

abcdefgh

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Datum	Bijlage(n)
4 februari 2002	3
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGL/ 02.420608	-
Onderwerp	
Voorstel van wet Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (28 074)	

Geachte voorzitter,

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.

Postadres postbus 20901, 2509 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6 Den Haag

Telefoon (070) 351 6171
Telefax 070 365 5501
E-mail Peter.Minderhoud@rld.minvenw.nl

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

T. Netelenbos

28 074

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

Nr. 4

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A. Artikel I, onderdeel A, komt te luiden:

A. 1. De onderdelen f en g worden vervangen door:

- f. *luchthavenexploitatievergunning*: de vergunning, bedoeld in artikel 8.25;
 - g. *exploitant van de luchthaven*: de N.V. Luchthaven Schiphol, of, indien dit een ander is, de houder van de luchthavenexploitatievergunning;
2. Na onderdeel g worden drie onderdelen toegevoegd, luidende:
- h. *inspecteur-generaal*: de inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat;
 - i. *gebruiker*: een luchtvaartmaatschappij, alsmede een persoon of rechtspersoon die vluchten uitvoert, niet zijnde een luchtvaartmaatschappij;
 - j. *raad*: de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 2 van de Mededingingswet.

B.

Onder aanduiding van artikel I, onderdeel B, als onderdeel Ba wordt na onderdeel A een nieuw onderdeel B ingevoegd, luidende:

B. Artikel 8.25a wordt vernummerd tot artikel 8.24a.

C.

De aanhef van artikel I, onderdeel Ba, komt te luiden: Na artikel 8.24a worden de artikelen 8.25 tot en met 8.25i ingevoegd, luidende:.

D.

In artikel I wordt in de artikelen 8.25d, vijfde lid, onderdeel a, en 8.25g, eerste en tweede lid, het woord "luchtvaartuigen" telkens vervangen door: gebruikers.

E.

In artikel I wordt in artikel 8.25e, eerste lid, "daarop" vervangen door: bevattende een economische onderbouwing.

F.

In artikel I wordt in de artikelen 8.25f, 8.25g, 8.25h, 8.34a en 11.14a "directeur-generaal" telkens vervangen door: raad.

G.

In artikel I wordt in artikel 8.25h, tweede lid, de zinsnede “voorzover dat voor de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van deze wet nodig is” vervangen door: indien hij dit voor de uitoefening van zijn taak nodig acht.

H.

In artikel I wordt na artikel 11.2a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11.2b

1. Tot het toezicht op de naleving van de verplichtingen, voortvloeiend uit de exploitatievergunning, bedoeld in artikel 8.25a, behoort:
 - a. het periodiek onderzoeken van de luchthaven;
 - b. het steekproefsgewijs onderzoeken van de door de exploitant van de luchthaven genomen maatregelen.
2. De houder van een exploitatievergunning is verplicht aan voor het houden van het toezicht noodzakelijke werkzaamheden medewerking te verlenen.

I.

Na artikel III wordt een artikel IIIa ingevoegd, luidende:

Artikel IIIa

1. De eerste vaststelling van tarieven en voorwaarden vindt plaats binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van artikel 8.25d van de Wet luchtvaart.
2. Tot het moment waarop de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt, hanteert de exploitant de tarieven en voorwaarden die golden op de dag voor de inwerkingtreding van artikel 8.25d van de Wet luchtvaart.
3. De exploitant legt het kostentoerekeningssysteem voor de eerste keer aan de raad ter goedkeuring voor binnen drie maanden nadat artikel 8.25g van de Wet luchtvaart in werking is getreden.

Toelichting

Onderdelen A en F

Deze wijzigingen houden verband met de wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (27 639).

Onderdelen B en C

Deze wijziging is van wetstechnische aard en vloeit voort uit de inpassing van dit wetsvoorstel in de Wet luchtvaart nadat deze is gewijzigd bij de wet tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (27 603).

Onderdeel D

Aangezien de luchtvaartmaatschappijen gebruik maken van de luchthaven Schiphol is het juister om, zoals in artikel 8.25d, eerste lid, is gebeurd, te spreken van “gebruiker” in plaats van “luchtvaartuigen”. Deze wijziging strekt ertoe de terminologie in de artikelen 8.25d, vijfde lid, en 8.25g, eerste en tweede lid, in overeenstemming te brengen met die in artikel 8.25d, eerste lid.

Onderdeel E

Zoals reeds in de toelichting op artikel 8.25e, eerste lid, is opgenomen, zal de exploitant in de toelichting een economische onderbouwing, mede gelet op de kosten, op dienen te nemen van de tarieven en voorwaarden. Bij nader inzien is het juist om reeds in de wettekst zelf dit verplichte onderdeel van de toelichting voor te schrijven. Deze wijziging voorziet daarin.

Onderdeel G

Deze wijziging strekt ertoe duidelijk tot uitdrukking te brengen dat het aan de raad is te beoordelen welke inlichtingen en gegevens nodig zijn voor de uitoefening van zijn taak.

Onderdeel H

De Inspectie Verkeer en Waterstaat zal worden belast met het toezicht op de naleving van de exploitatieverplichting, uiteraard met uitzondering van de toezichtsbevoegdheden van de NMa. In dat licht is het uit oogpunt van rechtszekerheid van belang de toezichthouder, specifieke toezichthoudende bevoegdheden toe te kennen zoals deze ook met het toezicht op andere verplichtingen voortvloeiend uit de Wet luchtvaart in artikel 11.2 zijn neergelegd. De aard van de bevoegdheden is afgestemd op de door de toezichthouder te verrichten taak en proportioneel.

Onderdeel I

Artikel IIIa regelt de gevolgen van de inwerkingtreding van de wet in de situatie dat er nog geen sprake is van op grond van die wet tot stand gekomen en vastgestelde tarieven en voorwaarden. Deze situatie kan maximaal 12 maanden duren. Zolang tarieven en voorwaarden nog niet zijn vastgesteld gelden de tarieven die golden voor het moment dat artikel 8.25d van de wet in werking trad. Aldus is gedurende die overgangssituatie van maximaal één jaar gekozen voor een bevrozing van tarieven en voorwaarden. In het derde lid is bepaald dat het kostentoekeningssysteem binnen drie maanden na de inwerkingtreding van artikel 8.25g van de wet ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de raad. De totstandkoming van dit systeem is van direct belang voor de vaststelling van tarieven en voorwaarden en zal derhalve in de tijd het eerst dienen te geschieden hetgeen de kortere termijn verklaart. Nadere regeling omtrent goedkeuring vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur.

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 'transactiemodel' 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 overheid¹.

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 notitie² gezonden. Hieruit blijkt dat Nederland dankzij de mainport³ Schiphol veel directe verbindingen met een hoge frequentie kan onderhouden. Ondanks de beperkte lokale thuismarkt heeft het succes van het concept van een overstapluchthaven 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 3^e 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.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000, A (Nota over de toekomst van 's Rijks Financiën)

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26959, nr. 6 ('Mainportnotitie Schiphol: een notitie over het belang van de mainport Schiphol voor Nederland.')

³ 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.

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 mainportontwikkeling mogelijk maakt. De kern van die mainport is en blijft echter het netwerk: zonder een succesvolle 'home based carrier' kunnen de infrastructurele 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 voorwaardelijke 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 voorwaardelijke 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 behoeft 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 infrastructurele 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 geprivatiseerd⁴.

⁴ 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.

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 concentreerde 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.⁵

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,

⁵ 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.

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.

TABEL: Percentage publieke eigendom in nationale luchthavens en nationale luchtvaartmaatschappijen

Anno	1992	Heden
Olympic Athene (Spata)	100	100
TAP Lissabon (nieuw)	100	100
Air France Paris CDG	100	57.0
Iberia Madrid	100	0
Alitalia Rome Milaan	85	53
SAS Kopenhagen	50	50
Austrian Wenen	52	34
KLM Schiphol	38	14
Lufthansa Frankfurt	59	0
BA BAA	0	0
Swissair Zurich	20	-
	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 basisvoorziening⁶. 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 zogenaamde uitreters, 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

⁶ Ook het PvdA-congres van december 2001 liet zich in die zin uit.

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 voorgegaan 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.

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 marktopbrengsten, 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 netwerknotitie)", waarin de publieke belangen centraal staan. Ook de WRR heeft duidelijke

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27018, nr.1

adviezen⁸ 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 netwerknotitie 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 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 uitstralingseffecten- 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.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27771, nr. 1

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 ontvlechtingsgedachte 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 ontvlechtigsgedachte 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 risicoanalyse⁹ 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 de bieder. 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 hoeft te worden afgelegd aan de aandeelhouder(s).

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28074 en 25435, nr.4

Overigens, daar het voorstel van het kabinet is om slechts 25,7%¹⁰ 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 exploitatievergunning, indien een aanwijzing geen effect heeft, als ultimatum 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 terugslageffecten 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

¹⁰ Ongeacht de handelswijze van Amsterdam en Rotterdam (samen 24,2% van de aandelen) zal de overheid als geheel tot dat moment altijd de meerderheid behouden.

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 systeem 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 efficiencyprikkelers 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.

Nota naar aanleiding van het verslag.**1. Privatisering van de luchthaven Schiphol**

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat bij eerdere gelegenheden vanuit de Kamer is aangegeven dat voor een zinvol debat over een mogelijke privatisering van de luchthaven Schiphol een afzonderlijk wetsvoorstel werd verlangd. Zij vragen zich af of met de inhoud van het nu voorliggende wetsvoorstel voldoende aan deze wens is voldaan. Bij deze leden leeft de verwachting, 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 de leden van de PvdA-fractie genoemde knelpunten, bezwaren, vragen en overwegingen.

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. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering, welke aanvullende voorstellen nog te verwachten zijn en wat de rol van de Tweede Kamer is bij deze en mogelijke vervolgstappen.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af of er nu op basis van dit wetsvoorstel, zonder aanvullende wetswijzigingen, geprivatiseerd wordt, dan wel dat dit een afzonderlijk besluit vergt. Zij vernemen graag op welke wijze de minister de Kamer zal betrekken bij een mogelijk besluit tot privatisering.

In de integrale notitie wordt uitgebreid ingegaan op de redenen (w.o. ontvlechting) van het kabinet om tot vervreemding van het staatsaandeel van NVLS over te gaan. Privatisering maakt daarbij onderdeel uit van het beleid met betrekking tot deelnemingen, zoals weergegeven in de nota "Deelnemingenbeleid rijksoverheid"¹¹ die door de minister van Financiën recentelijk naar uw Kamer is gestuurd. Voor wat betreft de privatisering van Schiphol heb ik gemeend dat deze dusdanig samenhang met het luchtvaartbeleid en het luchthavenbeleid dat de vervreemding van de aandelen slechts kon plaatsvinden als de publieke belangen bij de exploitatie van de luchthaven zouden zijn gewaarborgd. Borging van een aantal publieke belangen is ook nodig als vervreemding van aandelen niet zou plaatsvinden. Dit geldt in het bijzonder voor veiligheidsbelangen en milieueisen. Ook andere belangen vragen bij exploitatie door een structuurvennootschap een afzonderlijke wettelijke regeling. Naar aanleiding van de voorgenomen verkoop van aandelen is in het voorliggende wetsvoorstel bijzondere aandacht gegeven aan economische regulering en aan het risico van eventuele verwaarlozing van de mainport.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 165 nrs. 1-2

Hoewel de Comptabiliteitswet uitsluitend verplicht tot het informeren van de Kamer achteraf over een dergelijke transactie, hecht ik eraan, gezien de zwaarwegende in het geding zijnde publieke belangen, om de privatisering van de NVLS wel vooraf met u te bespreken. Het discussiekader hoeft zich wat mij betreft derhalve niet te beperken tot de economische regulering en de exploitatievergunning. Vooruitlopend op die discussie ben ik bereid u nu reeds toe te zeggen dat de staat in de vervreemding van haar aandelen niet verder zal gaan dan 25,7% van het totale aandelenkapitaal. Dit betekent dat het overheidsaandeel bij de eerste beursgang niet onder de 50% kan dalen, ongeacht de beslissingen van de andere aandeelhouders op dit punt. Er zal geen verdere vervreemding van het staatsaandeel plaatsvinden zonder dat beide bewindslieden hierover een op instemming gericht overleg met de Kamer hebben gevoerd.

De leden van de PvdA-fractie doen de suggestie alsnog ten behoeve van het debat een integrale, samenhangende en beargumenteerde notitie op te stellen, waarvoor zij een aantal onderwerpen aandragen.

Conform dit verzoek wordt aan de nota naar aanleiding van het verslag een afzonderlijke integrale achtergrondnotitie toegevoegd. Daarin is ook aandacht besteed aan de door de Raad van State geplaatste opmerkingen bij het onderhavige wetsontwerp, waarnaar de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA informeren. Op een aantal vragen samenhangend met die integrale notitie wordt hieronder separaat ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op de mening van onder andere de VEB, dat Schiphol een cruciale infrastructuur is, die niet op de beurs thuishoort.

In de bijgevoegde integrale notitie wordt opnieuw ingegaan op de luchthaven als basisvoorziening en haar betekenis voor de Nederlandse economie. Daaruit valt echter geen argument af te leiden voor publieke eigendom.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering kan 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 en of een dergelijke aandelenruil van belang is voor de mainportfunctie van Schiphol.

Deze beursgang is niet ingegeven door enige wens van de directie van Schiphol, maar is een uitvloeisel van een in juni 1995 aangenomen motie van mevrouw Van Rooy (CDA), die de regering vroeg om de opportuniteit te onderzoeken van het op de markt brengen van een deel van de aandelen Schiphol. De redenen voor het kabinet (w.o. de ontvlechting) om inderdaad over te gaan tot vervreemding van (een deel van) het staatsaandeel in NVLS zijn nog eens weergegeven in de bijgevoegde integrale notitie.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken in de integrale notitie ook om een verkenning op te stellen van mogelijke bezwaren en knelpunten, zowel nationaal als internationaal, die samenhangen met de diverse alternatieve oplossingsrichtingen met betrekking tot de structuur en organisatie van een mainport.

Naast hetgeen reeds is gemeld in de "Risicoanalyse mainportbelang van een geprivatiseerd Schiphol"¹² inzake mogelijke knelpunten en in de bijgevoegde

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28074 en 25435, nr.4

integrale notitie waar het een aantal internationale ontwikkelingen betreft, kan hier nog gemeld worden dat in hoofdlijnen drie vormen van structuur en organisatie van de luchthaven vallen te onderscheiden:

1. een genationaliseerde vorm, waarbij de organisatie en het financieel beheer volledig onderdeel is van een publiek lichaam;
2. een gecorporatiseerde vorm, waarbij een afzonderlijke privaatrechtelijke vorm wordt gekozen met een publieke eigendom -de discussie die momenteel gevoerd wordt met betrekking tot de Rotterdamse haven;
3. en een geprivatiseerde vorm, waarbij de publieke eigendom (deels) overgaat in private handen -een discussie die momenteel met betrekking tot een aanzienlijk aantal luchthavens wordt gevoerd.

Dat er nu gekozen is voor de geprivatiseerde vorm is uiteengezet in de meegezonden integrale notitie.

In het transactiemodel dat gekozen wordt voor de privatisering van NVLS, zitten in feite zowel privatiseringselementen (de afstoting van aandelen in publiek eigendom) als nationaliseringselementen (de overheveling van de eigendom van de grond naar de staat).

De leden van de PvdA-fractie merken verder op dat de huidige structuur en organisatie van Schiphol als mainport een duidelijke groei en betekenisvolle economische uitstraling mogelijk heeft gemaakt. De leden vragen daarom in het kader van die integrale notitie in te gaan op de vraag in hoeverre de huidige structuur en organisatie inmiddels door meer belemmeringen en minder kansen wordt gekenmerkt en welke dat dan respectievelijk zijn, waardoor een fundamentele wijziging in een dergelijke structuur en organisatie wordt gerechtvaardigd.

Naast hetgeen in de integrale notitie hierover wordt opgemerkt kan hier nog het volgende worden aangegeven. Voor het functioneren van Schiphol als bedrijf in een internationale luchtvaartmarkt waarin nationale grenzen steeds minder relevant worden, is het van belang dat de exploitatiefunctie mogelijkheden biedt tot internationalisering. Voor het verder ontwikkelen van de expertise van Schiphol, mede door grensoverschrijdende samenwerking, is beursnotering een belangrijk hulpmiddel. Met behulp van de in het wetsvoorstel opgenomen waarborgen is verzekerd dat de exploitatie kan voldoen aan de maatstaven die daaraan in een snel ontwikkelende markt worden gesteld. Dit reeds is in het publieke belang. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel waarborgen opgenomen die verzekeren dat het publieke belang bij een goed functionerende luchthaven is verzekerd, beter dan op dit moment het geval is.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie om in de gevraagde integrale notitie ook aandacht te besteden aan de ervaringen met en de beleidsmatige aanpak van andere belangrijke vormen van infrastructuur, zoals de haven-, spoor- en energie-infrastructuur.

Aangezien de bijgevoegde integrale notitie slechts zijdelings ingaat op andere vormen van infrastructuur, wordt op deze plaats nog het volgende geantwoord op deze vraag. Het eerste vereiste voor het waarborgen van het politieke belang is een gezonde exploitatie van de luchthaven. Daarvan is tot nu toe steeds sprake geweest. Een internationale luchthaven zoals Schiphol ondervindt daarbij steeds op een aantal deelmarkten de prikkels van concurrentie van andere luchthavens. Daarmee verschilt een internationale luchthaven in belangrijke mate van spoor- en energie-infrastructuur, die als

natuurlijk monopolie tot nu toe voornamelijk te maken hadden met een groot aantal consumenten of eindgebruikers en niet met een beperkter aantal veel krachtigere afnemers zoals luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven als thuisbasis hebben. Wat dat betreft lijken luchthavens nog het meeste op havens. Bij havens in andere landen vindt echter in een aantal gevallen een vergelijkbare vorm van privatisering plaats. Bij 100% overheidsvennootschappen zoals de NS is het ingrijpen van de overheid in de exploitatie steeds een noodmaatregel. Bij Schiphol als overheidsvennootschap is dit nimmer aan de orde geweest. De verkoop van een belangrijk minderheidsaandeel in NV Luchthaven Schiphol heeft als belangrijk voordeel dat daardoor een betere constellatie wordt gecreëerd om de exploitatie van de luchthaven te onderwerpen aan de prikkels die passen bij de ontwikkeling van de internationale luchtvaartmarkt. Een voorwaarde van de beursgang is, dat de onderneming meer aan de tucht van de markt wordt onderworpen. Dit acht ik zelfs een belangrijke voorwaarde om te voorkomen dat de exploitatie verwaarloosd wordt.

