuwe vormen voor publieke instituties te kiezen eerst na te gaan waartoe de reeds in de jaren tachtig ondernomen heroriëntatie heeft geleid in termen van verbetering van de dienstverlening aan de burger en vermindering van de kosten voor de burger, ook in vergelijking met ontwikkelingen elders in Europa.

Toetsing van de voorgenomen beursgang van de NVLS aan die criteria draagt volgens de Raad bij aan een meer zorgvuldige besluitvorming.

Ter voorkoming van misverstanden acht de Raad het, gelet op het feit dat hij zich, zoals hiervoor reeds vermeld, in zijn advies inzake de tweede nota van wijziging niet heeft willen uitspreken over de vraag of, en zo ja wanneer de beursgang van de NVLS moet plaatsvinden, aangewezen in de inleiding van de memorie van toelichting dat advies van de Raad niet te karakteriseren als «een positief advies».

1. De Raad acht het wenselijk de beoogde beursgang van de NVLS te toetsen aan objectieve criteria en de resultaten van die toetsing op te nemen in de memorie van toelichting. De Raad verwijst hierbij naar de criteria die hij aan de orde gesteld heeft in zijn laatste advies inzake de Miljoenennota 2002.

De regering heeft er in het nader rapport op het genoemde advies op gewezen dat verandering van de publieke instituties een continu proces is, dat reeds lange tijd gaande is. In dat nader rapport is ook aangegeven dat Interdepartementale Beleidsonderzoeken inzichten opleveren die bij de vernieuwing van het beleid worden benut. Bij de voorbereiding van de privatisering van de NVLS is, waar het gaat om de borging van publieke belangen, bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de systematiek en aanbevelingen uit de notitie Liberalisering en privatisering in netwerksectoren en advies van de Raad van Verkeer en Waterstaat, waarin ervaringen uit andere sectoren zijn meegenomen. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 17 november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 25 435, nr. 2) al is aangegeven, zijn mede op grond daarvan, daar waar de borging van de publieke belangen in de huidige situatie hiaten vertoont, nieuwe waarborgen ontwikkeld, zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Hiermee worden de publieke belangen bij een geprivatiseerde NVLS beter geborgd dan nu.

Een aanvullende risicoanalyse van de borging van de mainportfunctie in een geprivatiseerde toestand zal de Kamer apart bereiken. Er is geen reden om deze beschouwing in de memorie van toelichting te herhalen.

Overeenkomstig het advies van de Raad is de passage in de memorie van toelichting terzake van zijn advisering aangepast.

2. Het is voor de Raad niet duidelijk waarom artikel 8.1, onderdeel g, (definitie van het begrip «exploitant van de luchthaven») wordt gewijzigd nu die bepaling reeds is opgenomen in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol en het voorliggende wetsvoorstel er volgens de memorie van toelichting vanuit gaat dat het bij de kamer aanhangige wetsvoorstel reeds is vastgesteld voorafgaand aan het voorliggende wetsvoorstel. Overigens vraagt de Raad zich af of het, gelet op artikel II van het wetsvoorstel, noodzakelijk is in de begripsbepaling (artikel 8.1, onderdeel g) de woorden «de N.V. Luchthaven Schiphol, of indien dit een ander is,» te handhaven. De Raad adviseert de begripsbepaling niet in dit wetsvoorstel op te nemen daar zij reeds is opgenomen in het bij de kamer aanhangige wetsvoorstel.

2. Bij vijfde nota van wijziging op het wetsvoorstel Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (27 603) zijn de bepalingen die mede van belang zijn bij een beursgang van de N.V. Luchthaven Schiphol uit genoemd wetsvoorstel genomen. Dit om tegemoet te komen aan de wens van de vaste commissie voor Verkeer en

¹ Onderdeel 9 van het advies van 10 september 2001 (kamerstukken II 2001/02, 28 000, A).

Waterstaat om deze bepalingen langs een afzonderlijk traject te behandelen. Om die reden is in genoemde nota van wijziging de definitie van exploitant van de luchthaven, artikel 8.1 onderdeel f, in wetsvoorstel 27 603 gewijzigd. Onderhavig wetsvoorstel beoogt echter de bepalingen inzake de luchtvaart-exploitatievergunning en tarieven en voorwaarden voor de afhandeling van luchtverkeer (wederom) in de Wet luchtvaart op te nemen. Om die reden is in artikel 8.1 de definitie van luchthavenexploitatievergunning, welke bij genoemde nota van wijziging is vervallen, wederom, in onderdeel f opgenomen. Na de invoering van de luchthavenexploitatievergunning is het niet denkbeeldig dat op termijn niet meer de N.V. Luchthaven Schiphol, maar een ander als houder van de vergunning op zal treden. In verband daarmee is de definitie van exploitant van de luchthaven, opgenomen in artikel 8.1, onderdeel g, aangevuld.

3. In de derde nota van wijziging op het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol¹ zijn in artikel 8.25g, derde lid, de woorden «en verantwoording» ingevoegd. Volgens de toelichting op de derde nota van wijziging is het in verband met een adequaat toezicht op de naleving van de verplichting tot een gescheiden boekhouding wenselijk regels te stellen over de verantwoording door de exploitant van die gescheiden boekhouding. Het college adviseert deze verduidelijking ook op te nemen in de memorie van toelichting.

3. In de memorie van toelichting is op voorstel van de Raad in de toelichting op artikel 8.25g verduidelijkt dat nadere regels omtrent de verantwoording van een gescheiden boekhouding wenselijk zijn in verband met het toezicht van de NMa op de verplichting, neergelegd in artikel 11.14, voor de exploitant van de luchthaven.

4. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele kleine tekstuele verbeteringen aan te brengen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

¹ Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 9.