

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
5 december 2005	2
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGTL 05.005999	-
Onderwerp	
Memorie van antwoord bij wetsvoorstel wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (28074)	

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Financiën, de memorie van antwoord aan bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 074 nrs. 1-2).

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs M.H. Schultz van Haegen

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 18 oktober 2005. Hierin heeft de commissie het kabinet opmerkingen en vragen voorgelegd in relatie tot het voorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol.

In deze memorie van antwoord gaan wij op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen in. Hierbij is de volgorde van het voorlopig verslag zoveel mogelijk aangehouden.

I Vragen en opmerkingen van de commissie

1. Nut en noodzaak, alternatieven, langetermijnperspectief

De leden van de vaste commissie vragen de regering nog eens de kern van “nut en noodzaak” van deze beursgang aan te geven. Zij vragen welke alternatieven vormen van beleid zijn overwogen en op welke gronden deze zijn afgefallen ten gunste van de beleidsvariant “beursgang”.

Alvorens nader op deze vraag in te gaan, willen wij erop wijzen dat het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking heeft op een beursgang. Met het wetsvoorstel worden enkele publieke belangen ten aanzien van de luchthaven Schiphol geborgd, met het oog op vervreemding door de Staat van een minderheidsbelang in de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS). De wijze van vervreemding is hierbij niet aan de orde. Het kabinet ziet overigens een duidelijk nut in een (gedeeltelijke) vervreemding van de N.V. Luchthaven Schiphol. Het kabinet ziet geen noodzaak tot behoud van de status quo. De argumenten die het kabinet hierbij hanteert zijn de volgende. Allereerst volgt uit de privatisering van Schiphol een ontvlechting van verschillende taken die nu door de overheid worden verzorgd. De overheid is regelgever, aandeelhouder en toezichthouder. Dit kan conflicterende belangen opleveren. Een scheiding van petten maakt de uitoefening van al deze taken effectiever. Het kabinet heeft in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid aangegeven dat het aandeelhouderschap van de Staat niet het juiste instrument is om te sturen op publieke belangen en dat het hiervoor ook niet geschikt is. Ten aanzien van Schiphol is het kabinet van mening, dat de publieke belangen via (nieuwe) wet- en regelgeving

adequaat zijn geborgd. Het aandeelhouderschap vervult daarin in beginsel geen rol¹. De overheid heeft de aandelen daarom in principe niet nodig. Conform het beleid inzake Staatsdeelnemingen is afstoting dan aan de orde. Daar komt bij dat er, indien in de toekomst door NVLS nieuwe investeringen gedaan moeten worden waar additioneel aandelenkapitaal voor nodig zou zijn, niet alleen naar de overheid gekeken wordt om kapitaal te verstrekken, maar dat dan ook private aandeelhouders kunnen participeren. Een dergelijke behoefte aan additioneel aandelenkapitaal heeft zich in recente jaren niet voorgedaan, maar kan bij grote investeringen in de toekomst wel ontstaan. Daarnaast heeft Schiphol de overheid als aandeelhouder niet nodig. Het bedrijf kan goed functioneren zonder publieke aandeelhouders. Sterker, privaat aandeelhouderschap kan een positieve impuls betekenen. Een privatisering zorgt er immers voor dat Schiphol te maken krijgt met de tucht van de markt. Dit kan bijdragen aan een (nog) commerciëlere focus, gericht op de behoeften van de klanten, met name de luchtvaartmaatschappijen. Een dergelijke scherpe marktgerichtheid kan, temidden van alle ontwikkelingen in de luchtvaartsector, waaronder deregulering, toenemende concurrentie tussen (hub)luchthavens en opkomst van low-cost-carriers, cruciaal blijken te zijn voor de concurrentiepositie van Schiphol op langere termijn².

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het kabinet een onderzoek laten uitvoeren naar de optimale wijze van vervreemding van een minderheidsbelang. Behalve naar een beursgang is gekeken naar een onderhandse verkoop. Lazard heeft dit onderzoek uitgevoerd en concludeert dat een beursgang de meest voor de hand liggende vervreemdingswijze is, gegeven het uitgangspunt dat een meerderheidsbelang bij de overheid blijft. In de brief die aan de Tweede Kamer is gestuurd staan de argumenten voor deze conclusie³. Het kabinet heeft overigens aangegeven ook open te staan voor een zogenoemde "dual track" aanpak, waarbij een beursgang en een onderhandse plaatsing gelijktijdig worden voorbereid. Het wetsvoorstel staat een andere wijze van verkoop dan via een beursgang niet in de weg.