De leden van de PvdA-fractie willen graag vernemen op welke wijze punten zoals de mainportfunctie, het serviceniveau en luchthavengebonden ruimtelijke ordening worden vastgelegd, gewaarborgd en gerealiseerd, zoals bedoeld in het door deze fractie bepleite Luchthavenkwaliteitsbesluit. Tevens willen zij weten hoe de waarborging, afdwingbaarheid en handhaafbaarheid van de genoemde elementen zijn of zullen worden geregeld en hoe een en ander zich verhoudt tot de nu in dit wetsvoorstel genoemde exploitatievergunning en de erfpachtvoorwaarden. In het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel inzake inrichting en gebruik van de luchthaven Schiphol zijn toereikende waarborgen opgenomen voor een goede ruimtelijke inpassing van de luchthaven, voor milieu en veiligheid. In het nu voorliggende wetsvoorstel inzake exploitatie van de luchthaven Schiphol is in aanvulling op de (algemene) Mededingingswet een regeling opgenomen die voorziet in sectorspecifieke regels voor tarieven en voorwaarden. Deze regeling beoogt enerzijds gebruikers van de luchthaven via een consultatieprocedure invloed te verschaffen op de tarieven en voorwaarden, anderzijds voorziet deze regeling in een onafhankelijk toezicht door de NMa op de tarieven en voorwaarden. Dit systeem bevat zowel prikkels voor investeringen door de luchthaven Schiphol en totstandkoming van service level agreements tussen de luchthaven en gebruikers, als waarborgen tegen misbruik van economische machtspositie door de luchthaven Schiphol. De wettelijke uitgangspunten op dit vlak worden in een algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. De publieke belangen bij een goede prijs-kwaliteitverhouding van de voorzieningen op de luchthaven Schiphol zijn daarmee toereikend geborgd. Resteert het publieke belang bij de continuïteit van de luchthaven Schiphol op een toereikend niveau: de mainportfunctie. Het voorliggende wetsvoorstel bevat op dit punt de volgende waarborgen. In de eerste plaats legt het wetsvoorstel op de exploitant de plicht de voorzieningen te treffen die noodzakelijk zijn voor een goede afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer en het daarmee samenhangende personen- en goederenverkeer. In de tweede plaats bevat de wet de mogelijkheid de exploitatievergunning in te trekken bij wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar komt. In de derde plaats bevat de wet de mogelijkheid de exploitant van de luchthaven een aanwijzing te geven om binnen een bepaalde termijn maatregelen te treffen ter voorkoming van wanbeheer. Deze in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden tot het treffen van maatregelen in het belang van de kwaliteit van de luchthaven als mainport kunnen worden gehandhaafd met bestuursdwang en last onder dwangsom. In de memorie van toelichting is aangegeven aan welke situaties in verband met mogelijk ingrijpen moet worden gedacht. Dit betreft bijvoorbeeld:

- het structureel afnemen van de economische bedrijvigheid op en rond de luchthaven om redenen die aan de exploitant zijn te wijten;
- elk verwijtbaar handelen of nalaten van de exploitant waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht of het internationaal concurrentievermogen van de luchthaven in vergelijking tot voorgaande jaren significant terugloopt;
- het signaleren van gegronde klachten van belanghebbenden omtrent het aan de exploitant te wijten slecht functioneren van de luchthaven.

Op bovengeschetste wijze is in dit wetsvoorstel naar de opvatting van het kabinet reeds op toereikende wijze voorzien in waarborgen voor de luchthavenkwaliteit en is er geen aanleiding voor een aanvullend luchthavenkwaliteitsbesluit. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de erfpachtvoorwaarden voorzien in een overgangsregime dat gelijkwaardige waarborgen bevat.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie in te gaan op de overwegingen van de KLM, 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, omdat volgens de KLM in een daartoe strekkende "bescherming" nog niet is voorzien. Allereerst valt nog eens op te merken, dat de belangrijkste overwegingen voor het kabinet om het staatsaandeel in NVLS te vervreemden niet ingegeven zijn om NVLS te willen faciliteren bij de internationale expansie. De overwegingen zoals beschreven in de brieven van het kabinet aan de Kamer richten zich op voltooiing van de ontvlechting tussen overheid en Schiphol en een betere waarborging van de publieke belangen. Het is bovendien staand kabinetsbeleid om aandelen te vervreemden als daarmee geen direct overheidsdoel wordt gediend. Het structuurregime van NVLS geeft op dit moment de staat onvoldoende mogelijkheden om in de rol van aandeelhouder het bedrijfsbeleid te beïnvloeden.

Daarnaast krijgt NVLS via de privatisering inderdaad meer mogelijkheden geboden voor internationale expansie. Dergelijke activiteiten mogen naar de mening van de KLM niet negatief doorwerken op de ontwikkeling van de mainport Schiphol. Om het publieke belang van de continuïteit van de luchthaven als mainport te waarborgen heeft het kabinet in het wetsvoorstel een pakket van publieke regelgeving voorgesteld. De mainportfunctie wordt gewaarborgd door een intrekbare vergunning, een aanwijzingsbevoegdheid van de minister en nationalisatie van de grond.

Verder voorziet het dual till tarievenregime in een gescheiden boekhouding van de luchthaven- en de commerciële (waaronder de internationale) activiteiten. Dat wil zeggen, dat eventuele verliezen bij de internationale activiteiten niet zomaar afgewenteld kunnen worden op de luchthavenactiviteiten. De door de KLM noodzakelijk geachte bescherming van het mainportbelang is derhalve aanwezig en beschreven in het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de mogelijkheid om een minderheidsbelang te vervreemden zijn door verschillende fracties nadere vragen gesteld.

De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SGP zouden graag nadere uitleg krijgen over de door de minister geuite optie om eerst 49% van de aandelen te vervreemden.

Uitvoerig is reeds stilgestaan bij de noodzaak om nieuwe instrumenten te ontwikkelen voor de borging van publieke belangen in plaats van te vertrouwen op het 'instrument' van de eigendom. Het aandeelhouderschap biedt geen sturingsmogelijkheid waar het de mainportbelangen, de milieubelangen en de marktwerking betreft. In de Kamer leeft echter de vrees dat privatisering een hang naar avontuurlijke investeringen, sterk op rendement gerichte activiteiten die de kernactiviteiten in gevaar zouden kunnen brengen of overname van Schiphol door een buitenlandse luchthaven met zich mee zal brengen.

Ik stel mede daarom voor dat de staat als aandeelhouder omzichtig te werk gaat door vooreerst niet verder te gaan in de vervreemding van haar aandelen dan 25,7% van het totale aandelenkapitaal. Dit betekent dat het overheidsaandeel bij de eerste beursgang niet onder de 50 % kan dalen, ongeacht de beslissingen van de andere aandeelhouders op dit punt. Er zal geen verdere vervreemding van het staatsaandeel plaatsvinden zonder dat beide bewindslieden hierover een op instemming gericht overleg met de Kamer hebben gevoerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts of de regering bereid is om een eventueel voornemen voor verdere vervreemding dan de beoogde 49% aan de Kamer voor te leggen, mede gelet op 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.

Met het vooralsnog vervreemden van maximaal een minderheidsbelang kies ik voor een voorzichtige benadering waarbij de ruimte bestaat om na de eerste tranche de ontstane situatie met de Kamer te bespreken voordat er verdere stappen worden gezet.

Ten aanzien van de algemene vraag over de Comptabiliteitswet verwijs ik naar de eerder genoemde nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid. In deze nota is aangegeven dat alle deelnemingen tenminste eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. Deze evaluaties zullen vervolgens met uw Kamer worden besproken. Met dit systeem wordt tegemoetgekomen aan de wens van de Kamer om intensiever betrokken te worden bij privatiseringsprocessen.

De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag of de regering voornemens is om ook bij een eventueel zeer beperkte beursgang middels artikel V het onderhavige wetsvoorstel in werking te laten treden.

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Ook een beperkte beursgang doet niets af aan het feit dat de NV Luchthaven Schiphol, als exploitant van de luchthaven Schiphol, een economische machtspositie inneemt die met zich brengt dat het nodig is om het handelen van de exploitant te verbinden aan wettelijk vastgelegde normen als non-discriminatie, transparantie en kostenoriëntatie. Onderhavig wetsvoorstel voorziet daarin. Dit geldt evenzeer voor de algemene exploitatie van de luchthaven, waartoe dit wetsvoorstel voorziet in een vergunningstelsel dat sturingsinstrumenten bevat die de minister in staat stellen het belang van de luchthaven te kunnen waarborgen in situaties waarin dat noodzakelijk is. Ook in een situatie dat slechts sprake is van een beperkte beursgang zijn deze sturingsinstrumenten naar de mening van de regering noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder om een toelichting op de sturende functie die het huidige aandeelhouderschap met betrekking tot de continuïteit en kwaliteit van de mainportfunctie biedt dan wel 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 NV Luchthaven Schiphol is een structuurvennootschap. Dat betekent dat de zeggenschap van de aandeelhouders over de bedrijfsvoering van de onderneming beperkt is. Er is dus geen sprake van een sturende functie specifiek via het aandeelhouderschap met betrekking tot de continuïteit en kwaliteit van de mainportfunctie. Aandeelhouderschap biedt voor de borging van publieke belangen overigens in het algemeen ook beperkte sturingsmogelijkheden en is daartoe minder effectief. Ik verwijs daarvoor ook naar de eerdere genoemde nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid. Het kabinet is van mening dat publieke belangen (zoals de continuïteit en kwaliteit van de mainportfunctie) het beste kunnen worden verankerd via daartoe ten dienste staande publiekrechtelijke middelen. Derhalve heb ik ervoor gekozen om de continuïteit en kwaliteit van de mainportfunctie in de toekomst te waarborgen via de exploitatievergunning met daaraan gekoppeld het systeem van de grondverwerving en de erfpacht. Op deze wijze worden publieke belangen en zakelijke aandeelhoudersbelangen ook zoveel mogelijk ontvlochten en zuiver en transparant neergezet. Deze beleidslijn staat in principe los van de vraag in welke mate er meer of minder sturing op de publieke belangen valt te ontlenen aan een minderheids- of meerderheidsbelang. Het kabinet benadrukt slechts dat zij bereid is geen verdere vervreemding van het staatsaandeel tot een minderheidsaandeel te laten plaatsvinden zonder dat beide bewindslieden hierover een op instemming gericht overleg met de Kamer hebben gevoerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag of een privatisering tot 49% een belemmering vormt voor het aangaan van samenwerkingsverbanden met buitenlandse luchthavens.

In geval van gedeeltelijke privatisering, bijvoorbeeld tot 49%, zullen de mogelijkheden voor samenwerking naar verwachting toenemen. Immers, dit zal reeds worden opgevat als signaal van afnemende overheidsinvloed. Hierbij ligt het voor de hand dat de belemmeringen tot samenwerking het kleinst zullen zijn indien een verdergaande privatisering als eindperspectief behouden blijft.

Voorts vragen de leden van GroenLinks of de regering kan aangeven wat de 49% privatisering Frankfurt aan voordelen oplevert? Frankfurt is momenteel voor 29% geprivatiseerd. De publieke aandeelhouders hebben aangegeven vooralsnog niet verder te willen gaan dan 49%. Een belangrijke reden voor Frankfurt om naar de beurs te gaan was om nieuw kapitaal aan te trekken. De beursgang had als voordeel voor de publieke aandeelhouders dat zij geen nieuw kapitaal behoeften in te brengen. Daarnaast heeft Frankfurt in de toekomst de flexibiliteit middels haar beursnotering nieuw kapitaal aan te trekken. Daarbij mag worden aangenomen dat een aantal argumenten die gelden voor privatisering in de Nederlandse situatie (zie integrale notitie) ook van toepassing zijn op Frankfurt.

De leden van de SGP-fractie achten 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.

Het is niet goed mogelijk om éénduidig aan te geven bij welk percentage overheidsbelang een onderneming niet meer als staatsbedrijf wordt gezien. In beginsel hanteren marktpartijen echter wel een grens van ongeveer 30% voor de vraag of sprake is van een dominant belang. Voor de internationale positie van Schiphol is echter vooral van belang dat nu een eerste stap wordt gezet met het binnenhalen van private aandeelhouders.

De leden van de fractie van Groen Links vragen verder, of de mogelijkheid om kapitaal te vergaren middels een aandelenemissie ook bestaat, indien de staat nog een deel van de aandelen heeft.

Ja, de NVLS heeft na privatisering als beursgenoteerde onderneming de vrijheid om een aandelenemissie te doen om zo kapitaal te vergaren, ook als de staat nog een deel van de aandelen bezit. Het is aan de staat om in een dergelijke situatie al of niet haar aandeel te verwateren.

Hiernaast hebben verschillende fracties verder vragen gesteld met betrekking tot de financieringsmogelijkheden van de NVLS.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te 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.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen hoe de NVLS tot nu toe voorzorg in haar kapitaalbehoefte en of daar toe nu toe belemmeringen bij optraden.

Schiphol wordt inderdaad door reizigers al geruime tijd als een van de beste luchthavens ter wereld gezien, getuige verschillende jaarlijks verschijnende internationale onderzoeken.

Voor de continuïteit van deze positie staat de noodzaak van een extra kapitaalinjectie echter buiten kijf. Het investeren van kapitaal zonder privatisering kan door vreemd vermogen aan te trekken. De NVLS heeft een vrije toegang tot de markt voor vreemd vermogen (bijvoorbeeld via het Euro Medium Term Note programma). Om een gezonde financiële structuur in de toekomst te kunnen te handhaven zal bij grote investeringen echter eveneens eigen vermogen moeten worden aangetrokken. De NVLS zal moeten opereren op basis van een prudente kapitaalstructuur die in overeenstemming is met de kapitaalstructuur van haar concurrenten. Zonder privatisering is het aantrekken van eigen vermogen alleen mogelijk indien de overheid, als enige aandeelhouder, het kapitaal hiervoor wil verschaffen. Dit zou betekenen dat de investering van de overheid in de NVLS toeneemt. Deze situatie is – ook in het kader van scheiding van verantwoordelijkheden – niet gewenst. Privatisering maakt het echter mogelijk dat de NVLS eveneens een beroep op de kapitaalmarkt kan doen voor het aantrekken van nieuw eigen vermogen. Tevens zal de markt waarborgen dat marktconforme rendementen worden vereist.

De leden van de SGP-fractie verzoeken om aan te geven in welke mate geprivatiseerde buitenlandse luchthavens gebruik hebben gemaakt van aandelenuitgifte of van aandelenruil sinds ze geprivatiseerd zijn?

De volgende reeds geprivatiseerde buitenlandse luchthavens hebben gebruik gemaakt van aandelenuitgifte: Beijing heeft begin 2000 middels aandelenuitgifte kapitaal aangetrokken om bestaande leningen af te lossen en te investeren in de terminal en het banenstelsel.

Frankfurt heeft middels haar beursgang in 2001 gebruik gemaakt van de mogelijkheid om kapitaal middels aandelenuitgifte aan te trekken om toekomstige investeringen op locatie en daarbuiten, zoals aandelenparticipaties, te bekostigen en daarnaast een deel van de opbrengsten te gebruiken om bestaande leningen af te lossen. BAA (eigenaar van verschillende grote en kleinere luchthavens in het Verenigd Koninkrijk) heeft hiervoor vanwege haar omvang niet gekozen.

De volgende luchthavens hebben de aandelenmarkt gebruikt sinds privatisering:

- Frankfurt heeft voor ca. €900 mln. nieuwe aandelen uitgegeven tijdens de beursgang in 2001;
- BAA heeft twee convertibles (£250 mln. in 1996 en £200 mln. in 1997) uitgegeven;
- Vienna Airport heeft tijdens de beursgang voor €131 mln. nieuwe aandelen geplaatst.

Er heeft zich nog geen aandelenruil voorgedaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de mainportfunctie van Schiphol belangrijker is dan de winst en verliesrekening van de NVLS. Verder vragen de leden van de CDA-fractie wat het belang van een beursgang is, als de randvoorwaarden voor de mainportontwikkeling zo gunstig mogelijk dienen te zijn. Tevens verzoeken zij aan te geven welk rendement nodig is om van Schiphol een interessant beleggingsobject voor beleggers te maken.

Zoals blijkt uit de “Risicoanalyse mainportbelang van een geprivatiseerd Schiphol” en hetgeen de bijgevoegde integrale notitie hierover aangeeft, neemt de regering dit mainportbelang zeer serieus. De luchthaven speelt hierin een belangrijke rol.

Vastgesteld moet worden dat alle gepleegde investeringen op de luchthaven in de huidige situatie reeds door de NVLS worden gefinancierd. Er is dus een samenhang: een goede winst- en verliesrekening van de NVLS stelt de onderneming in staat om investeringen te plegen waarmee de mainport gediend is. Vanwege deze samenhang is het moeilijk te stellen wat belangrijker is. Wellicht is het beter te spreken van middel en doel. Een goede winst- en verliesrekening van de NVLS is een middel om het doel van een goede mainport te dienen. In dit verband is verder het volgende van belang. De voorgestelde wetgeving bevat artikelen omtrent de economische regulering van luchthaventarieven. Dankzij deze economische regulering verkrijgt de exploitant de zekerheid dat hij operationele kosten en investeringskosten (inclusief vermogenskosten) aan gebruikers van de luchthaven zal kunnen doorberekenen, voorzover het kosten en investeringen in infrastructuur voor aviation betreft. Een en ander zal tot gevolg hebben dat investeringen van de NVLS in luchtvaartgerelateerde infrastructuur geen negatief effect zullen hebben op het aandeelhouderrendement van de onderneming.

Eveneens geldt omgekeerd dat de rendementseisen van private vermogensverschaffers niet van invloed zullen zijn op het investeringsbeleid van de luchthaven ten aanzien van deze activiteiten van de NVLS. Overigens steekt het huidige rendement van de NVLS, bijvoorbeeld gemeten als winst per aandeel, niet

negatief af tegen het rendement van een aantal andere Europese luchthavens die reeds met succes geprivatiseerd zijn. Op grond daarvan mag worden aangenomen dat het aandeel NVLS een interessant beleggersobject is.

Enkele fracties hebben vragen gesteld over de mogelijkheid van een vijandige overname.

Zo vroegen de leden van de VVD-fractie of de regering duidelijkheid kan geven welke mogelijkheden er zijn of moeten worden gecreëerd om een eventuele buitenlandse vijandige overname tegen te gaan, en of in dat verband de mogelijkheid bestaat dat de Nederlandse staat een zogenaamd preferent aandeel of "golden share" krijgt.

Europese regelgeving staat het niet toe dat drempels worden opgeworpen, specifiek om buitenlandse investeerders te belemmeren aandelen in NVLS te verkrijgen. NVLS zal zich wat betreft de mogelijkheid van een overname in de toekomst dus in dezelfde situatie bevinden als andere beursvennootschappen. Het introduceren van een 'golden share' zou in dit verband op grote bezwaren stuiten van de Europese Commissie. Ook al bestaat er op dit moment (nog) geen Europese regelgeving die een 'golden share' nadrukkelijk verbiedt, toch is dit duidelijk in strijd met de Europese denkrichting.

De leden van de CDA fractie vragen voorts of de regering kan bevestigen dat als gevolg van een aandelenruil de meerderheid van de aandelen Schiphol als een monopolioïde infrastructuur in handen van een buitenlandse onderneming kan komen. Ook de leden van de fractie van de SP vragen of de aandelen van Schiphol in handen van een ander bedrijf kunnen komen en zo ja, of de Minister van Verkeer en Waterstaat dan voldoende controle op de luchthaven kan houden.

Indien de mogelijkheid zou worden geboden tot de verwerving van een meerderheidsbelang in NVLS, dan zou ondanks de toegestane beschermingsconstructies een andere, eventueel buitenlandse onderneming de meerderheid van de aandelen in handen kunnen krijgen. Dit heeft geen consequenties voor de publieke belangen van de mainport. Ook een NVLS in andere, buitenlandse handen dient zich immers te houden aan de door de overheid gestelde randvoorwaarden. Daarmee wordt aangegeven dat de nationaliteit van de onderneming in relatie tot de waarborging van de publieke belangen er niet toe doet.

Overigens acht het kabinet de kans dat op korte termijn een buitenlandse investeerder NVLS zal overnemen niet erg groot. In dit verband verwijs ik u naar de "Risicoanalyse mainportbelang van een geprivatiseerd Schiphol".

Voorts zijn enkele vragen gesteld met betrekking tot de andere aandeelhouders.

Zo vragen de leden van de fracties van D66, GroenLinks, de SGP en de ChristenUnie naar de positie en het standpunt van de mede-aandeelhouders Amsterdam en Rotterdam inzake de privatisering van Schiphol.

In besprekingen die met de vertegenwoordigers van zowel de gemeente Amsterdam als Rotterdam zijn gevoerd, hebben zij zich bereid verklaard constructief te zullen meewerken aan de door de staat voorgenomen vervreemding. De formele beslissing om zelf al dan niet een deel van het aandelenpakket te vervreemden is afhankelijk van de besluitvorming binnen de eigen gemeenteraad. Deze zal pas plaatsvinden nadat besluitvorming in de Tweede Kamer is afgerond.

Voorts verzoeken de leden van de fractie van de ChristenUnie om nader aan te geven over welke vastgoedkwesties Amsterdam zich zorgen maakt, waarvan de minister van Verkeer en Waterstaat in maart melding maakte.

In een eerdere beleidsnotitie inzake de privatisering van Schiphol heeft Amsterdam gekozen voor de lijn 'aandelen voor grond'. Onderhandelingen over de wijze waarop Amsterdam betrokken zou kunnen zijn bij de verdere vastgoedontwikkelingen op en rond de luchthaven waren toen nog erg onduidelijk.

Intussen heeft een aantal partijen overeenstemming bereikt over een grondontwikkelingsmaatschappij waarin op gecoördineerde wijze de luchthavengebonden kavels kunnen worden uitgegeven. In deze grondontwikkelingsmaatschappij participeren Amsterdam, Schiphol, Haarlemmermeer, Provincie Noord-Holland en mogelijk ook Almere, die elk grond zullen inbrengen in deze grondontwikkelingsbank. Daarmee is op constructieve wijze een aantal uiteenlopende belangen in vastgoedontwikkeling op en rond Schiphol vormgegeven en voor de toekomst veiliggesteld. Deze overeenkomst wordt alleen geëffectueerd als NVLS wordt geprivatiseerd.

Een aantal fracties stelt vragen over het verdere verloop van het privatiseringsproces.

Zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich af hoe aantrekkelijk het voor de overheid is in het huidige klimaat tot verkoop van aandelen over te gaan.

Het moge duidelijk zijn dat de afronding van het debat met de Kamer over privatisering niet samenvalt met het startschot voor de beursgang. Het kabinet laat zich over het tijdstip van een beursgang adviseren door de banken die de beursgang begeleiden.

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. Zij vragen in dat verband of de regering hun opvatting deelt dat eerst volstreekte helderheid moet bestaan over de randvoorwaarden waaronder de exploitatie kan plaatsvinden, voordat de luchthavenexploitatievergunning kan worden verleend.

Op het moment dat het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit in werking treden, zullen de vigerende Aanwijzing en de PKB Schiphol en omgeving worden ingetrokken. Op dat moment zal ook de eerste exploitatievergunning worden verstrekt. Het nieuwe normenstelsel rust daarmee op drie pijlers: het luchthavenverkeerbesluit, het luchthavenindelingbesluit en de luchthavenexploitatievergunning. Dit laat echter onverlet dat een beursgang voordien plaats kan vinden. Dit hangt samen met het feit de Tweede Kamer nu reeds voldoende houvast wordt geboden om zich een beeld te kunnen vormen van de randvoorwaarden die zullen gelden op het gebied van milieu en externe veiligheid. De uitgangspunten van die nieuwe normen staan nu reeds vast, waarbij het belangrijkste uitgangspunt is dat de nieuwe normen gelijkwaardig zijn aan de PKB Schiphol en omgeving. In de overgangsbepalingen van het recent door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel wordt de wijze waarop deze gelijkwaardigheid vorm wordt gegeven beschreven. Ook is momenteel een milieueffectrapport in voorbereiding waarin de gelijkwaardigheid tot in detail wordt beschreven.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er duidelijkheid kan worden gegeven over de manier waarop de aandelen zullen worden verkocht; welke procedure

daarbij in acht genomen zal worden; wat de grootte is van de tranches waarin aandelen worden verkocht en het aantal tranches; wanneer het eerste aandelenpakket zal worden verkocht.

De aandelen van de NVLS zullen via Euronext worden verkocht. Hiervoor wordt de door de STE voorgeschreven standaardprocedure gevolgd. De aandelen zullen verkocht worden in tranches. De exacte grootte van de tranches zal bepaald worden door het kabinet op advies van de financieel adviseur, mede op grond van de dan prevalerende marktomstandigheden. Het beoogde aandelenpakket zal na Kamerbehandeling worden verkocht zodra dat financieel-economisch opportuun is.

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? Het moment van de beursgang en dat van inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn in de tijd niet aan elkaar gekoppeld en berusten op voor beide onderdelen specifieke overwegingen. Beide momenten zullen waarschijnlijk niet ver uit elkaar liggen, maar op dit moment kan nog niet worden aangegeven wat de volgorde daadwerkelijk zal zijn.

Voorts hebben verschillende fracties nog een aantal uiteenlopende vragen gesteld, die kunnen samenhangen met een privatisering.

De leden van de fractie van D66 willen weten, of de luchtvaartverdragen die Nederland gesloten heeft niet in gevaar kunnen komen ten nadele van de KLM bij de privatisering van de luchthaven Schiphol?
Op grond van het Verdrag van Chicago (1944) en het hieruit resulterende systeem van bilaterale luchtvaartverdragen onderhandelen overheden over de uitwisseling van landingsrechten voor de (nationale) luchtvaartmaatschappijen. Het Verdrag geeft aan dat staten soeverein zijn over hun luchtruim. Dat wil zeggen dat iedere luchtvaartmaatschappij die door het luchtruim boven Nederland vliegt of wil landen op een van de luchthavens de beschikking dient te hebben over een 'toestemmingsbewijs', te weten een landingsrecht. Tijdens bilaterale onderhandelingen worden door twee overheden landingsrechten uitgewisseld en worden er afspraken gemaakt over aantallen frequenties, routes, etc. Veelal zijn deze afspraken vastgelegd in luchtvaartverdragen. De landingsrechten worden verkregen door de overheden, die deze aan een (meestal) nationale luchtvaartmaatschappij mogen overdragen. NVLS staat buiten de besluitvorming hierover.

Om op Schiphol te mogen opereren dienen buitenlandse luchtvaartmaatschappijen te beschikken over een landingsrecht en daarnaast over een slot. Om de aanwezige capaciteit op non-discriminatoire wijze tussen de luchtvaartmaatschappijen te verdelen is Schiphol sinds 1998 een 'slots gecoördineerde' luchthaven. Deze slots worden op basis van (Europese) regelgeving door een onafhankelijke slotcoördinator verdeeld.

De landingrechten en de slots zijn derhalve bepalend voor de toegang tot de luchthaveninfrastructuur. Op beide heeft de luchthaven geen invloed, ongeacht de eigendomsverhoudingen.

De leden van de fractie van de SP willen weten of en, zo ja, hoe de veiligheid van de luchthaven Schiphol gegarandeerd blijft door de exploitant in geval van privatisering. Elke luchthavenexploitant dient ongeacht de eigendomsverhoudingen te voldoen aan internationale veiligheidsstandaarden (safety), zoals ICAO-regels voor de operationele uitrusting van een luchthaven waar het bijvoorbeeld de baanverlichting en brandweervoorzieningen betreft. Het handhaven van regels behoort tot de inspectietaken van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Juist het bij elkaar brengen van de benodigde expertise in de handhaving van de verkeersveiligheid binnen VenW garandeert een duidelijke organisatorische verankering van deze handhavingstaken.

Waar het de security-aspecten van de luchthaven betreft, is de minister van Justitie in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor het opstellen en handhaven van de regels. Deze zijn nog recent nader aangescherpt. Dientengevolge zijn recent omvangrijke investeringen door de luchthavenexploitant aangekondigd, waarvoor een afzonderlijke security-charge wordt geïntroduceerd ten laste van de passagier.

Benadrukt moet worden dat zowel de safety- als security-aspecten onderdeel van de aviation till zijn in het beoogde reguleringsstelsel. Dit betekent dat partijen wel naar efficiencyverbeteringen kunnen streven ten aanzien van deze zaken, maar dat zij geen onderwerp zijn van winststreven van de onderneming. Slechts de betrokken vermogenskosten mogen verdisconteerd worden.

Voorts willen de leden van de fractie van de SP weten of de overheid ook kan besluiten om een deel van de luchthaven een andere bestemming te geven.

Ja, indien er afdoende redenen zijn om het terrein, dat in de Schipholwet is aangeduid als het 'luchthavengebied', in te krimpen, dan zijn er -nu reeds- procedures voor om dat te doen. De vrijkomende grond kan dan een andere bestemming krijgen. Zo is het in de toekomst mogelijk om (een deel) van de luchthaven naar een nieuwe locatie te verplaatsen. Het ligt in de rede om dan het luchthavengebied op de huidige locatie aan te passen.

De luchthavenexploitant is bevoegd om de luchthaven te exploiteren op het luchthavengebied. Hierbinnen is -volgens het principe "Schiphol als bedrijf"- de exploitant vrij om naar eigen inzicht de luchthaven te exploiteren. Hierin kan de overheid -behoudens in geval van overtreding van regelgeving- niet interveniëren. Dit thema staat derhalve los van de eigendomsverhoudingen van NVLS en daarmee de privatisering.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te reageren op de opmerkingen van de KLM die volgens de fractie van mening is dat de luchthavenexploitant een wettelijke plicht moet krijgen om de KLM de volledige zeggenschap en regie te geven over de voor haar eigen processen benodigde luchthaveninfrastructuur. KLM is volgens de fractie verder van mening dat sprake moet zijn van een "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. Wensen van de KLM over het gebruik van de benodigde luchthaveninfrastructuur dienen door de KLM aan de orde te worden gesteld bij het maken van de gebruikelijke commerciële afspraken tussen de KLM en de NVLS. Dergelijke onderhandelingen dienen in beginsel aan marktpartijen te worden overgelaten. Waar sprake is van asymmetrie in de informatie wordt die gecompenseerd door een

aan de luchthavenexploitant opgelegde informatieplicht in het kader van de economische regulering. Daarnaast dienen de partijen zich aan wettelijk verankerde ex-ante regels te houden bij de vaststelling van tarieven en voorwaarden, waardoor mogelijk misbruik van marktmacht wordt ingetoomd. Het wetsvoorstel schept daarmee zo goed mogelijk een level playing field voor onderhandelingen over nieuwe producten en diensten.

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

Het bedrijf verkeert al geruime tijd in onzekerheid over de uitkomst van een proces dat in 1997 is gestart. Voor het ontwikkelen van een lange termijn visie door de luchthaven is dit schadelijk. Het evenwicht in het op zichzelf succesvolle samenwerkingsverband met partner Frankfurt ('Pantares') komt in toenemende mate onder druk te staan. Frankfurt is immers wel in staat haar strategie vorm te geven door emissies, aandelenruil, strategische projecten in het buitenland. NVLS kan daar niet in meegaan en dat gaat in een samenwerking op den duur wringen. De aantrekkelijkheid en reputatie die NVLS nu bezit internationaal is in gevaar bij onduidelijkheid over de toekomst van het bedrijf.

De leden van de CDA-fractie vragen of de mogelijkheid van avontuurlijke investeringen door Schiphol en de uit KPN te trekken lessen de regering aanleiding geeft haar voornemen tot beursgang te heroverwegen.

Uiteraard kunnen "avontuurlijke" investeringen 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; ook nu niet.

Echter, tegen de nadelige gevolgen voor de publieke belangen van eventuele continuïteitsproblemen bij de luchthavenexploitant door zakelijk niet goed presteren of zelfs faillissement zijn waarborgen ingebouwd. Indien een verwaarlozing van de exploitatie van de luchthaven dreigt, kan een aanwijzing worden gegeven. Als er uiteindelijk toch sprake is van wanbeheer kan de exploitatievergunning worden ingetrokken en aan een andere exploitant worden verstrekt.

Het risico van 'avontuurlijke investeringen' staat op zich overigens los van beursgang. Ook in de huidige (niet-geprivatiseerde) situatie kan de NVLS als zelfstandige NV '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 continuering van de huidige situatie, zonder privatisering.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks welke (exploitanten van) vliegvelden volledig geprivatiseerd zijn en welke voordelen deze vliegvelden aantoonbaar hebben.

BAA is de enige exploitant die al langere tijd volledig geprivatiseerd is (sinds beursgang in 1987).

Als voornaamste voordelen kan op de volgende ontwikkelingen worden gewezen. Privatisering heeft een aantoonbaar effect gehad op commerciële en financiële discipline: BAA is een van de vernieuwers op het gebied van commerciële activiteiten (omzet is toegenomen van £227 mln. in 1987 tot £1.410 mln. in 2000/1); BAA heeft de winst per aandeel vergroot van 9,2 pence in 1987 tot 37,5 pence in 2000/1.

Privatisering heeft tot een verhoogde productiviteit geleid (omzet per employee is gestegen van £58.533 tot £164.171) zonder afbreuk te doen aan de werkgelegenheid (personeel is toegenomen van ca. 7.500 tot 13.559 in 2000/1) en het investeringsniveau.

BAA is in staat geweest om £425 mln. aan kapitaal aan te trekken door middel van twee converteerbare obligatieleningen in 1996 en 1997 (waarvoor een beursnotering van belang is).

2. De luchthavenexploitatievergunning

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of de regeling van een luchthavenexploitatievergunning voor Schiphol samenhangt met de beoogde privatisering van Schiphol. Als dat niet het geval is, vragen zij de regering nader aan te geven waaruit is gebleken dat het bestaande wettelijk instrumentarium tekort schiet om een goede exploitatie te waarborgen.

De vraag vanuit de Kamer om de mogelijkheden van een privatisering te onderzoeken gaf aanleiding om, rekening houdend met een aantal evaluerende rapporten inzake eerdere privatiseringsprojecten, eerst zorgvuldig de publieke belangen die met de luchthaven Schiphol samenhangen in kaart te brengen. Los van de vraag of feitelijk tot privatisering overgegaan wordt, is gebleken dat een aantal publieke belangen via wetgeving intussen al beter geregeld is (milieu en externe veiligheid), maar dat een aantal publieke belangen nadere regeling behoeft. Zo is in de bijgevoegde integrale notitie de luchthaven Schiphol door het kabinet als een cruciale basisvoorziening voor de Nederlandse economie en samenleving gekarakteriseerd. Daarom acht het kabinet het van belang, dat de continuïteit van de nationale luchthaven als mainport via regelgeving wordt gewaarborgd. Op dit moment is er geen publieke regelgeving om de continuïteit te waarborgen. Dat risico van verwaarlozing of wanbeheer, die de continuïteit van de luchthaven in gevaar brengt, staat dus in principe los van de privatisering. Wel moet bedacht worden dat de sancties, verbonden aan de exploitatievergunning en de aanwijzingsbevoegdheid, pas effectief worden door de overdracht van de grond van NVLS naar de staat. NVLS is pas bereid om deze grond af te staan als het bedrijf wordt geprivatiseerd.

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over de overdracht van de grond van de NVLS aan de staat.

Zo vragen de leden van de PvdA-fractie de minister om aan te geven waarom een nadere uitwerking en toelichting op de elementen van grondverwerving, erfpacht en erfpachtvoorwaarden 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 grond is op dit moment in handen van de structuurvennootschap NVLS. Behalve via het onteigenen van de grond door de staat is het zonder de medewerking van de vennootschap niet mogelijk om deze grond te verwerven. Tijdens de besprekingen tussen de staat en NVLS over de privatisering heeft de staat aangegeven de verwerving van de grond als cruciaal onderdeel te zien van het pakket van regelgeving, dat het kabinet voorafgaand aan de privatisering wil introduceren. Aan de andere kant heeft NVLS aangegeven zonder privatisering deze grond niet te willen afstaan.

Over de overige voorwaarden waarop deze overdracht plaatsvindt heeft het kabinet de hoofdlijnen reeds via de kabinetsbrief (25435, nr. 2) en antwoorden op de kamervragen (25435, nr.3) ingelicht.

De hoofdlijnen van de voorwaarden zijn:

1. *De grond die in handen is van NVLS en die valt onder het luchtvaartterrein zal 'om niet' worden over gedragen aan de staat of een NV waarin naast de staat ook Amsterdam en Rotterdam aandeelhouders zijn.*
2. NVLS krijgt het recht van erfpacht
3. Met betrekking tot de financiële vergoeding terzake van intrekking van de vergunning en beëindiging van het erfpachtrecht als volgt:
 - 3.1 in geval van intrekking van de vergunning vanwege grove verwaarlozing of wanbeheer, waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar komt, zal geen sprake zijn van een schadeloosstelling voor het intrekken van de vergunning;
 - 3.2 in het geval de vergunning wordt ingetrokken omdat de overheid besluit een andere bestemming te geven aan de locatie Schiphol, zal NVLS als exploitant door de staat schadeloos moeten worden gesteld voor onevenredige schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van NVLS behoort te blijven en die niet onder het normale maatschappelijke risico van de exploitant dient te worden begrepen.