De commissie verwijst naar de Raad voor Verkeer en Waterstaat, die concludeert dat de overheid bijna alles kan regelen in wet- en regelgeving, maar dat de dynamiek van Schiphol, de mainportfunctie, niet kan worden geborgd via wet- en regelgeving. Daarvoor is het, aldus deze raad, noodzakelijk dat de Staat een meerderheidsaandeel in het bedrijf houdt. De regering heeft echter aangegeven niet te willen sturen op aandeelhouderschap en wil juist een sterke scheiding aanbrengen tussen wet- en regelgeving en het aandeelhouderschap. Zij stuurt immers met regelgeving en niet met aandelen. Bovendien zou dit niet passen binnen het systeem van het vennootschapsrecht.

¹ Slechts als aanvullend ultimum remedium ter bescherming van de continuïteit. Zie hiervoor ook de reactie van het kabinet op het rapport van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, Kamerstukken II, 2004-2005, 28 074, nr. 10.

² Kamerstukken II, 2001-2002, 28 074, nr. 6.

³ Kamerstukken II, 2005-2006, 28165, nr. 26.

Blijkens het gestelde in het nader rapport van de regering op het advies van de Raad van State, is "het uitdrukkelijk niet de ambitie dat de Staat zijn bevoegdheden als meerderheidsaandeelhouder gebruikt om het bedrijfsbeleid van de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS) te beïnvloeden."

De regering stelt tevens dat voor de waarborging van de publieke belangen het niet uitmaakt of de meerderheid van de aandelen NVLS in handen komt van een buitenlandse onderneming. Ook sluit zij na evaluatie van de wet na 5 jaar, verdere privatisering niet uit.

De commissie wil graag weten met welke ambitie de regering vooralsnog dan wél vasthoudt aan de eigendom van een meerderheidsaandeel.

Het uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat relevante publieke belangen beter geborgd zijn via een stelsel van wet- en regelgeving dan via het aandeelhouderschap⁴. Dit uitgangspunt van scheiding van borging van publieke belangen enerzijds en aandeelhouderschap anderzijds heeft het kabinet ook als leidend principe beschouwd in de brief die in juli 2004 in samenhang met het thans voorliggende wetsvoorstel aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gezonden⁵. In geval van NVLS is ter borging van de publieke belangen een adequaat stelsel van wet- en regelgeving van kracht of voorgesteld en daarmee zijn in beginsel de redenen voor aandeelhouderschap vervallen. Het kabinet ziet als (enig) inhoudelijk argument voor behoud van een meerderheidsbelang in NVLS dat dit een extra ultimium remedium biedt bij wanbeheer. Dit biedt de overheid de mogelijkheid om de raad van commissarissen (die de bevoegdheid heeft de bestuurders te benoemen en te ontslaan) te vervangen in geval van dreigend wanbeheer, als de aanwijzing als voorzien in artikel 8.25c niet voldoet. Om deze bevoegdheid te bezitten, houdt de overheid een meerderheid aan⁶. De noodzaak van het behoud van een meerderheidsbelang als aanvulling op het reguleringstelsel van de exploitatievergunning is weliswaar niet evident, maar het kabinet kan zich vinden in de gedachte om deze extra waarborg niet op te geven.

Het wetsvoorstel dat thans voorligt, bevat door een amendement van de Tweede Kamer een wettelijke plicht voor de overheid om een meerderheidsaandeel in NVLS te houden. Binnen het kabinet waren eerder al afspraken gemaakt over behoud van een meerderheid, in lijn met het Strategisch Akkoord van het vorige kabinet. Verdere vervreemding dan een minderheidsbelang is niet aan de orde. Weliswaar acht het kabinet het verstandig periodiek het aandeelhouderschap in staatsdeelnemingen te evalueren, maar er is nu geen voornemen om na vijf jaar verder te vervreemden. Daar komt bij dat, gegeven het huidige wetsvoorstel, voor verdere vervreemding een wetswijziging noodzakelijk is. Verdere vervreemding kan dus slechts plaatsvinden met instemming van het parlement. Gegeven het feit dat de overheid een meerderheidsbelang behoudt, zal de overheid haar daarmee verbonden belangen zo goed mogelijk behartigen. Wij verwijzen in dit verband naar het kabinetsbeleid inzake

⁴ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 165, nr. 2.

⁵ Kamerstukken II, 2003-2004, 25 435, nr. 7.

⁶ Burgerlijk Wetboek Boek 2, artikel 158, vierde lid.