De schadeloosstelling als gevolg van de intrekking van de vergunning staat los van de vergoeding als gevolg van de beëindiging van de erfpacht. Bij beëindiging van de erfpacht zal de grondeigenaar (de staat) de erfpachter (NVLS) een vergoeding geven voor het recht van erfpacht en de relevante opstallen.
4. Met betrekking tot eventuele wijzigingen in de toekomst in het aangewezen luchtvaartterrein (ALT, in de Schipholwet aangeduid als het luchthavengebied):
 - 4.1 in het geval in de toekomst grond, die in eigendom is van NVLS, wordt bestemd als 'aangewezen luchtvaartterrein', dan wordt de grond aan de staat overgedragen;
 - 4.2 in het geval in de toekomst grond, in eigendom van derden, wordt bestemd als 'aangewezen luchtvaartterrein, en indien NVLS deze grond verwerft, dan draagt zij deze aan de staat over;
 - 4.3 in het geval in de toekomst de grond binnen het "aangewezen luchtvaartterrein" die status -anders dan in geval van verplaatsing naar een nieuwe locatie-, dan zullen de erfpachtvoorwaarden (w.o. canon) worden aangepast. Op deze regel een uitzondering. Alleen als de inkrimping van

het terrein het gevolg is van een betere/efficiëntere aanwending van de gronden naar aanleiding van investeringen door NVLS zelf en dat derhalve als gevolg van die investeringen dezelfde luchthavenactiviteiten op een kleiner terrein kunnen worden uitgevoerd dan wordt het erfpachtrecht losgekoppeld van de exploitatievergunning, waarbij de canon nihil blijft.

Met betrekking tot het verkrijgen van de juridisch eigendom van de grond "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, omdat de overheid al 100% aandeelhouder van de NV luchthaven Schiphol is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de waarde van de grond niet mede bepalend is voor de waarde van NVLS.

Het is juist dat de verwerving door de staat van de juridische eigendom van de grond zal plaatsvinden met gesloten beurzen ("om niet"). Tegelijkertijd zal aan NVLS een erfpachtrecht voor onbepaalde tijd worden uitgegeven tegen een canon van nul Euro. Het erfpachtrecht wordt gekoppeld aan de exploitatievergunning voor de luchthaven. NVLS blijft dus economisch volledig gerechtigd tot de exploitatie van de grond. Alleen in bijzondere gevallen, als sprake is van wanbeheer door NVLS, kan de vergunning worden ingetrokken en daarmee de erfpacht worden opgezegd. De overheid verkrijgt alleen in dat geval de volle eigendom van de grond, zodat een andere exploitant kan worden aangewezen die dan, zonder dat medewerking van NVLS nodig is, de luchthaven verder kan exploiteren. De achtergrond van deze constructie is voor de staat duidelijk niet financieel gewin. Er wordt met deze constructie geen waarde naar de staat overgeheveld. De economische waarde van de grond blijft bij NVLS waardoor de waarde van NVLS als geheel niet wordt beïnvloed. Van het uitdelen van een spreekwoordelijke sigaar is dus ook geen sprake. Het doel van de staat is uitsluitend om met de erfpachtconstructie een instrument te verkrijgen om de intrekking van de vergunning snel te kunnen effectueren indien de exploitant deze verwaarloost. Uitsluitend indien de grond na beëindiging van de luchthavenactiviteiten een meerwaarde heeft, komt deze waarde toe aan de staat. Dit is echter een toekomstige waarde, waarvan het hoogst onzeker is of die ooit gerealiseerd wordt. Deze toekomstige waarde bepaalt op dit moment derhalve niet de waarde van NVLS.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre NVLS bereid is de grond die zij thans bezit over te dragen aan de staat als er niet op kortere termijn wordt geprivatiseerd, of NVLS bereid is om de grondoverdracht om niet te doen, wanneer een dergelijke grondtransactie plaats zou kunnen vinden, wie daarover binnen de NVLS beslist, welke rol de staat op dit punt heeft als aandeelhouder en of de staat een dergelijke overdracht van grond kan afdwingen. Over de grondoverdracht hebben besprekingen plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de staat en NVLS. Om na de privatisering de publieke belangen goed te kunnen waarborgen heeft de staat als voorwaarde voor de privatisering gesteld dat, voorafgaand aan het moment van beursgang, de grond van NVLS aan de staat dient te worden overgedragen.

In besprekingen met de NVLS is overeengekomen dat dit zal gebeuren. In ruil daarvoor geeft de staat de grond aan de NVLS in erfpacht teneinde NVLS in staat te stellen de luchthavenexploitatie te voeren.

Aangezien de grond nu in handen is van de onderneming is NVLS niet aanstands met deze overdracht akkoord gegaan. Op voorwaarde van privatisering van de onderneming heeft NVLS uiteindelijk met deze overdracht ingestemd. Zonder privatisering zal er voor NVLS geen prikkel zijn om deze grond aan de staat over te dragen en zal zij daaraan ook niet meewerken.

Binnen NVLS zijn het de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen die de bevoegdheid hebben om te besluiten over de grondoverdracht. De staat kan in de rol van aandeelhouder deze verwerving van de grond niet afdwingen.

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over het criterium wanbeheer als intrekkingsgrond voor de exploitatievergunning.

Zo vragen de leden van de SP-fractie of de regering kan aangeven wat verstaan wordt onder wanbeheer, zoals genoemd in artikel 8.25b. Zij vernemen tevens graag wat de mogelijkheden van de minister zijn om te handelen als er wel sprake is van wanbeheer, maar de continuïteit van de luchthaven niet in gevaar komt?

Wanbeheer door de exploitant ontstaat niet van de ene dag op de andere, maar zal zich geleidelijk aan manifesteren. Dit wanbeheer kan zich op verschillende wijzen openbaren. Om de ontwikkeling van de luchthaven nauwlettend te kunnen volgen, wordt de luchthavenexploitant gevraagd om elke drie jaar aan de minister van Verkeer en Waterstaat verslag uit te brengen over de wijze waarop de exploitatie van de luchthaven is vormgegeven. Uiteraard kan de minister ook eerder een verslag vragen indien deze dat nodig acht.

Indien de minister, bijvoorbeeld op basis van de indicaties, het ernstige vermoeden heeft dat door wanbeheer de continuïteit van de luchthaven in gevaar zal worden gebracht, kan deze aan de exploitant een aanwijzing geven om maatregelen te nemen ter voorkoming van dit wanbeheer. Alvorens tot deze aanwijzing over te gaan stelt de minister de exploitant in de gelegenheid om binnen een te stellen termijn zelf voorzieningen te treffen ter voorkoming van wanbeheer.

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 om dieper in te gaan op het besluit om aan de vergunning geen voorschriften te verbinden, omdat naar de mening van deze leden het argument om Schiphol als "gewoon bedrijf" aan te merken niet op zou gaan vanwege haar monopoliepositie.

De exploitatievergunning kent als enige criterium wanbeheer. Dit begrip dient te worden getoetst aan de eisen van de tijd die aan een moderne luchthaven gesteld mogen worden. Aangezien dit geen statisch gegeven is en zeker in de luchtvaart voortdurend zal veranderen, is er niet voor gekozen om hieraan strikte criteria te verbinden. Een te sterke detailbemoeyenis met de bedrijfsvoering van de luchthaven past evenmin in de nieuwe verhoudingen met de sector en correspondeert ook niet met het karakter van de exploitatievergunning als ultimum remedium.

Dat Schiphol een bedrijf is met een zekere marktmacht is zeker waar, maar om misbruik van die marktmacht te voorkomen is niet de vergunning het aangewezen instrument doch de aparte wet- en regelgeving inzake de economische regulering.

De leden van de CDA-fractie vragen wat in de Wet luchtvaart wordt bedoeld met "optimaal" in het bevorderen van een optimaal gebruik van luchthaven als knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer. Deze leden vinden dit een te vaag begrip 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. In de Wet luchtvaart wordt gesproken over een optimaal gebruik van de luchthaven als knooppunt van nationaal en internationaal verkeer dat bevordert dient te worden. De term 'optimaal gebruik' is geen objectieve term, in die zin dat 'optimaal' geen toetsbare entiteit is. Het kabinet geeft hiermee echter het belang aan, dat zij hecht aan het (optimale) functioneren van de luchthaven Schiphol als een knooppunt (als een mainport) in het vliegverkeer en niet uitsluitend als een bestemmingsluchthaven voor de thuismarkt.

Dit 'optimale' gebruik van de luchthaven als mainport is niet te realiseren door één actor (zoals NVLS), maar door een samenspel van diverse actoren. Te denken valt daarbij aan KLM die voor een groot deel voor het internationale netwerk zorgt, de slotcoördinator wat betreft de verdeling van slots, de overheid voor het verkrijgen van internationale landingsrechten en de landzijdige bereikbaarheid van de luchthaven, de LVNL voor de beschikbaarheid van de capaciteit in de lucht, etc.

Om de handelswijze van een van de actoren -NVLS- aan de mainportdoelstelling te kunnen toetsen, zijn er verschillende indicaties in de wet opgenomen, die IVW zal monitoren. De minister van Verkeer en Waterstaat krijgt via het wetsvoorstel instrumenten ter beschikking om in te grijpen indien de handelswijze van NVLS strijdig is met die mainportdoelstelling.

Het optimale gebruik van de luchthaven is niet als toetsingscriterium in de wet opgenomen, juist doordat deze term niet toetsbaar is. Het ontwikkelen van een concreet toetsingscriterium voor investeringen zou zeer gedetailleerde regelgeving opleveren, terwijl geenszins vaststaat dat de daaruit voortvloeiende wettelijke investeringsplicht via een aanwijzing altijd maatschappelijk gezien gewenst of verantwoord is of afgedwongen zal kunnen worden. Het kabinet meent dat het huidige voorstel voldoende waarborgen biedt voor een luchthaven om te opereren in lijn met de publieke belangen.

De leden van de fractie van GroenLinks pleiten ervoor dat ook wanbeheer op sociaal- of milieuterrein of op het gebied van veiligheid expliciet wordt opgenomen in de wet.

De exploitatievergunning wordt gegeven om de luchthaven te exploiteren. Het doel van de vergunningverlening is om de vergunning in te kunnen trekken in geval van wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht of in het geval het nationale ruimtelijke beleid niet langer voorziet in een luchthaven op de desbetreffende locatie. In die gevallen wordt de exploitant in zijn hoedanigheid als exploitant van de luchthaven aangesproken. Daarbij hoort een belangenafweging van overwegend (nationaal-)economische aard, die voor een activiteit als die van de exploitatie van de luchthaven door de overheid gemaakt moet kunnen worden.

Voor wat betreft de verantwoordelijkheid van de exploitant met betrekking tot aangelegenheden op het gebied van milieu, sociale aangelegenheden en veiligheid gelden specifieke regels. Deze belangen dienen niet ondergeschikt te kunnen

worden gemaakt aan de economische belangenafweging en de naleving van deze belangen dient afzonderlijk te kunnen worden gehandhaafd op grond van daarop afgestemde, specifieke regels over die onderwerpen. Dit risico ontstaat als de intrekking van de exploitatievergunning mede vanwege die belangen zou kunnen plaatsvinden. Het is ook niet nodig om die belangen mee te nemen in de afweging over de exploitatievergunning, nu er afzonderlijke wetgeving is die die belangen doeltreffend kan behartigen. Recente wetswijzigingen bieden daar ook betere mogelijkheden voor. In het kader van de vervreemding van de aandelen is het juist ook noodzakelijk dat deze belangen helder en op niet misverstande wijze in wettelijke normen worden geregeld. Bij een dergelijke vervreemding hoort immers een herordering van belangen en een aanscherping van de duidelijkheid met betrekking tot de rol die de overheid vervult bij de behartiging van publieke belangen ten opzichte van de luchthaven.

De regering is dus niet bereid om de genoemde belangen op te nemen in het afwegingskader voor de intrekking van de exploitatievergunning.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering wenselijk gedrag van Schiphol op het gebied van milieu en veiligheid denkt af te dwingen, of de criteria helder zijn en of de bevoegdheden en belangen van de toezichhouders niet verstrengeld zijn.

Met de nieuwe wet en het luchthavenindeling- en luchthavenverkeerbesluit kan het wenselijk gedrag van Schiphol afgedwongen worden. Duidelijke randvoorwaarden ten aanzien van inrichting van het luchthaventerrein en gebruik van de luchthaven zijn opgesteld. Ook over handhaving is de wet duidelijk. Bij overtreding zullen sancties volgen.

Om een heldere scheiding tussen verantwoordelijkheden van rijk en sector ook in dit opzicht te bevorderen is privatisering wenselijk.

Verschillende fracties informeren nader naar mogelijke andere intrekkingsgronden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren in welke concrete situaties de luchthavenexploitatievergunning kan worden ingetrokken. Vormt bijvoorbeeld een forse overschrijding van de maximaal toegestane geluidsbelasting ook een intrekkingsgrond?

De drie intrekkingsgronden van de exploitatievergunning zijn:

- (i) wanbeheer door toedoen van de exploitant waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht;
- (ii) verplaatsing van de luchthavenactiviteiten naar een andere locatie;
- (iii) op verzoek van de exploitant mits het algemeen belang zich daar niet tegen verzet.

De eerste intrekkingsgrond moet gezien worden als een ultimum remedium. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft voordien echter nog de mogelijkheid om ingeval er een ernstig vermoeden is van dreigend wanbeheer aanwijzingen te geven op het gebied van kwaliteit en/of investeringen. Indien en voor zover geen gevolg wordt gegeven aan de ministeriële aanwijzingen zal de bewijslast voor het aantonen van wanbeheer gemakkelijker zijn. De combinatie van de aanwijzingsbevoegdheid

met de intrekingsgrond van de exploitatievergunning geeft de minister de mogelijkheid om de mainportfunctie te waarborgen voor zover het de bijdrage daarin van de exploitant betreft. Als voorbeeld van wanbeheer kan genoemd worden het slecht onderhouden van infrastructuur waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar komt.

Onwenselijke situaties die niet leiden tot sancties in relatie tot de exploitatievergunning, zoals een forse overschrijding van de maximaal toegestane geluidsbelasting, zijn op zich denkbaar. Bij het genoemde voorbeeld gaat het om overtreding van de regels in het luchthavenverkeerbesluit. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op sancties in dit verband.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol onvoldoende gebaat is bij wanbeheer als grond voor ingrijpen en dat die grond zodanig zou moeten worden aangepast qua tarieven, voorwaarden en voorzieningen dat de aansluiting bij de top 4 luchthavens van Europa gegarandeerd blijft.

De positie van Schiphol op een internationale ranglijst van luchthavens hangt niet alleen van Schiphol af, maar ook van de andere luchthavens op de betreffende ranglijst en van het eigenzinnige gedrag van luchtvaartmaatschappijen, passagiers en vrachtverladers.

Zoals in de risicoanalyse is aangegeven, is het totstandkomen van een mainport het resultaat van de inspanningen van een groot aantal partijen. De KLM is bijvoorbeeld de belangrijkste partij waar het gaat om de kwaliteit van het netwerk (aantal bestemmingen en frequenties).

Overigens deel ik niet de mening van het CDA dat het verlies van de nummer 4 positie op een ranglijst van luchthavens aan een "runner-up" desastreus zou zijn voor de mainportpositie. In 2000 was Madrid de nummer 5 op de ranglijsten betreffende passagiersaantallen en vliegtuigbewegingen, met hogere groeipercentages dan Schiphol. Het belang van Schiphol als mainport blijft onveranderd als Madrid op de genoemde ranglijsten Schiphol passeert door bijvoorbeeld een forse toename van het luchtverkeer en -vervoer tussen Madrid en Barcelona. Daar staat tegenover dat het theoretisch mogelijk is dat de mainportpositie van Schiphol wel degelijk verslechtert, terwijl toch de nummer 4 positie gehandhaafd blijft of zelfs een hogere positie wordt gehaald, omdat bijvoorbeeld Frankfurt het nog slechter doet en op de ranglijsten onder Schiphol zakt.

Dit alles in beschouwing nemende is het niet zinvol en ook niet redelijk tegenover Schiphol om harde eisen te stellen ten aanzien van het behoud van een relatieve positie, temeer daar de Staat niet kan garanderen dat de betreffende eisen niet in conflict komen met andere normen (zoals die betreffende milieu en veiligheid en slottoewijzing) die voor de luchthaven gelden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom een toetsbare, wettelijke verankering, zoals de KLM heeft voorgesteld, niet in de wet wordt opgenomen?

Zoals reeds aangegeven, is het niet zinvol en ook niet redelijk tegenover Schiphol om harde eisen te stellen ten aanzien van het behoud van een relatieve positie, zoals KLM wil, en deze wettelijk te verankeren, temeer daar de staat niet kan garanderen dat de betreffende eisen niet in conflict komen met andere normen

(zoals die betreffende milieu en veiligheid en slottoewijzing) die voor de luchthaven gelden.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat voldoende grondslag voor de staat om naar gelang van de omstandigheden van het moment te kunnen oordelen of er sprake is van wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven als mainport in gevaar wordt gebracht. Een dergelijke bepaling biedt juist de ruimte om ook op langere termijn met wijzigingen van omstandigheden en van inzicht rekening te houden. In een situatie van dergelijk wanbeheer zal een goede onderbouwing altijd noodzakelijk zijn en niet achterwege kunnen blijven.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een overzicht, nationaal en internationaal, van bedrijven die monopolioïde infrastructuren exploiteerden en die door wanprestatie de exploitatievergunning is ontnomen.

De Britse overheid heeft recentelijk besloten om de operatie van het rail-netwerk uit handen van Railtrack te nemen. Andere voorbeelden zijn mij niet bekend.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe reëel uitvoerbaar de sanctie van intrekking van de vergunning eigenlijk is. Is het praktisch mogelijk om een andere exploitant aan te wijzen?

In de exploitatie en eigendom van luchthavens wereldwijd voltrekken zich veranderingen waardoor het wel degelijk mogelijk wordt een andere exploitant aan te trekken. Afzonderlijke ondernemingen specialiseren zich namelijk in het management van luchthavens wereldwijd. Intrekking van de vergunning is een uiterste mogelijkheid om in te grijpen, waarvan niet zonder goede redenen gebruik gemaakt zal worden. Als er echter serieuze aanleiding is om te overwegen van dit uiterste middel gebruik te maken, dan is er voor de exploitant wel degelijk een reële dreiging dat de overheid daartoe overgaat.

Door verschillende fracties zijn voorts vragen gesteld over een mogelijke wettelijke verplichting om de capaciteitsontwikkeling van de luchthaven vast te leggen.