Staatsdeelnemingen, dat er op neer komt dat de ambitie is om het aandelenbeheer op zakelijke wijze in te vullen. De toekomstige opstelling van de Staat als aandeelhouder in Schiphol zal in feite niet anders zijn dan de huidige opstelling, die door een zakelijke invalshoek gedreven wordt.

De commissie vraagt wat de langetermijnvisie van de regering is op Schiphol als mainport en hoe zij de rol ziet van de meerderheidsaandeelhouder/de Staat ten aanzien van de economische belangen van de mainport Schiphol op die lange termijn. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de mainportvisie en de evaluatie van de Wet luchtvaart die begin volgend jaar worden verwacht? Loopt dit wetsvoorstel niet op deze zaken vooruit?

Het kabinet wil de ontwikkeling van de mainport faciliteren en er tegelijkertijd voor zorgen dat de belasting van de leefomgeving en de risico's binnen aanvaardbare grenzen blijven. In het nu lopende mainportproject, dat in 2006 zal worden afgerond, geeft het kabinet uitwerking aan het belang van de mainport en de rol en verantwoordelijkheid van *het Rijk* die daaruit voortvloeien.

De genoemde evaluatie heeft tot doel om het huidige Schipholbeleid te beoordelen, zoals eerder vastgelegd in de Schipholwet en de beide luchthavenbesluiten.

De publieke belangen die met het nu voorliggende wetsvoorstel worden geborgd, en het aandeelhouderschap spelen hierbij geen rol. Daarom ziet het kabinet geen aanleiding om de invoering van de wetwijziging en het tijdstip van de verkoop van een minderheidsbelang afhankelijk te maken van aanvullende studies of evaluaties terzake van de luchthaven en de mainport Schiphol, omdat het ervan uitgaat dat deze studies of evaluaties geen verandering brengen in de definitie van het publieke belang dat in het kader van privatisering geborgd moet worden.

2. Doelstellingen van de vervreemding

De leden van de commissie vragen de regering nog eens uit te leggen wat het voornaamste argument is om tot vervreemding van een minderheidsbelang in Schiphol over te gaan. Zij vragen of het alleen is om additionele middelen ten behoeve van het mobiliteitsbeleid te verkrijgen, zoals was verwoord in het hoofdlijnenakkoord van Balkenende I, of dat ook meer principiële redenen een rol spelen, zoals het voor een deel op "de markt zetten" van de luchthaven, een terugtrekkende overheid. Zij vragen kortom op welke beleidsfilosofie de vervreemding gebaseerd is.

De commissie vraagt dit ook nu de regering op andere terreinen in de infrastructuur zich een meer actieve rol toeëigent; denk bijvoorbeeld aan deelnemingen van het Rijk in de vaste oeververbinding Westerschelde, het Havenbedrijf Rotterdam (de andere mainport!) en in de Zuidas in Amsterdam.

De beleidsfilosofie die aan de vervreemding ten grondslag ligt, is hiervoor al beschreven in het antwoord op de vraag naar nut en noodzaak van de privatisering. Ontvlechting van verantwoordelijkheden en effectiever borging van publieke belangen via wet- en regelgeving, in lijn met het staatsdeelnemingen-beleid, staan voor het

kabinet voorop. Er zijn geen belemmeringen om NVLS te privatiseren. Daar komt bij dat aandelenverkoop additionele middelen kan opleveren die aangewend kunnen worden ten behoeve van het mobiliteitsbeleid.

Het kabinet deelt niet de opvatting dat de Staat zich op de genoemde terreinen in de infrastructuur een meer actieve rol toeigent. Historisch gezien is het vaak de overheid geweest, die verantwoordelijkheid nam voor aanleg en exploitatie van infrastructuur. Bij de door de commissie genoemde voorbeelden gaat het om infrastructuurprojecten die juist meer op afstand van de overheid in een zelfstandige vennootschap worden aangelegd en geëxploiteerd. Privaat aandeelhouderschap in dergelijke vennootschappen wordt niet door het kabinet uitgesloten en het kabinet ziet in die zin geen spanning met het voorstel tot vervreemding van een minderheidsaandeel in NVLS.

De commissie citeert de brief van 4 februari 2002, waarin de Minister van Verkeer en Waterstaat refereerde aan het algemeen kabinetsbeleid om overheidsdeelnemingen te vervreemden als er niet expliciete redenen zijn om deze te behouden: "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." De commissie vraagt om een toelichting op het begrip "andere nuttige zaken". Het betreft hier immers een eenmalig te incasseren opbrengst, die bij uitstek aangewend zou moeten worden ter investering in nieuwe (kennis)infrastructuur, dan wel in vermindering van de staatsschuld. Heeft de regering wellicht al een andere bestemming voor de opbrengst voor ogen? Zo ja, kan die niet worden gefinancierd via staatsleningen? Zijn er met een financiering uit staatsleningen in het verleden problemen ontstaan en is daarom gekozen voor deze weg?