De leden van de CDA- en SGP-fractie vragen in dat kader waarom er in de wet geen verplichting wordt opgenomen tot het maken van meerjarenafspraken inzake capaciteitsontwikkeling met de luchtvaartmaatschappijen die Schiphol als thuishaven hebben, of een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid inzake de gewenste capaciteitsontwikkeling indien geen overeenstemming mogelijk blijkt tussen de luchtvaartmaatschappijen en de exploitant. Voorts vragen de CDA-leden of de regering van mening is dat hiervoor het best een onafhankelijke instantie het criterium kan toepassen bij de beoordeling van het vermoeden van de minister, dat de exploitant zijn plicht verzaakt of naar aanleiding van een klacht van de gebruikers.

Ook de leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de opmerkingen van KLM over de wettelijke verplichting tot het maken van meerjarenafspraken tussen de gebruikers en de luchthaven inzake de luchthavencapaciteitsontwikkeling.

Mocht achterblijvende capaciteitsgroei door de handelwijze van NVLS de continuïteit van de luchthaven als mainport (b.v. buitenlandse luchtvaartmaatschappijen vertrekken van Schiphol) in gevaar brengen, dan zal IVW een signaal geven aan de Minister. Via het Wetsvoorstel krijgt de Minister de mogelijkheid om een aanwijzing

uit te vaardigen en uiteindelijk -als ultimium remedium- de exploitatievergunning in te trekken.

Een directe aanwijzingsbevoegdheid inzake capaciteitsontwikkeling in het algemeen, waardoor de Staat zou kunnen verzekeren dat er voldoende capaciteit is, ligt niet in de rede. Net als een onafhankelijke instantie die toezicht zou houden op de 'gewenste capaciteitsontwikkeling' zou de Minister dan op de stoel van de ondernemer moeten gaan zitten.

Een wettelijke verplichting tot meerjarenafspraken inzake te leveren capaciteit zal niet alleen ten behoeve van de luchtvaartmaatschappijen kunnen gelden, zoals KLM wenst. Zij heeft als keerzijde dat er ook een wettelijke verplichting tot het afnemen van capaciteit zou dienen te zijn. Het kabinet meent, dat de wetgever niet de verantwoordelijkheid kan dragen voor het op een dergelijke wijze fixeren van de onderlinge verhoudingen tussen partijen.

Met de door KLM voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid terzake van capaciteitsontwikkeling zou de staat daarvoor ook verantwoordelijkheid dragen, waarop hij op ieder moment zou kunnen worden aangesproken. Een concreet toetsingscriterium voor investeringen, zoals KLM wil, zou zeer gedetailleerde regelgeving opleveren, terwijl geenszins vaststaat dat de daaruit voortvloeiende wettelijke investerings- of exploitatieplicht altijd maatschappelijk gezien gewenst of verantwoord is of afgedwongen zal kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de belangen van de gebruikers door deze wet kan waarborgen, als de minister het niet nodig vindt bepalingen uit de PKB over te nemen die garanderen dat voldoende baan-en afhandelingscapaciteit aanwezig is om Schiphol als mainport te kunnen laten functioneren.

In de nieuwe rolverdeling tussen sector en rijk geven wij de randvoorwaarden waarbinnen wij verwachten dat een beheerste groei (voorlopig) mogelijk is. Van de sector verwachten we dat ze (in het eigen belang) de beschikbare ruimte optimaal zal benutten.

De belangen van de gebruikers en het publieke belang bij de mainport worden gewaarborgd via de exploitatievergunning, die ingetrokken kan worden bij wanbeheer.

Naar het karakter van de vergunning/concessie en de mogelijke looptijd zijn door enkele fracties nadere vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een inhoudelijke reactie op de door deze leden geciteerde overwegingen van KLM-zijde inzake de concessievorm en looptijd. KLM zou volgens deze bewoordingen van mening zijn dat de NMa concludeert dat de exploitant van Schiphol een monopoliepositie bekleedt, dat er dus geen sprake is van "concurrentie tussen de infrastructuren" en dat dus de concessievorm niet verworpen moet worden en dat gelet op de terugverdientijd van de investeringen van 10 in plaats van 30 jaar een concessie met een beperkte looptijd wel in aanmerking zou moeten kunnen komen.

Bij deze overwegingen van de KLM plaatst het kabinet de volgende kanttekeningen. KLM vraagt om een concessie of exploitatievergunning voor bepaalde tijd. Afgezien van het feit dat de Staat te zijner tijd bij verlenging van een dergelijke exploitatievergunning, mede gezien de voorgeschiedenis van de NV Luchthaven

Schiphol, bij normaal gedrag van Schiphol niet zo vrij is om de vergunning aan een ander te verlenen als KLM suggereert, gaat van een vergunning met beperkte duur een ongewenst kostenopdrijvend effect uit, omdat de exploitant daardoor een kortere terugverdientijd van de investering zal moeten hanteren. Ook bestaat het risico van verwaarlozing van exploitatie tegen de datum van afloop van de vergunning. KLM zelf bevestigt dit elders in haar reactie met de stelling dat de "mogelijk hogere tarieven" zullen meebrengen dat KLM klanten zal kwijtraken aan buitenlandse luchtvaartmaatschappijen die niet via Schiphol vliegen, maar via buitenlandse hubs. Gezien ook de wens van KLM om de mainportfunctie van Schiphol wettelijk te verankeren via de positie op de ranglijst van luchthavens, gaat ook KLM er blijkbaar vanuit dat er wel degelijk sprake is van een zekere concurrentie met andere luchthavens ("tussen de infrastructures").

De terugverdientijden zoals vermeld door de KLM zijn niet correct en niet ontleend aan het jaarverslag van Schiphol Group. Investerings in de belangrijkste activa (banen, rijbanen, platformen, terminals en gates) worden door Schiphol gedaan voor enkele decennia. Reden achter deze lange termijn is het feit dat de economische levensduur van de activa (gegeven het noodzakelijke onderhoud) in deze orde van grootte ligt. Zodoende worden de afschrijvingen van deze activa ook over een dergelijke lange periode gespreid. (Het aanpassen van de afschrijvingstermijn aan de economische levensduur is een algemeen geaccepteerde usance, geldig voor wezenlijk alle bedrijfstakken).

De terugverdientijd van dergelijke activa is, analoog, langdurig en met name afhankelijk van de havengelden. Hogere havengelden zouden een kortere terugverdientijd bewerkstelligen. De NMa zal echter toezien op eventueel misbruik van marktmacht bij de vaststelling van de havengelden.

Vanuit overheidsperspectief is het tenslotte van belang dat bij de eeuwigdurende looptijd de overheid op ieder moment -indien de situatie daarom vraagt- kan ingrijpen en niet alleen aan het eind van de 'concessieperiode'.

De leden van de fractie van de ChristenUnie 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.

Het kabinet meent dat het huidige voorstel van publieke regelgeving -met de vergunning voor onbepaalde tijd- de publieke belangen beter waarborgt dan een vergunning voor een bepaalde tijd.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om ieder moment in te grijpen als de handelwijze van NVLS de continuïteit van de luchthaven in gevaar brengt. Het wachten op het eind van de looptijd om een nieuwe exploitant aan te wijzen is derhalve niet nodig. Deze dreiging fungeert reeds als een prikkel voor NVLS. Daarnaast dient 'de status quo' in ogenschouw te worden genomen, en dat is dat NVLS op dit moment 'de facto' een vergunning voor onbepaalde tijd heeft. De introductie van een vergunning voor bepaalde tijd zou een belangrijke wijziging van de huidige situatie zijn. Internationaal gezien zou een beperking van de looptijd op het moment van privatisering via een beursgang overigens een 'novum' zijn. Geen van de overheden die een grote nationale luchthaven (zoals BAA, Kopenhagen, Wenen en Frankfurt) naar de beurs hebben gebracht, hebben voor beperking van de looptijd gekozen. De concessies bij Zürich en Rome bestonden immers al en werden bij de beursgang gecontinueerd. Het nu beperken van de looptijd zou

daarom kunnen betekenen dat er forse schadeclaims van NVLS zouden kunnen ontstaan.

Beperking van de looptijd van de vergunning brengt nog een aantal andere problemen met zich mee. Luchthavenexploitanten hebben namelijk altijd te maken met een zeer lange economische levensduur en navenante terugverdientijd c.q. afschrijvingstermijn (+/- 30 jaar) van belangrijke luchthaveninvesteringen (terminals, start- en landingsbanen). Een korte looptijd zal bedrijven niet kunnen enthousiasmeren om in de luchthaven te investeren, tenzij er hoge tarieven mogen worden geheven. Dat is echter om andere redenen niet wenselijk. De bestaande concessies van (regionale) luchthavens in het buitenland lopen daarom meer dan 30 jaar. Bij bepaling van de looptijd ontstaat derhalve een bijna onoplosbare spanning tussen enerzijds de doelstelling om een marktprikkel te introduceren (via korte looptijd) en anderzijds de doelstelling van een goede terugverdientijd voor de luchthavenexploitant (via lange looptijd). Nog los van het feit dat, zoals beschreven in de kabinetsbrief van november 2000 (25435, nr. 2), luchthavens op verschillende deelmarkten wel degelijk worden geconfronteerd met concurrentie en het de vraag is of deze 'extra' marktprikkel daarom een toegevoegde waarde heeft.

Een beperking van de looptijd zal bovendien als consequentie met zich brengen, dat de exploitant aan het eind van de concessieperiode de investeringen gaat minimaliseren, met mogelijk afbreukrisico voor de kwaliteit en continuïteit van de luchthaven als mainport.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het niet logischer is om te kiezen voor een vergunning voor bepaalde tijd, omdat bij de keuze voor een vergunning voor onbepaalde tijd een eventuele beëindiging van de vergunning door het rijk gepaard zou gaan met een enorm hoge afkoopsom.

Een onverwacht hoge afkoopsom zal zich niet voordoen, omdat er duidelijk en gedetailleerd afgesproken is wat de condities zijn waaronder een afkoop plaatsvindt en waarop die afkoop betrekking heeft. De afkoopsom bestaat uit twee onderdelen, te weten een vergoeding voor de intrekking van de vergunning en vergoeding voor het recht van erfpacht en de relevante opstallen.

In geval van intrekking van de vergunning vanwege wanbeheer, waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar komt, zal geen sprake zijn van een schadeloosstelling voor het intrekken van de vergunning. Bij beëindiging van de erfpacht zal de grondeigenaar (de staat) de erfpachter (NVLS) een vergoeding geven voor het recht van erfpacht en de relevante opstallen. Tenslotte zal de nieuwe exploitant een vergoeding moeten betalen voor het recht van erfpacht en de opstallen, zodat de transfer -zoveel mogelijk- 'budgetneutraal' voor de overheid zal uitwerken.

Door de leden van verschillende fracties zijn tenslotte vragen gesteld naar het investeringsgedrag van een geprivatiseerd Schiphol en de mogelijke sturing daarvan.

Zo vragen de leden van de CDA-fractie 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 overheid heeft hiervoor ter beschikking de gebruikelijke instrumenten van de ruimtelijke ordening. Via ruimtelijke planvorming op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening kan de bestemming luchthavendoeleinden toegekend worden aan bepaalde gronden. Ook kan de minister van Verkeer en Waterstaat het luchthavenindelingbesluit wijzigen en bepaalde gronden toevoegen aan het luchthavengebied, waardoor deze bestemming van rechtswege doorvertaald wordt in bestemmingsplannen.

Met dit wetsontwerp kan de regering over de volgende aanvullende instrumenten beschikken om te voorkomen dat non-aviation activiteiten ten koste zouden kunnen gaan van de noodzakelijke aviation activiteiten:

- waarschuwing en investeringsaanwijzing;
- intrekken van de exploitatievergunning.

De leden van D66 vragen hoe een toenemende aandacht voor internationalisering zich verhoudt met de aandacht voor de kwaliteit van de luchthaven Schiphol zelf en hoe de prioriteit van dit laatste te waarborgen valt en hoe te voorkomen valt dat de verliezen van buitenlandse deelnemingen ten koste gaat van de exploitatie c.q. kwaliteit van de luchthaven Schiphol.

Op het eerste gezicht lijkt er spanning te zitten tussen internationale expansie en de aandacht voor de kwaliteit van de luchthaven op de locatie Schiphol.

Echter, NVLS heeft evenmin als de aandeelhouders baat bij uitholling van de investeringen op de locatie Schiphol, 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. In het wetsvoorstel is opgenomen, dat over de (kwaliteit van de) dienstverlening en de daarbij behorende tarieven onderhandeld zal moeten worden met de klanten, zijnde de luchtvaartmaatschappijen. Deze onderhandelingen kunnen leiden tot service level agreements (SLA's).

De leden van de SGP-fractie vragen of er cijfers beschikbaar zijn die inzicht geven in het investeringsgedrag van Schiphol en van andere luchthavens voor wat betreft het onderscheid in aviation en non-aviation. Is er verschil aantoonbaar in investeringsgedrag tussen private en niet-private luchthavens?

De NVLS investeerde in 2001 op de locatie Schiphol ongeveer f 885 mln. (exclusief security), waarvan 55% aviation-gerelateerd. In het investeringsbudget (excl. security) voor 2002 is 58% aviation-gerelateerd.

Een vergelijking met andere luchthavens is niet eenvoudig. Vanwege de omvang van luchthaveninvesteringen vinden deze meestal in "cycles" plaats. Bovendien worden de investeringsplannen van luchthavens vaak vertraagd door openbare hoorzittingen en ruimtelijke orderingsprocedures, waardoor bijvoorbeeld het verkrijgen van planningpermissie voor Terminal 5 van Heathrow 8 jaar geduurd heeft en ook de aanleg van de vijfde baan van Schiphol vertraging heeft opgelopen.

De leden van de SGP-fractie vragen of er ook inzicht kan worden geboden in cijfermateriaal inzake mogelijk verschil in rendementseisen en verschillen in investeringsquota tussen private en niet-private luchthavens.

Er is weinig cijfermateriaal beschikbaar met betrekking tot deze materie, met name

in het geval van niet-geprivatiseerde luchthavens.

Echter, specifiek voor NVLS kan er gesteld worden dat zij reeds opereert onder de veronderstelling dat de overheid dezelfde rendementseisen hanteert als de private sector. Zo dienen alle investeringsprojecten te voldoen – aviation en non-aviation – aan een minimale rendementseis die gebaseerd is op private rendementseisen. Derhalve zal er na privatisering van NVLS weinig veranderen, ondanks dat een beursgang ertoe leidt dat het management eventueel sterker kan worden gedreven om kansen tot efficiencyverbetering te benutten.

Het is belangrijk om het huidige voorstel van economische regulering in ogenschouw te houden. Onder het voorstel wordt NVLS in staat gesteld om voldoende rendement te behalen op aviation investeringen; daardoor wordt er geen afbreuk aan de investeringsgedrag van NVLS na privatisering gedaan.

3. Sectorspecifiek toezicht op tarieven en voorwaarden

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.

Bij de huidige goedkeuringsprocedure op basis van art. 36 Luchtvaartwet verleent de Kroon, op advies van de minister van Verkeer en Waterstaat, middels een Koninklijk Besluit vooraf (ex ante) goedkeuring aan de door de exploitant vastgestelde tarieven.

Volgens het genoemde wetsartikel dient de minister het Verdrag van Chicago uit te voeren (non-discriminatiebeginsel) en te waken tegen tarieven die voor de luchtvaart, mede gezien uit een oogpunt van algemeen belang, schadelijk kunnen zijn. De Minister toetst daarbij marginaal. Aanknopingspunten voor een diepgaander toetsing ontbreken. Aan het schadelijkheids criterium wordt invulling gegeven door het hanteren van aanbevelingen van ICAO, te weten de basisprincipes van transparantie, non-discriminatie en kostenoriëntatie.

Het huidige toezicht is niet gericht op het voorkomen en tegengaan van eventueel misbruik van marktmacht. Voorts ontbreekt een helder kader voor kostenoriëntatie en is er geen aangrijpingspunt voor het toetsen van de voorwaarden.

Het is dringend gewenst dat de huidige ex ante goedkeuring in lijn wordt gebracht met de principes die voortvloeien uit Mededingingswet. Ook gaat de voorkeur uit naar een onafhankelijke toezichthouder, te weten de NMa. Dat is ook in lijn met het kabinetsstandpunt op de nota Zicht op Toezicht¹³.

Het nieuwe wetsvoorstel behelst een sectorspecifiek mededingingstoezicht op de luchthaventarieven in aanvulling op het algemene mededingingstoezicht zoals dit is neergelegd in de Mededingingswet. Daarbij is expliciet gekozen voor "ex ante" regels, waardoor aan het gedrag van de marktpartijen bepaalde regels worden gesteld. Deze regels zullen leiden tot een effectievere handhaving. Daarbij wordt met de voorgestelde ex ante gedragsregels een relatief zwaar ex ante goedkeuringsregime met een omvangrijke bemoeienis van de NMa voorkomen. Het regime laat overigens de bevoegdheden uit de Mededingingswet, wanneer sprake zou zijn van misbruik van een economische machtspositie of met art. 6 Mededingingswet strijdige afspraken, onverlet. Een gebruiker kan een klacht indienen, waarbij de tarieven en voorwaarden kunnen worden getoetst aan art. 24 van de Mededingingswet. Voorts blijft het Europese Mededingingsrecht van toepassing.

In het toekomstige systeem is, evenals in het huidige systeem, expliciet vastgelegd dat de exploitant de luchthaventarieven vaststelt. Anders dan in het huidige systeem zijn de basisprincipes van kostenoriëntatie, non-discriminatie en transparantie nu echter expliciet in de wet verankerd.

Door het stellen van (ex ante) regels wordt de onzekerheid of de luchthaventarieven voldoen aan de wet vooraf sterk gereduceerd.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat 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

Verwijderd:

¹³ Kamerstukken II 1997/1998, 24 036, nr. 73H

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 zouden gebruikers gedurende lange tijd in onzekerheid verkeren of de tarieven die zij betalen rechtsgeldig zijn. Bovendien zouden zij deze tarieven aan hun eventuele afnemers in rekening dienen te brengen hetgeen hun concurrentiepositie blijvend zou kunnen beschadigen, zowel als gevolg van te hoge tarieven als door een lage kwaliteit van de services aan passagiers en verladers. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat deze situatie niet ten goede komt aan de maintportfunctie van Schiphol en op welke wijze de regering deze situatie denkt te voorkomen.

In het nieuwe systeem is geen sprake van ex post toezicht. Uitgangspunt is een reguleringssysteem dat gebruikers voldoende bescherming biedt tegen eventueel misbruik van marktmacht ten aanzien van tarieven en voorwaarden van de aviation-activiteiten (zie de NMa-rapportage, april 2001), maar dat tegelijkertijd zo veel mogelijk overlaat aan de onderhandelingen tussen partijen ("light handed regulation"). De sectorspecifieke mededingingsregels in de nieuwe Wet luchtvaart werken dus voor een belangrijk deel vooraf. In dit kader wordt op de exploitant een zware informatieverplichting richting gebruikers gelegd en wordt de exploitant verplicht om transparantie aan te brengen in zijn boekhouding. De introductie van zware ex ante regulering (bijv. via een "price cap"-systeem) zou een vrij omvangrijke bemoeienis van de NMa als toezichthouder met de bedrijfsvoering van de NVLS met zich meebrengen. De NMa zou dan in feite de maximale tariefsruimte steeds vooraf moeten vaststellen op basis van gedetailleerde bedrijfsinformatie. Ook dan zijn correcties achteraf echter niet uit te sluiten. Daarentegen zou een toezicht op basis van louter de Mededingingswet in dit geval inderdaad veel onzekerheden en tijdrovende klachtenprocedures met zich meebrengen voor alle betrokken partijen. Het optreden ingevolge de Mededingingswet stelt immers geen regels aan toekomstig gedrag. Dat is in dit geval wel nodig ten aanzien van de exploitant van de luchthaven.

Het kabinet heeft daarom gekozen voor (ex ante) sectorspecifieke regels, in aanvulling op de Mededingingswet. In het wetsvoorstel zijn inhoudelijke regels en bevoegdheden voor de exploitant en de toezichthouder vastgelegd, die erop zijn gericht om de negatieve effecten zoals door het CDA geschetst tegen te gaan. De onzekerheid of de luchthaventarieven en voorwaarden (waaronder kwaliteit) voldoen aan de wet wordt reeds vooraf sterk gereduceerd door het door de regelgeving geïnduceerde gedrag. Gewezen kan worden op bijvoorbeeld het vooraf goedkeuren door de toezichthouder van het kostentoerekeningsstelsel, waarbij als maatstaf zal worden gehanteerd dat het rendement over de activa niet hoger mag zijn dan de gewogen gemiddelde rendementseis (WACC), op de gescheiden boekhouding, op de informatieverplichting richting gebruikers en op de verplichting voor de NVLS bij de vaststelling van de luchthaventarieven expliciet te motiveren waarom eventueel bij de tarieven en voorwaarden wordt afgeweken van de zinswijze van de gebruikers.

Daarbij is het niet direct noodzakelijk voor de gebruikers om een tijdrovende procedure voor de rechter te doorlopen, maar kan op aanvraag direct de toezichthouder om een oordeel worden gevraagd. Om de gebruiker zo snel mogelijk zekerheid te bieden zijn termijnen gesteld, zowel aan de toezichthouder om vast te stellen of er sprake is van strijd met de wet, als aan de NVLS om de luchthaventarieven indien dit het geval is opnieuw vast te stellen (incl. een sanctie-

instrumentarium om dit zonnig af te dwingen). Bovendien worden, zodra de NMa strijd met de wet heeft geconstateerd, met onmiddellijke ingang de oude (normaliter lagere) tarieven van kracht.

Ook 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 efficiëncynormen 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.

Naast hetgeen hiervoor al is opgemerkt over alternatieve reguleringsystemen en de rol van de NMa kan nog gewezen worden op de wettelijke verplichting tot een beargumenteerde kostensplitsing tussen aviation- en commerciële activiteiten en tot het voeren van een daarop gebaseerde separate boekhouding voor de aviation activiteiten. Dit komt vergaand tegemoet aan de door de Commissie Cohen bepleite splitsing in een luchtvaartdeel en een commercieel deel. Daarnaast wordt de luchthavenexploitant een informatieplicht opgelegd, die onder meer inhoudt dat zijn voorstel voor tarieven en voorwaarden aan de gebruikers een schatting bevat van de efficiëncywinsten die in de komende tariefperiode zullen worden behaald.

Het huidige systeem van tariefvaststelling gaat ondermeer uit van het uitgangspunt dat “gebruikers geacht worden zoveel onderhandelingsmacht te hebben, dat een zwaar reguleringsstelsel 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?

Via het gekozen model van de onderhandelde toegang dat is ingebed in een wettelijk kader dat rechten en plichten stelt, krijgen de gebruikers de mogelijkheid om nadere afspraken te maken over tarieven en voorwaarden, nader te specificeren in service level agreements. Tegenover de luchthaven staan overigens niet louter kleine gebruikers maar ook een grootgebruiker in de onderhandelingen. Bovendien is de ‘captive’ niet op alle markten even groot. Voorts geldt dat inzake de door de luchthaven na afronding van de onderhandelingen vast te stellen tarieven en voorwaarden een klacht ingediend kan worden bij de NMa. Om mogelijke informatieasymmetrie te reduceren krijgt de exploitant bovendien vooraf een informatieplicht jegens de gebruikers. De onderhandelingspositie van de gebruikers wordt door die informatieplicht versterkt. Voorts kan erop gewezen worden dat de NVLS wil dat van haar infrastructuur en voorzieningen gebruik wordt gemaakt, met ander woorden de NVLS heeft zelf ook een incentive om te onderhandelen. Daarmee is naar de mening van de regering voldoende evenwicht tussen de onderhandelingspartijen gecreëerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie 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. Zij vragen of de minister dat kan bevestigen.

Bedacht moet worden dat in feite geen enkel reguleringsstelsel een eventueel misbruik van marktmacht volledig op voorhand kan uitsluiten, zelfs niet in het geval van zware ex ante tariefsregulering waarbij de regulator de maximale tariefsruimte

vooraf vastlegt. Zelfs dan is op basis van feitelijke ontwikkelingen de noodzaak van een correctie achteraf niet uit te sluiten.

Het wetsvoorstel, dat uitgaat van een "light handed" toezicht op basis van een pakket ex ante regels, biedt via een sluitend systeem van verplichtingen en procedures voldoende prikkels voor de exploitant om zich zodanig te gedragen dat het risico op een eventueel misbruik van marktmacht (vooraf) zoveel mogelijk beperkt wordt. Zulks zonder dat de overheid te veel op de stoel van de onderneming gaat zitten.

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 en hoe binnen de EU effectief wordt toegezien op het naleven van het non-discriminatiebeginsel en het mededingingsrecht.

In onderstaande tabel worden de reguleringssystemen kort samengevat die op een aantal relevante geprivatiseerde luchthavens in het buitenland worden toegepast. De EU kent geen sectorspecifieke mededingingsregels inzake luchthaventarieven. Over een ontwerp-richtlijn inzake luchthaventarieven is in EU-verband geen overeenstemming bereikt. Wel heeft het Europese Hof in het kader van het algemene mededingingsrecht uitspraken gedaan inzake luchthaventarieven van de luchthaven Brussel en de Portugese luchthavens. Beide exploitanten zijn veroordeeld wegens het verlenen van quantumkortingen op de luchthavengelden, waardoor de zogenoemde 'home based carrier' onevenredig bevoordeeld werd (discriminatie).

luchthaven	regulator	reguleringskader	criterium	activiteiten (till)
BAA Londen	luchtvaartautoriteiten (na advies Competition Commission)	sectorspecifiek	price cap (1998 tot 2003)	Van single till naar dual till
BAA Schotland	Competition Commission	algemeen (reserve power)	cost based/ rate of return	single till
Wenen	luchtvaartautoriteiten	sectorspecifiek	price cap (activiteiten gerelateerd)	dual till
Frankfurt	Ministerie Transport (deelstaat)	sectorspecifiek	cost based/ rate of return	dual till
Hamburg	Ministerie Ec.Zaken. (deelstaat)	sectorspecifiek	price cap	dual till
Kopen-hagen	Ministerie van Transport	sectorspecifiek	tot 2000 :cost based/ rate of return 2000-2003: constant	dual till
Sydney	Mededingings-autoriteiten (ACCC)	sectorspecifiek	price cap	dual till
Zuid -Afrika	Onafh. Regulating Committee	sectorspecifiek	price cap	single till

Nieuw - Zeeland	Mededingings- autoriteiten (Competition Commision)	algemeen Mededingingswet	cost based/ rate of return	dual till
-----------------	--	-----------------------------	-------------------------------	-----------

Niet duidelijk is of de in het wetsvoorstel opgenomen normen van non-discriminatie, transparantie en kostenoriëntatie volledig in overeenstemming zijn met het Europees en nationaal mededingingsrecht, zo stellen de leden van de PvdA-fractie.

De in het wetsvoorstel opgenomen normen zijn geheel in overeenstemming met het Europese en nationale mededingingsrecht. De normen zijn dezelfde als bij de toepassing van artikel 24 Mededingingswet (misbruik economische machtspositie), maar dat laatste werkt alleen achteraf. In de onderhavige situatie worden deze normen vooraf dwingend opgelegd. Door de toepassing in handen te leggen van de NMa wordt bevorderd dat de normen zo veel mogelijk worden toegepast met gebruikmaking van de ervaringen uit het mededingingsrecht. Tevens wordt verzekerd dat de normen zoveel mogelijk conform het mededingingsrecht worden uitgelegd. Dit biedt ook de partijen meer rechtszekerheid dan sectorspecifieke normen zonder meer.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden enkele vragen over de verhouding tussen het in dit wetsvoorstel opgenomen sectorspecifieke mededingingstoezicht en het algemene mededingingstoezicht op grond van de Mededingingswet. De leden van GroenLinks constateren dat met het onderhavige wetsvoorstel sectorale prioriteiten worden gesteld inzake het functioneren van de NMa en vragen zich af of de NMa voldoende capaciteit heeft om alle taken uit te voeren.

Bovenstaande constatering is niet juist. In dit wetsvoorstel worden geen prioriteiten gesteld inzake het functioneren van de NMa in het algemeen, maar specifieke regels gesteld waarop de nieuwe Vervoerkamer van de NMa zal toezien. Met de inrichting van die Vervoerkamer zal de capaciteit van de NMa toereikend worden vergroot. Momenteel worden daarvoor de voorbereidingen getroffen in nauw overleg tussen VenW, EZ en NMa. Deze Vervoerkamer wordt ook belast met taken op openbaar-vervoer gebied.

De leden van de fractie GroenLinks pleiten ervoor dergelijke specifieke regelingen niet in sectorwetgeving maar in de (algemene) Mededingingswet zelf een plaats te geven. Aan dit pleidooi wordt geen gevolg gegeven. De Mededingingswet is generiek van aard. Bovendien is een eventueel in de toekomst wenselijke aanpassing eenvoudiger te realiseren bij het gekozen regime. Het is ook geenszins ongebruikelijk dat sectorspecifieke regels waarop de NMa toeziet onder eerste verantwoordelijkheid van de voor die sector verantwoordelijke bewindspersoon in de desbetreffende sectorwetgeving worden uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Gaswet, de Elektriciteitswet en ook voor de Wet personenvervoer 2000. De leden van de fractie GroenLinks vragen voorts naar de betrokkenheid van de minister van EZ bij dit wetsvoorstel. Naar de mening van deze fractie ligt een groot deel van de regelgeving van dit wetsvoorstel immers op het terrein van de minister van EZ. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regels inzake de tarieven

en voorwaarden van de luchthaven Schiphol zijn aan te merken als sectorspecifieke regels in aanvulling op de (algemene) Mededingingswet. De verantwoordelijkheid voor deze regulering ligt primair bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Dit laat onverlet dat de minister van Economische Zaken een coördinerende rol heeft als het gaat om de samenhang tussen algemene en sectorspecifieke mededingingswetgeving. In die coördinerende rol is de minister van Economische Zaken dan ook nauw betrokken bij de voorbereiding en behandeling van het onderhavige wetsvoorstel.

Het toezicht op de tarieven en voorwaarden van Schiphol zal door de NMa worden uitgeoefend op grond van bij of krachtens de Wet luchtvaart vast te stellen normen. De Mededingingswet blijft voorts onverkort van toepassing. Dit roept bij de leden van de PvdA-fractie de vraag op waarom de betrokken normen niet in de Mededingingswet zijn dan wel kunnen worden opgenomen. Daarnaast vragen zij zich af of geen tegenstrijdigheid zou kunnen ontstaan tussen de nationale en Europese mededingingswetgeving en de in de Wet luchtvaart opgenomen normen. De betreffende normen hebben geen algemene gelding, zij zijn slechts van toepassing op één sector en dan nog op één partij, te weten de exploitant van Schiphol. Daarom passen zij niet in de algemene, generieke Mededingingswet maar horen zij thuis in de Wet luchtvaart als sectorspecifieke normen die een aanvulling vormen ten opzichte van de generieke regels. Deze sectorspecifieke regels formuleren bovendien een ex ante regime en door de vormgeving van het toezicht door de NMa (o.a. goedkeuring vooraf van het toerekeningssysteem en het toezicht op tarieven en voorwaarden) wordt een effectieve werking verzekerd. Zoals eerder is opgemerkt vormen de normen naar de inhoud een aanvulling op het mededingingsrecht. Daarbij is gebruik gemaakt van de met het algemene mededingingstoezicht opgedane ervaringen, zodat er geen tegenstrijdigheid zal kunnen ontstaan.

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, zo stellen zij. Zij vragen zich derhalve af waarom de Wet luchtvaart in aanvulling op de Mededingingswet niet de volgende punten verankert: toepassing van de ICAO-policy voor Airport Charges, die 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.

ICAO geeft inderdaad aanbevelingen voor de vaststelling van luchthaventarieven. Nederland streeft er als ICAO-lidstaat naar dergelijke, overigens niet bindende aanbevelingen toe te passen. De meest recente aanpassing van deze aanbevelingen heeft plaatsgevonden in 2001 (doc. 9082/6), waarbij het tot dan toe gehanteerde single till-principe een minder bindend karakter heeft gekregen,

rekening houdend met uiteenlopende omstandigheden en reguleringssystemen voor luchthavens in de verschillende lidstaten, getuige de overzichtstabel elders in deze nota van antwoord. De mate waarin kruiselingse subsidiëring naar de aviation wordt toegepast, kent in deze nieuwe 'recommendations' derhalve een grotere flexibiliteit. De nieuwe editie beveelt namelijk aan, dat bij de vaststelling van de tarieven rekening wordt gehouden met een bijdrage uit non-aviation. Dit correspondeert met het nu voorliggende wetsvoorstel, waarin de NVLS niet de verplichting maar wel de vrijheid heeft om bij een dual till-principe een kruiselingse subsidiëring van de commerciële, non-aviation activiteiten naar de aviation activiteiten toe te passen. Hierbij dienen wel de grenzen die de Mededingingswet stelt in acht genomen te worden.

Voorts wijzen de leden van de CDA-fractie op de tariefopdrijvende effecten van de te introduceren vennootschapsbelasting (Vpb) en hogere rendementseisen na privatisering. De Vpb-plicht zal naar verwachting inderdaad een tariefopdrijvend effect hebben, maar kan niet in verband worden gebracht met een keuze voor een single of dual till. De Europese Commissie heeft bij herhaling aangedrongen op introductie van de Vpb voor Schiphol, met het oog op gezonde concurrentieverhoudingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in de EU. Wat betreft de hogere rendementseisen die worden toegeschreven aan private aandeelhouders, moet benadrukt worden dat de luchthaventarieven in een dual till benadering slechts in die zin daarvan afhankelijk zijn dat het redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen mede onder invloed staat van marktverwachtingen van aandeelhouders. Voor dit redelijk rendement worden in een algemene maatregel van bestuur duidelijke regels geformuleerd.

In welke mate de luchthaventarieven in de toekomst stijgen hangt overigens van een groot aantal zaken af. Zo zal het omvangrijke investeringsprogramma voor de aviation activiteiten van de luchthaven in de komende jaren ongetwijfeld een opwaartse druk op de tarieven uitoefenen. Voorts is het evident dat het toepassen van een kruiselingse subsidiëring naar aviation leidt tot een neerwaarts effect op de tarieven. Het bij voorbaat wettelijk regelen van die kruiselingse subsidie ten gunste van de luchthaventarieven zou ongetwijfeld een tariefdrukkend effect hebben. Dit wordt ook geïllustreerd in een recent onderzoek van de Nationale Investeringsbank (NIB) in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in een ander verband.

De leden van de VVD-fractie willen een inhoudelijke reactie op de opmerking van de 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.

In dat verband vragen ook de leden van de CDA-fractie aan de regering om toe te lichten waarom zij uiteindelijk niet heeft gekozen voor het voorstel van de heer Kist, directeur-generaal van de NMa, om te komen tot een systeem van middle till.

Het is mij bekend dat de KLM het dual till systeem als uitgangspunt voor de kostenallocatie tussen aviation en non-aviation onderschrijft. Voorts is mij bekend dat de KLM ook van mening is, dat uitgaande van die dual till ook nog rekening gehouden zou moeten worden met de positieve uitstraling van de aviation activiteiten op de commerciële non-aviation activiteiten. Dit zou verdisconteerd moeten worden in een wettelijk vastgelegde kruiselingse subsidiëring, door een deel

van de winst van de non-aviation ten gunste te laten komen van de aviation. Dit is door de KLM aangeduid als het shared till-principe.

Daarnaast heeft de NMa geopperd, onder andere in voetnoot 82 van haar rapport alsmede in de hoorzitting van de Vaste Kamercommissie inzake de privatisering Schiphol, om enige aanpassingen op het dual till principe te introduceren door de positieve uitstralingseffecten van de aviation op de non-aviation ten gunste van de aviation te verdisconteren. Het betreft hier de location rents van duty free winkels en onroerend goed activiteiten op het luchthaventerrein. De KLM acht deze methode, die door de NMa als middle till is aangeduid, indirect en gecompliceerd. KLM wenst daarom een directe bijdrage uit de winst van non-aviation aan aviation, conform haar shared till voorstel.

Het wetsvoorstel daarentegen beperkt zich tot het dual till-principe, hetgeen overigens niet wegneemt dat de exploitant met de gebruikers een bijdrage uit de non-aviation activiteiten aan aviation activiteiten overeen kan komen, een en ander met inachtneming van de grenzen die de Mededingingswet hieraan stelt.

Voor het dual till principe is uiteindelijk gekozen op grond van de volgende overwegingen.

Ontegenzeggelijk zijn tal van economische activiteiten meer of minder direct gelieerd aan de reizigersstromen, die primair gegenereerd worden door de luchtvaartmaatschappijen. Niet alleen kan worden gedacht aan tax free shops, waarin overigens ook luchtvaartmaatschappijen zelf als exploitanten participeren, maar ook aan onroerend goed ontwikkelingen op en rond de luchthaven, waaraan uiteenlopende partijen extra waarde ontleen dankzij die internationale reizigersstromen. In ruimere zin kan ook gedacht worden aan de Amsterdamse toeristenindustrie, horecasector en het landzijdige openbaar en taxivervoer dat aansluiting biedt op de luchthaven. Op zich rechtvaardigt deze uitstraling nog geen directe kruiselingse subsidiëring van de aviation activiteiten van de luchthaven door afroaming van de “overwinst” van non-aviation activiteiten, zoals de KLM voorstelt waar het NVLS-activiteiten betreft. Dit laatste nog afgezien van de concurrentieverstorende effecten die zo’n afroaming zou kunnen hebben op andere bedrijven op en rond de luchthaven die ook baat hebben bij de genoemde locatie-voordelen.