Het kabinet is voornemens de opbrengst van de aandelenvervreemding, conform de gebruikelijke regels, aan te wenden voor aflossing van de staatsschuld. Het verschil tussen de rentebesparing en het gedeerde dividend dat hierdoor ontstaat, wordt dan aangewend voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Het kabinet heeft hierbij mobiliteitsgerelateerde investeringen voor ogen.

De commissie heeft in de stukken gelezen, dat het doel van de privatiseringsoperatie is, dat Schiphol bedrijfsmatiger kan opereren. Zij vraagt waarom er dan niet principieel gekozen is voor een privatisering in die zin dat de regering voorstelt om een meerderheid van de aandelen te verkopen. Met de verkoop van een minderheid van de aandelen zou volgens haar Schiphol immers juridisch gezien eigendom van de Nederlandse Staat blijven.

Het kabinet benadrukt dat Schiphol geen juridisch eigendom is van de Nederlandse Staat. Voor de goede orde: de luchthaven Schiphol is eigendom van de NVLS, die een zelfstandige entiteit is. In deze NV bezit de Nederlandse Staat thans 75,8% van de aandelen. Na voorgenomen vervreemding met inachtneming van het

amendement-Haverkamp (thans artikel 8.2a in het wetsvoorstel) is het de bedoeling dat de overheid een meerderheid van de aandelen bezit.

Het kabinet heeft in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer zijn beweegredenen voor vervreemding van een minderheidsbelang uiteengezet. Dit is met name gelegen in de effectievere sturing via wet- en regelgeving dan via het aandeelhouderschap en ontvlechting van verantwoordelijkheden. In antwoord op het waarom van de principiële keuze voor vervreemding van een minderheidsbelang in plaats van een meerderheidsbelang verwijst het kabinet naar de eerdere, vergelijkbare vraag naar de redenen voor behoud van een meerderheidsbelang.

3. Mogelijke gevolgen van de vervreemding

De commissie merkt op dat de meerderheidsaandeelhouder – in casu de Staat – als overheid allerlei maatregelen kan nemen die voor de mainportfunctie erg belangrijk zijn, maar die voor de minderheidsaandeelhouder(s) eventueel minder positief uitpakken. Men kan hierbij denken aan majeure beslissingen op het terrein van de ruimtelijke ordening. De rijksoverheid kan na verloop van tijd uit ruimtelijk-economische overwegingen moeten besluiten om de luchthaven Schiphol te verplaatsen. De commissie vraagt hoe zo'n majeure beslissing van de Staat zich verhoudt tot haar rol van meerderheidsaandeelhouder van een beursgenoteerde onderneming en tot de belangen van de minderheidsaandeelhouder(s).

Vooraleer tot beantwoording van deze vraag over te gaan, wil het kabinet graag nogmaals benadrukken een scheiding te zien tussen borging van relevante publieke belangen enerzijds en aandeelhouderschap anderzijds. Maatregelen die het kabinet nodig acht voor de mainportfunctie van Schiphol, zoals ook een eventuele verplaatsing van de luchthaven, komen tot stand via het beleidsmatige instrumentarium en niet via het aandeelhouderschap in de luchthavenexploitant. Daarom is ook binnen de Rijksoverheid reeds een scheiding van verantwoordelijkheden aangebracht, waarbij de beleidsmatige sturing ten aanzien van Schiphol berust bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het aandeelhouderschap wordt uitgeoefend door de Minister van Financiën.

Voor de onderlinge verantwoordelijkheden van aandeelhouders is artikel 8 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek de meest relevante regeling. Deze verantwoordelijkheden hebben echter betrekking op gedragingen van de overheid in haar functie als aandeelhouder van de vennootschap. De beleidsmatige rol van de overheid ten aanzien van de activiteiten van de vennootschap heeft geen gevolgen voor haar positie als aandeelhouder, in de zin dat minderheidsaandeelhouders de overheid in haar hoedanigheid als meerderheidsaandeelhouder op haar verantwoordelijkheid in de zin van artikel 8 aan kunnen spreken. Deze verantwoordelijkheid strekt tot besluiten die de overheid neemt in haar functie als aandeelhouder in de vennootschap.