Naast deze overwegingen geldt ook het bezwaar dat de keuze voor een shared till of een middle till-bijdrage aan de aviation tot luchthaventarieven leiden, die lager zijn dan de zuiver gealloceerde kosten voor aviation incl. een redelijk rendement. Dit zijn niet de juiste prikkels voor investeringen in aviation-activiteiten die de mainportpositie veiligstellen. Alleen een volledige scheiding tussen aviation en non-aviation conform het dual till principe vormt een helder uitgangspunt om de groeiende schaarste aan luchthavencapaciteit

adequaat te prijzen. Schiphol is en blijft niet voor niets een ‘fully coordinated airport’ waar de schaarser wordende slots door een neutrale slotcoördinator worden verdeeld. Besluitvorming in de EU zal de komende tijd bepalen in welke mate het prijsinstrument in de slotallocatie een rol moet gaan spelen om die capaciteitsschaarste in de prijssignalen te verdisconteren. In economische termen: de reallocatie van zogenoemde location rents van non-aviation naar aviation op basis van het middle till principe zou het beeld van de sterk toenemende schaarste rents in de aviation nog verder vertroebelen. Een formele wettelijke verankering daarvan is derhalve niet gewenst. In hoeverre de marktpartijen onderling overeenkomen om van deze allocatieprincipes af te wijken door kruissubsidies van commercieel naar aviation toe te staan, is aan de marktpartijen zelf.

De leden van de fractie van D66 zijn verheugd om te horen dat de 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. Zij 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. De leden van de fractie van D66 willen van de regering weten hoe zij tegen het zogenaamde “single till” systeem aankijkt.

Naast hetgeen hierboven reeds opgemerkt is over de suggesties van de NMa inzake een mogelijke aanpassing van het dual till-systeem door reallocatie van zogenaamde location rents, alsmede de visie daarop van de KLM, wil ik hier alleen nog onderstrepen dat mijn beleidslijn een dual till-systeem is, waarin de luchtvaartmaatschappijen zoveel mogelijk geconfronteerd worden met de werkelijke kosten van de infrastructuur. In hoeverre marktpartijen in onderlinge afspraken hiervan willen afwijken is aan deze partijen zelf, voorzover de Mededingingswet dit toelaat. Daarnaast zal op korte termijn in de EU een nieuwe discussie starten over de externe congestiekosten en de introductie van nieuwe slotallocatieprincipes. Die beleidslijn wil ik niet doorkruisen door nu via een ongewenste “kruisbestuiving” of gewoon kruiselinge subsidiëring de beschikbare infrastructuurcapaciteit via formele regelgeving bewust goedkoper te maken. De vrijheid van onderhandelen tussen de marktpartijen blijft in deze, zoals reeds gesteld, onverlet.

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 toerekeningsystemen worden gehanteerd. In hoeverre beïnvloedt dit systeem de concurrentiepositie van Schiphol?

Voor een aantal grote luchthavens, die geprivatiseerd zijn of worden, heeft de

regulerende autoriteit een dual till-systeem geïntroduceerd of dit gebeurt binnenkort (zie ook de eerder weergegeven overzichtstabel in deze nota). Onlangs heeft de Britse Civil Aviation Authority aangekondigd voor de grote Londense luchthaven van de geprivatiseerde BAA over te willen gaan op een dual till-systeem. Voor de onlangs geprivatiseerde luchthaven van Frankfurt geldt eveneens een dual till-systeem, terwijl voor de luchthaven van Sydney, die momenteel geprivatiseerd wordt, eveneens gekozen is voor een dual till-systeem. Deze groeiende tendens om voor een dual till te kiezen weerspiegelt de steeds schaarser wordende luchthavencapaciteit. De toenemende schaarste valt niet te rijmen met het introduceren van een single till-systeem waarmee lagere dan kostengeoriënteerde tarieven voor het gebruik van die capaciteit formeel geregeld worden.

In hoeverre het dual till-systeem de concurrentiepositie van Schiphol beïnvloedt, valt niet te voorspellen. Dit hangt af van de feitelijke tariefstrategie van zowel Schiphol als van de concurrenten, andere Europese hub-luchthavens. De meeste van die luchthavens worden zoals gezegd nu reeds of binnenkort volgens het dual till principe gereguleerd. Belangrijk is evenwel, dat de exploitant in de dual till benadering de juiste prikkels krijgt om op basis van zuiver gealloceerde kosten en een rendement dat de genormeerde vermogenskosten niet mag overschrijden in de luchthaveninfrastructuur te investeren daarmee het mainportbelang te dienen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat 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. Zij constateren ook dat dit niet alleen geldt voor de kosten die rechtstreeks aan de aviation-activiteiten kunnen worden toegerekend, maar ook voor de gemeenschappelijke kosten. Zij vragen of kan worden aangegeven om welke kosten het hier gaat en hoe deze "gemeenschappelijke" kosten op andere luchthavens worden berekend. Zou in dit geval het systeem van dual till of middle till niet een eerlijker systeem zijn, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Ook de leden van de VVD-fractie willen graag een inhoudelijke reactie van de regering bij de KLM-opmerking inzake het breder toepassen van kostenallocatie dan uitsluitend op gedeelde activa.

Sommige partijen, zoals de KLM, staan op het standpunt dat bijvoorbeeld een start- en landingsbaan of de luchtverkeersleiding niet louter bedoeld is voor het accommoderen van vliegverkeer maar in wezen ook de commerciële activiteiten op (en wellicht buiten) de luchthaven dient en derhalve gemeenschappelijke activa zijn. In die optiek zijn dus praktisch alle luchthavenactiva gemeenschappelijke activa, zij het dat een feitelijk gebruik van bijvoorbeeld een landingsbaan door de commerciële activiteiten niet aantoonbaar is. Een transparante boekhouding op basis van heldere kostentoerekeningsprincipes naar bijvoorbeeld gebruiksintensiteit, waarop de NMa aandringt, zou in die optiek derhalve niet toepasbaar zijn. Elders is bovendien aangegeven dat een dergelijke visie tot onontwarbare zachte causale verbanden leidt, die allemaal iets met het vliegverkeer en de daarmee samenhangende passagiers- en goederenstromen te maken hebben, maar die niet tot heldere kostentoerekeningsprincipes leiden. Conform de wens van de NMa is daarom als

volgt uitvoering gegeven aan de wens om tot een transparante boekhouding te komen.

De kostenallocatie naar aviation- en non-aviation activiteiten omvat enerzijds ongedeelde activa. Zo worden de kosten van de start- en landingsbanen als ongedeelde activa toegerekend aan de aviation activiteiten. Anderzijds omvat de kostenallocatie gedeelde activa, zoals de terminal. Daarvoor zijn echter duidelijke principes nodig om te bepalen, welk deel van de kosten aan aviation mag worden toegerekend en welk deel aan non-aviation. Wettelijke regels daarvoor worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.

Om te bepalen of de kosten van een faciliteit of dienst tot de aviation activiteiten moet worden gerekend geldt als criterium dat deze faciliteit of dienst noodzakelijk is voor de gebruikers en dat daarvoor geen substituuut voorhanden is, dat wil zeggen dat zij niet gedupliceerd kan worden onder economisch hanteerbare omstandigheden. De kosten van de faciliteiten voor het autoparkeren worden dus niet aan de aviation toegerekend, de kosten van de voorrijwegen naar de terminal echter deels wel.

Vergelijkbare principes worden ook op andere luchthavens toegepast, waar een dual till regime geldt. Een dual till en een middle till systeem kennen elk hun eigen kostentoerekeningssysteem. Van 'een eerlijker systeem' is derhalve geen sprake met betrekking tot de beide genoemde varianten.

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 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?

Ook 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 Mededingingswet. Daarnaast is de NMa gebleken dat de boekhouding van de luchthaven niet transparant is. Zij vragen of kan worden aangegeven wat op dit moment de stand van zaken is en of gegarandeerd kan worden dat de boekhouding van Schiphol transparant is op het moment dat Schiphol geprivatiseerd is.

Op grond van het huidige wetsvoorstel, dat voortbouwt op de bevindingen van de NMa (april 2001) die pleiten voor een heldere kostensplitsing, dient de NV Luchthaven Schiphol, voordat de luchthaventarieven worden vastgesteld, het kostentoerekeningssysteem m.b.t. de aviation-activiteiten, aan de NMa ter goedkeuring voor te leggen. Bij AMvB worden nadere regels gesteld aan dit kostentoerekeningssysteem, zoals hiervoor reeds gemeld. Deze regels leiden tot een transparante boekhouding.

Een goedgekeurd kostentoerekeningssysteem is nu nog niet beschikbaar. Er is voorzien in een overgangsregime. Binnen 3 maanden nadat de wet in werking zal zijn getreden zal de NVLS het kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan de NMa moeten aanbieden. Op dat moment zullen nog de luchthaventarieven gelden op basis van de bestaande kostenallocatie van de NVLS. Nadat de NMa het

kostentoerekeningssysteem zal hebben goedgekeurd, zal Schiphol binnen 12 maanden na inwerkingtreding van de wet voor het eerst nieuwe tarieven moeten vaststellen overeenkomstig het nieuwe reguleringstelsel. In beginsel kan worden verwacht dat uitsluitend als gevolg van het nieuwe kostentoerekeningssysteem minder kosten aan aviation zullen worden toegerekend. De tarieven zouden als gevolg hiervan (eenmalig) kunnen dalen. De exacte omvang van een dergelijke correctie is echter momenteel nog niet aan te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in dit wetsvoorstel de 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. Deze leden willen graag weten hoe de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en de Transparantierichtlijn is.

De doelstelling van de Transparantierichtlijn is een andere dan de doelstelling van de bepalingen in het voorliggend wetsvoorstel. De Transparantierichtlijn beoogt transparantie tot stand te brengen door het opleggen van verplichtingen inzake het voeren van afzonderlijke administraties, ter ondersteuning van de handhaving van artikelen 82, 86 en 87 van het EG-verdrag, terwijl de bepalingen aangaande de boekhouding en kostentoerekening in voorliggend wetsvoorstel zien op de naleving van normen die zijn neergelegd in de Wet luchtvaart zelf. Deze normen gaan verder dan alleen transparantie in de boekhouding. Zo zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld inzake de kostenoriëntatie van de tarieven, de wijze van toerekening van de kosten aan de gereguleerde activiteiten, een informatieverplichting richting de afnemers van de gereguleerde activiteiten en de scheiding van de boekhouding, mede gelet op genoemde verplichting tot kostenoriëntatie bij het bepalen van de tarieven voor gereguleerde activiteiten.

Daarnaast verplicht de Transparantierichtlijn de lidstaten ervoor zorg te dragen dat de gegevens uit de afzonderlijke administraties gedurende vijf jaar ter beschikking van de Commissie blijven. Op verzoek van de Commissie is een lidstaat verplicht haar de gegevens te doen toekomen. De Wet luchtvaart laat onverlet dat de exploitant van de luchthaven, als onderneming als bedoeld in de Transparantierichtlijn, aan de Transparantierichtlijn moet voldoen.

De aviation als geheel dient kostengeoriënteerd te zijn. Dit berekeningssysteem 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?

De kostenoriëntatie voor het geheel van de aviation-activiteiten houdt in dat de opbrengsten uit de luchthaventarieven de zuiver gealloceerde kosten voor aviation inclusief een redelijke vergoeding voor de betrokken vermogenskosten niet mogen overstijgen. Een volledige scheiding tussen aviation en non-aviation vormt een gezond uitgangspunt om de groeiende schaarste aan luchthavencapaciteit adequaat te prijzen. Daarmee is de mainportfunctie zeker op langere termijn gediend. Indien bij de non-aviation-activiteiten geen sprake is van een economische machtspositie, kan een eventuele bijdrage van non-aviation aan aviation niet op bezwaren stuiten. Het wetsontwerp maakt een dergelijke bijdrage niet onmogelijk. Het is echter aan de exploitant om in overleg met de gebruikers een dergelijke beslissing te nemen. Artikel 6 en artikel 24 van de Mededingingswet stellen hier wel grenzen aan.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de voorliggende regeling alleen de aviation-activiteiten betreft en dat voor parkeren en winkelen geen regeling nodig geacht wordt. De vraag van de leden van de PvdA-fractie is, of bezoekers c.q. passagiers altijd een reëel alternatief hebben voor het parkeren op Schiphol.

De analyses van de NMa hebben zich gericht op de relevante dienstenmarkten van het ter beschikking stellen van infrastructuur ten behoeve van het landen en opstijgen, het parkeren van vliegtuigen en het afhandelen van passagiers, de aviation activiteiten, en de daarmee gemoeide tarieven. Voor zover er voor parkeren en winkelen en andere non-aviation activiteiten sprake zou zijn van een eventueel misbruik van een economische machtspositie, valt dit onder de toepassing van de algemene Mededingingswet.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie hoe, gelet op het scherpe onderscheid aviation/non-aviation, de opbouw van het winkelbestand vanuit aviation in het verleden zich verhoudt tot eerlijke mededinging.

Het winkelbestand is niet 'vanuit aviation opgebouwd', zij het dat ook een of meer luchtvaartmaatschappijen als belangrijke concessionarissen duty free winkels op Schiphol exploiteren. Het betreft hier een additionele activiteit naast het accommoderen van passagiers en vliegtuigen, die de luchthaven mede dankzij het belastingregime met succes heeft weten te ontwikkelen. Er is sprake van een zelfstandige ontwikkeling evenals talrijke andere ontwikkelingen, parallel aan de groei van de luchtvaart. De mededingingsrechtelijke aspecten van het winkelbestand vallen onder het algemene mededingingsregime.

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

Indien de totale exploitatiekosten inclusief de vermogenskosten in aanmerking worden genomen, zijn de aviation activiteiten verlieslatend en de commerciële (landzijdige) activiteiten winstgevend. Bij een zo zuiver mogelijke splitsing van gemeenschappelijke activa die zowel voor commerciële als aviation activiteiten

worden benut (zoals de terminal), zullen minder kosten aan de aviation activiteiten worden toegerekend. In beginsel kan worden verwacht dat als gevolg hiervan minder kosten aan aviation zullen worden toegerekend en de tarieven (eenmalig) zullen dalen. De exacte omvang van deze correctie is echter momenteel nog niet aan te geven.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een deel van het toezicht wordt verricht door de NMa en een deel door de HDL. Zij vragen of voldoende is geregeld dat deze deelverantwoordelijkheden geen overlap of omissies opleveren. 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 zouden zij beter inzicht willen krijgen in de inhoud van dit "overige toezicht". Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of onder alle omstandigheden volstrekt duidelijk is wanneer de Inspecteur-generaal verantwoordelijk 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.

In het kader van de economische regulering kan de consultatie van de gebruikers door de luchthavenexploitant leiden tot individuele afspraken tussen exploitant en luchtvaartmaatschappijen over de leveringsvoorwaarden, waaronder de kwaliteit van de faciliteiten en dienstverlening, en de bijbehorende tarieven, neergelegd in Service Level Agreements (SLA's). Dit betreft in beginsel afspraken over leveringsvoorwaarden op kortere termijn. De exploitant dient daarbij de redelijkheid van de voorwaarden (incl. kwaliteitsaspecten) en daarbij behorende tarieven aan te tonen. Hij mag slechts gemotiveerd afwijken van de wensen/visie van de gebruikers.

De NMa toetst of de tarieven en voorwaarden inzake aviation redelijk, transparant en non-discriminatoire zijn en of deze tarieven als geheel kostengeoriënteerd zijn. Voorts dient de exploitant de redelijkheid van (individuele) tarieven en voorwaarden (incl. kwaliteitsaspecten) aan te tonen doordat deze slechts gemotiveerd mag afwijken van de wensen/visie van de gebruikers. Internationale vergelijking en maatstaven (benchmarking) is hiervoor een belangrijk instrument dat kan worden gehanteerd, zowel in het overleg tussen marktpartijen als bij het toezicht door de NMa. Het toezicht van de NMa richt zich op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie en heeft derhalve een mededingingsrechtelijk karakter. Anders dan de regels uit de Mededingingswet die betrekking hebben op het ex post sanctioneren van misbruik van een economische machtspositie worden in het wetsvoorstel regels gesteld (ex ante) die het gedrag van de exploitant vóóraf normeren. De toetsingstaken van de NMa uit hoofde van dit sectorspecifieke toezicht hebben betrekking op aspecten met een korte-termijnkarakter, bijvoorbeeld een seizoen. Het gaat nadrukkelijk niet om toetsing of er voldoende wordt geïnvesteerd in de strategische lange termijn capaciteit uit hoofde van de mainportfunctie.

Voor wat betreft de consequenties voor de NMa geldt dat het toezicht wordt neergelegd bij de Vervoerkamer van de NMa. De oprichting van deze kamer is in

voorbereiding. De Vervoerkamer heeft thans reeds toezichttaken die voortvloeien uit de Wet personenvervoer 2000.

De IVW/HDL heeft een eigen, zelfstandige taak in het toezicht op de luchthaven vanuit een langetermijnperspectief. Het dient ook een ander doel en vindt in een ander kader plaats, te weten de exploitatievergunning. Hierbij is onder meer van belang of in voldoende mate wordt geïnvesteerd in de aviation-activiteiten, om de mainportpositie ten opzichte andere hubs in Europa te kunnen handhaven. Daartoe zal de exploitant elke drie jaar verslag uitbrengen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de voorzieningen en maatregelen die zijn getroffen. Indien de minister van Verkeer en Waterstaat dat nodig oordeelt, bijvoorbeeld omdat hij vermoedens heeft omtrent wanbeheer, kan hij de exploitant verplichten op een eerder moment het verslag uit te brengen. De aard van de gegevens en de wijze waarop deze gegevens moeten worden verstrekt zal vastgelegd worden in een ministeriële regeling.

Daarnaast is de IVW/HDL verantwoordelijk voor de handhaving van de Wet luchtvaart betreffende het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit.

De exacte taakafbakening tussen de NMa en de IVW zal in een protocol worden neergelegd.

Voor wat betreft toepassing van het instrument benchmarking informeren de leden van de ChristenUnie fractie hoe objectief dat kan zijn in deze sector. In hoeverre kan met andere woorden een objectieve vergelijking tussen verschillende luchthavens worden gemaakt?

Momenteel worden reeds periodiek benchmarks voor luchthaventarieven alsmede onderliggende kosten-, opbrengsten- en produktiviteitsontwikkelingen in Europa uitgebracht door instituten als Cranfield University en het Transport Research Laboratory. De Air Transport Research Society bereidt een jaarlijks uit te brengen wereldwijde luchthavenbenchmark voor. Dergelijke instellingen mogen in staat worden geacht een objectieve vergelijking uit te voeren. Bij benchmarkstudies duiken ongetwijfeld vergelijkbaarheidsproblemen op, doordat niet alle luchthavenexploitanten zich exact met hetzelfde complex van activiteiten bezighouden of doordat niet exact vergelijkbare tarieven in rekening worden gebracht. De luchthaven Frankfurt is bijvoorbeeld actief in de afhandeling terwijl op Schiphol deze activiteit via concessies aan zelfstandige afhandelingsbedrijven is uitbesteed. Een ander voorbeeld is dat de luchthaven Londen-Heathrow apart een check-in desk tarief in rekening brengt, terwijl dit op Schiphol in de passagiersgelden is verdisconteerd. Voor dergelijke verschillen dient uiteraard gecorrigeerd te worden in een benchmark. Echter voor de marge waarbinnen zich de afzonderlijke luchthaventarieven van de verschillende luchthavens bevinden zijn deze onzekerheidsmarges minder belangrijk.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting 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 NMa kan de laatstgenoemde benchmarking in zijn toetsing van de redelijkheid betrekken. Deze

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

Er heeft geen specifieke benchmarking plaatsgevonden met betrekking tot de huidige tarieven in relatie tot de kwaliteit van de dienstverlening, zoals bedoeld in de memorie van toelichting. Wel heeft Transport Research Laboratory (TRL) onlangs de Review of Airport Charges 2001 gepubliceerd, een update van haar jaarlijkse benchmark.

TRL heeft van 50 luchthavens wereldwijd de 'aeronautical' kosten in 2001 berekend van een 'turnaround', te weten een landing, parkering en start) voor acht representatieve vliegtuigtypes en vervolgens een rangorde gemaakt op basis van de geaggregeerde kosten van de acht vliegtuigtypes in een gemeenschappelijke valuta (SDR=Special Drawing Right). In deze rangorde, van 'duur' naar 'goedkoop', staat Schiphol op plaats 13, na bijvoorbeeld Wenen (8), Frankfurt (11) en Parijs-Charles de Gaulle (12), maar voor bijvoorbeeld Zürich (18), Londen-Heathrow (25) en Kopenhagen (26). Na correctie voor de 'air passenger tax', een heffing van de Britse overheid, zou Londen-Heathrow overigens nog voor Wenen op plaats 8 terechtkomen.

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 goedkeuring 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. Zij vragen of dit klopt. Gezien het feit dat dit voor de leden van de bovengenoemde fractie een cruciaal punt is verzoeken zij om een uitgebreid beeld over de relatie tussen privatisering en vergroening van de tarieven.

De introductie van het huidige wetsvoorstel en de privatisering brengen geen verandering in de invloed van het Rijk voor het afdwingen van differentiatie van de luchthaventarieven omwille van het milieu.

In de huidige situatie is doorberekening van de interne kosten via de luchthaventarieven door de exploitant onderworpen aan goedkeuring door de minister van Verkeer en Waterstaat. De minister toetst slechts marginaal aan de hand van een aantal basisprincipes. De toetsing vindt in de praktijk plaats op basis van ICAO-aanbevelingen ter zake, met name non-discriminatie, transparantie en kostengerelateerdheid (inclusief een redelijk rendement). Deze kostengerelateerdheid behelst uitsluitend de interne kosten.

In de vigerende wet (art. 36 Luchtvaartwet) is vastgelegd dat de exploitant de tarieven vaststelt. Het is derhalve aan de exploitant om de hoogte van deze

luchthaventarieven en de daarbij eventueel te hanteren (opbrengstneutrale) tariefsdifferentiatie, bijvoorbeeld naar geluidsklassen of naar uitstoot van emissies vast te stellen. Dit zolang de exploitant maar voldoet aan de bovengenoemde criteria.

Bovendien is met de Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol expliciet vastgelegd dat het behalen van milieudoelstellingen op lokaal niveau (CO, NO_x, VOS, SO₂, PM₁₀) een verantwoordelijkheid is van de luchtvaartsector. In het op 23 januari 2002 gepubliceerde (ontwerp) luchthavenverkeerbesluit worden grenswaarden gesteld voor de uitstoot van deze stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. Het is aan de exploitant om al dan niet het tariefinstrument als sturingsinstrument in te zetten om de milieudoelstelling te halen.

In het nieuwe wetsvoorstel is, onder meer, kostenoriëntatie van de luchthaventarieven voor de aviation-activiteiten in zijn geheel, expliciet vastgelegd in de wet. Daarbij stelt de exploitant de tarieven (en indien hij dit wenst een opbrengstneutrale tariefsdifferentiatie) vast op basis van de interne kosten van de aviation activiteiten. Ook onder het nieuwe wetsvoorstel is het derhalve de keuze van de exploitant of, net als in Zürich, wordt gekozen voor een opbrengstneutrale differentiatie van de luchthaventarieven op basis van emissie-uitstoot van de vliegtuigtypen.

De memorie van toelichting meldt dat bij de tarieven voor luchtvaartactiviteiten 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?

Kosten die voortvloeien uit belasting van het milieu zijn externe kosten (geluid, emissies etc). Het doorberekenen van deze kosten staat los van de privatisering en valt buiten de scope van het wetsvoorstel.

Het verhalen (internaliseren) van deze externe kosten op de gebruikers is een verantwoordelijkheid van de overheid. Dit vergt heffingen die fondsgenererend zijn. Zoals ook in het NVVP is neergelegd, laten internationale verdragen en regelgeving slechts in een beperkte mate ruimte voor de invoering van dergelijke heffingen. Zo is een eenzijdige, nationale invoering van zaken als kerosine-accijns, emissieheffingen (en BTW) momenteel niet haalbaar.

Nederland zet zich in internationaal verband (EU, ICAO) reeds vele jaren in om te komen tot een (verdere) doorberekening van externe milieukosten alsmede om via marktconforme maatregelen te komen tot emissiereductie. Hiernaar worden zowel door ICAO/CAEP als door de Europese Commissie studies verricht. Deze betreffen mogelijke opties voor emissieheffingen (waaronder LTO-heffingen).

In ICAO-verband wordt doorberekening van milieukosten slechts geaccepteerd indien het uitsluitend daadwerkelijke uitgaven (zoals voor het geluidsisolatieproject van woningen rond Schiphol) betreft. Er bestaat internationaal nog geen politieke overeenstemming om hieraan een ruimere interpretatie te geven. Bovendien moeten

deze opbrengsten worden aangewend ter mitigering van de betreffende lokale milieu-effecten.

In het kader van een verkenning naar de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten (Rapportage Fiscale Vergroening, die de staatssecretaris van Financiën per brief van 13 juli 2001 naar de Kamer heeft gestuurd) is voor de luchtvaart een aantal mogelijkheden genoemd, waaronder een LTO-heffing die eenzijdig, nationaal zou kunnen worden ingevoerd. De betreffende werkgroep heeft aanbevolen nader onderzoek te verrichten naar de juridische mogelijkheden en de economische consequenties (concurrentiepositie) voor de Nederlandse luchtvaartsector.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af welke garanties er zijn 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.

De introductie van het huidige wetsvoorstel en de privatisering brengen geen verandering in de invloed van het rijk op het afdwingen van differentiatie van de luchthaventarieven omwille van het milieu.

Met de Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol is expliciet vastgelegd dat het behalen van milieudoelstellingen op lokaal niveau (geluid, lokale emissies) een verantwoordelijkheid is van de luchtvaartsector. Het is aan de exploitant om al dan niet het tariefinstrument als sturingsinstrument in te zetten om binnen de gestelde milieugrenzen te blijven. Voor de luchthavenexploitant zijn er voldoende prikkels om via differentiatie van de luchthaventarieven bijvoorbeeld lawaaiige vliegtuigen of nachtvluchten te ontmoedigen. Immers hoe meer vliegtuigen binnen de milieugrenzen kunnen worden geacommodeerd, des te meer inkomsten voor de luchthavenexploitant worden gegenereerd. Nachtvluchten tellen zwaarder mee voor de geluidsbelasting dan vluchten overdag.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat 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 de leden van de PvdA-fractie.

In het gekozen model van onderhandelde toegang (“negotiated access”) is de exploitant verplicht de gebruikers te consulteren over de tarieven en voorwaarden (inclusief kwaliteit).

Tijdens het consultatieproces kan een individuele gebruiker in de onderhandelingen wensen kenbaar maken voor een specifiek kwaliteitsniveau (service level). Dit kan worden neergelegd in Service Level Agreements (SLA's). Deze kunnen een

collectief of individueel karakter hebben, al dan niet wederkerig bindend zijn en/of een resultaatverplichting inhouden.

Onderwerpen zijn bijvoorbeeld: vliegtuigopstelplaatsen, bagageafhandelingsfaciliteiten en check-in balies. Individuele SLA's gelden in beginsel voor de korte termijn (bijvoorbeeld een seizoen). Zij hebben betrekking op een variatie in het kwaliteitsniveau van de bestaande faciliteiten en diensten en zijn wederkerig bindend. De exploitant moet gemotiveerd aangeven waarom eventueel geen SLA kan worden gesloten of geen rekening kan worden gehouden met de wensen van de gebruikers.

Het non-discriminatiebeginsel vereist dat de betreffende leveringsvoorwaarden desgevraagd ook aan andere gebruikers worden geboden. Andere gebruikers zullen tegen dezelfde tarieven en voorwaarden van deze faciliteiten en diensten gebruik kunnen maken.

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.

Bij de huidige goedkeuringsprocedure op basis van art. 36 LVW is het non-discriminatie beginsel ook van toepassing. Het nieuwe systeem brengt daarin geen verandering. Er is dus geen sprake van een verslechtering van de concurrentiepositie van luchtvaartmaatschappijen. Het nieuwe systeem maakt het wel mogelijk dat meer differentiatie in de voorwaarden, waaronder de kwaliteit, aan de orde kan komen in de (individuele) onderhandeling tussen de exploitant en een luchtvaartmaatschappij, maar de voorwaarden die zij overeenkomen dienen ook desgevraagd voor andere maatschappijen te gelden.

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 luchthavenexploitant krijgt de informatieplicht opgelegd om bij elke beoogde verandering in de tarieven en voorwaarden aan te geven welke doelmatigheidsverbeteringen daarbij een rol zullen spelen. Zo wordt dit aspect onderdeel van de onderhandelingen tussen exploitant en gebruikers.

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?

In 2001 had ca. 27 % van de investeringen op Schiphol betrekking op start- en landingsbanen. In de investeringsbegroting voor 2002 is dit ca. 25 %. Bedacht moet worden dat er geen sprake is van een door de jaren heen ongeveer gelijk percentage. Het betreft slechts een momentopname.

Investerings in de belangrijkste activa (banen, rijbanen, platformen, terminals en gates) worden door Schiphol gedaan voor enkele decennia. Reden achter deze lange termijn is het feit dat de economische levensduur van de activa (gegeven het noodzakelijke onderhoud) in deze orde van grootte ligt. Zodoende worden de afschrijvingen van deze activa ook over een dergelijke lange periode gespreid. Zoals vermeld in het jaarverslag van Schiphol bedraagt de afschrijvingstermijn voor de belangrijkste investeringen in de infrastructuur zoals banen, rijbanen en platformen tussen de 30 en 40 jaar, voor gebouwen is dit tussen de 20 en 40 jaar. De terugverdientijd van dergelijke activa is, analoog, langdurig.

Is ook overwogen de vergunning te verlenen voor een redelijke periode, die vervolgens jaarlijks voortschrijdend wordt verlengd, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten.

Dit is inderdaad overwogen, maar van een dergelijke procedure - die in feite gelijk is aan die van concessieverlening - is afgezien om redenen zoals verwoord in de integrale notitie. Zo wordt daar onder meer gewezen op het bezwaar dat het moment van verlenging tevoren is vastgelegd. De periodieke heroverweging is daarmee minder flexibel dan de combinatie van intrekking en aanwijzing die nu is voorzien.

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.

Verwezen wordt naar de bijgevoegde integrale notitie over de privatisering. Zoals daar is weergegeven is een mainport een luchthaven met een goed ontwikkeld net van continentale en intercontinentale luchtlijnen die optimaal op elkaar aansluiten en dankzij dat vervoerprodukt een optimale economische uitstraling op de regio heeft. Het succes van de mainport is een samenspel van diverse actoren, waarvan NVLS er een is. Ook al onderhouden de luchtvaartmaatschappijen (en met name KLM) het voor de mainport noodzakelijke netwerk, toch levert NVLS een belangrijke bijdrage aan de mainportdoelstelling door een kwalitatief goede luchthaven tegen redelijke tarieven aan de gebruikers aan te bieden. De overheid bemoeit zich nu niet met de bedrijfsvoering van NVLS en zal dat ook na de privatisering niet gaan doen. Dat is immers strijdig met het principe van Schiphol als bedrijf. De overheid stelt wel de randvoorwaarden, zoals goede bereikbaarheid van de luchthaven en het verzorgen voor de landingsrechten voor de luchtvaartmaatschappijen. Het rechtstreeks sturen via slots en tarieven is voor de overheid niet mogelijk. De slots worden door een

onafhankelijke slotcoördinator op basis van (Europese) regelgeving op non-discriminatoire wijze verdeeld. Met betrekking tot het toezicht op de tarieven heeft het kabinet een nieuw economisch reguleringssysteem voorgesteld. Een van de elementen daarin is het principe van non-discriminatie ten aanzien van tarieven en voorwaarden. Dit principe geldt overigens in de huidige situatie ook al. Over de waarborgen van de capaciteit van de luchthaven valt te melden dat IVW toezicht zal houden of de handelswijze van NVLS niet strijdig is met de mainportdoelstelling. Het kabinet heeft een aantal indicatoren voorgesteld op basis waarvan IVW onder andere toezicht kan houden.

Genoemd zijn:

- Luchtvaartmaatschappijen, luchtvaartgerelateerde ondernemingen en andere ondernemingen verplaatsen hun activiteiten naar elders om redenen die aan de exploitant zijn te wijten. Het kan daarbij gaan om het gebrek aan moderne voorzieningen zoals die op een internationale luchthaven vanzelfsprekend zijn, om aanhoudend slecht onderhoud, gebreken in de veiligheid of voortdurende onachtzaamheid met betrekking tot milieunormen, ondanks normale handhaving.
- Benchmarking en andere vergelijkingen laten zien dat Schiphol door toedoen of nalaten van de exploitant een steeds lagere plaats krijgt in de rangorde van vergelijkende overzichten.
- Er blijkt sprake te zijn van onvoldoende investeringen om de voorzieningen op de luchthaven op peil te houden.
- De Staat bereiken steeds meer gegronde klachten over het slechte functioneren van Schiphol door toedoen van de exploitant.

Tenslotte kan worden gesteld dat wanbeheer tot schade zou kunnen leiden aan de hubfunctie indien niet tijdig ingegrepen zou kunnen worden. Het is derhalve zaak dat de mainportontwikkeling zorgvuldig gemonitord wordt. Daarbij dient steeds weer beseft te worden dat die primaire hubfunctie afhankelijk is van vele factoren, zoals de samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen, waaronder met name de 'hub carrier'.

Artikel 8.25.b.

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

Wanbeheer wordt beoordeeld naar de criteria van artikel 8.25a, met name het belang van de continuïteit van de luchthaven. Daarmee wordt het mainportbelang gediend. Het mainportbelang is echter ook afhankelijk van andere factoren en actoren, zoals luchtvaartmaatschappijen. Daarom zijn in het wetsvoorstel ook regels opgenomen met betrekking tot tarieven en voorwaarden. Deze dienen zo veel mogelijk aan te sluiten op de wensen van gebruikers en tevens de exploitant.

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 heeft. Zo nee, wat is de waarde van deze aanwijzing dan?

Ja, die aanwijzing heeft een bindend karakter. Het gaat immers om een besluit in de zin van de Awb en de exploitant dient daaraan gevolg te geven.

Artikel 8.25.d.

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

Allereerst moet gesteld worden dat NVLS en haar aandeelhouders om bedrijfseconomische redenen baat hebben bij een kwalitatief goede luchthaven met oog voor de wensen van de gebruikers, daar dit de kernactiviteit van de onderneming is. Zonder een goede luchthaven met tevreden klanten zullen de commerciële activiteiten ook minder renderen. De locatie Schiphol met het airport city concept is bovendien 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.

Voorts heeft het kabinet als extra waarborg voorgesteld, dat NVLS ook wordt opgelegd naar de wensen van de gebruikers te luisteren en daaraan tegemoet te komen. Ten eerste is in het wetsvoorstel opgenomen, dat over de (kwaliteit) van de dienstverlening en de daarbij behorende tarieven onderhandeld zal moeten worden met de klanten, zijnde de luchtvaartmaatschappijen. Deze onderhandelingen kunnen leiden tot service level agreements (SLA's). Ten tweede wordt de NVLS verplicht om bij een voorstel tot wijziging van de tarieven aan de gebruikers een economische onderbouwing te verschaffen. Mochten legitieme wensen van de maatschappijen over de dienstverlening niet gehonoreerd worden, dan kunnen deze zich tot de NMa wenden. Hiermee heeft het kabinet via regelgeving de 'countervailing power' van de luchtvaartmaatschappijen een formele status gegeven.

Daarnaast, mocht er desondanks sprake zijn van uitholling van het investeringsniveau die leidt tot de situatie dat de continuïteit van de luchthaven als mainport in gevaar wordt gebracht, dan staat de overheid het instrumentarium van de aanwijzing en in laatste instantie de intrekking van de vergunning ter beschikking. IVW monitort op basis van de eerder genoemde indicatoren de ontwikkelingen met betrekking tot de mainport. Als een van de indicaties is opgenomen "er blijkt sprake te zijn van onvoldoende investeringen om de voorzieningen op de luchthaven op peil te houden".

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 tot een forse administratieve last voor de luchtvaartmaatschappijen?

De mogelijkheid om meerdere keren per jaar de tarieven vast te stellen bestaat ook al onder het huidige artikel 36 van de Luchtvaartwet. Er verandert wat dit betreft dus niets ten opzichte van de huidige situatie. Artikel 8.25 d geeft in combinatie met artikel 8.25 e de luchtvaartmaatschappijen de garantie dat zij in ieder geval jaarlijks door de exploitant van de luchthaven geraadpleegd worden over tarieven en voorwaarden. Voorzover er sprake zou zijn van een forse administratieve last, is deze overigens met name van toepassing voor de exploitant.