Overigens is het degene die deelneemt in Schiphol bekend dat de overheid heeft aangekondigd meerderheidsaandeelhouder te blijven. Bovendien is tevens bekend dat Schiphol onderwerp is van tal van publieke regels en regelingen, die ook gewijzigd kunnen worden, waardoor een nieuwe situatie kan ontstaan. Het aandeelhouderschap kan de overheid niet in de uitoefening van haar publiek-rechtelijke taak hinderen. Voor de minderheidsaandeelhouder is dat een normaal maatschappelijk risico dat hij neemt bij het nemen van het aandeel. Het vorenstaande geldt zowel voor een beursgenoteerde als een niet-beursgenoteerde onderneming. Overigens geeft artikel 8.2a van de Wet luchtvaart ook de mogelijkheid voor andere overheidsorganen dan de Staat om te voldoen van het criterium van een meerderheidsbelang in overheidshanden.

De commissie wijst erop dat avontuurlijke investeringen of mismanagement in het algemeen een bedreiging kunnen vormen voor de continuïteit van de onderneming als geheel. De voorgestelde waarborgen (3-jaarlijkse rapportageplicht, toezicht door IVW, waarschuwing/ investeringsaanwijzing en de mogelijkheid de exploitatievergunning in te trekken) lijken vrijwel uitsluitend gericht te zijn op de prestaties van de exploitant op aviation gebied. Zorgt hij tijdig voor voldoende capaciteit? Voldoet hij qua investering en onderhoud aan veiligheidseisen? Dat neemt volgens de commissie niet weg dat verpaupering van het non-aviation deel van de luchthaven en daarmee afnemende aantrekkelijkheid voor passagiers evenzeer de continuïteit van de mainport in gevaar kunnen brengen. Ook de met luchtvaartmaatschappijen af te sluiten SLA's zullen zich hier niet of nauwelijks over uitspreken. De commissie vraagt om een reactie op dit punt.

De wettelijke exploitatieplicht, neergelegd in art. 8.25a, ziet op het treffen van voorzieningen die nodig zijn voor een goede afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer en het daarmee samenhangende personen- en goederenvervoer op de luchthaven. Verpaupering van met deze taken samenhangende overige activiteiten kan voor de continuïteit van die taken uiteraard bedreigend zijn. NVLS, en daarmee de private aandeelhouder, heeft echter geen baat bij verpaupering van dit zogenoemde non-aviation deel van de luchthaven, waardoor de aantrekkelijkheid voor passagiers zou afnemen. Het succes van de winkels en de vastgoedontwikkeling hangt in belangrijke mate samen met de ontwikkeling van het luchtverkeer en -vervoer op Schiphol. Mochten de non-aviation faciliteiten op Schiphol verwaarloosd worden, dan zou dit zijn weerslag krijgen op de aantrekkelijkheid van de luchthaven voor de luchtvaartmaatschappijen.

Het is dan ook niet aannemelijk dat NVLS het non-aviation deel van de luchthaven zal laten verpauperen, te meer daar juist de non-aviation-activiteiten commercieel interessant zijn. NVLS, noch de aandeelhouders van Schiphol, zullen dit commerciële belang uit het oog verliezen. De ervaring met geprivatiseerde luchthavens in het buitenland leert ook dat, mede vanwege tariefregulering ten aanzien van aviation, opbrengstgroei in belangrijke mate gerealiseerd werd bij de niet-gereguleerde commerciële activiteiten. Het introduceren van regelgeving ten aanzien van non-aviation ligt daarom niet in de rede.

De commissie haalt de Raad van State aan, die in zijn advies van oordeel is dat het ongewis is welke de financiële gevolgen zijn van de langetermijnbeleidskeuze, die in feite neerkomt op een ongelimiteerde verplichting om mee te financieren teneinde de positie van de Staat als meerderheidsaandeelhouder in stand te houden bij een verdere expansie van de NVLS.

De commissie merkt hierbij op dat het volgens de regering onjuist is om van een ongelimiteerde verplichting te spreken. De aandeelhouders kunnen immers emissievoornemens tegenhouden. Het kabinet stelt dat in de nieuwe situatie een minderheidsdeel van de expansiefinanciering door private aandeelhouders kan worden gefinancierd, zonder dat het meerderheidsaandeel van de overheid verdwijnt. De commissie vraagt de regering nog eens uit te leggen hoe zij in de praktijk bij expansie-investeringen en emissies haar meerderheidsbelang gestalte kan blijven geven.

De zeggenschapspositie van de overheid op het gebied van expansie-investeringen en emissievoornemens is na vervreemding van een minderheidsbelang niet anders dan nu. Op grond van de wet worden besluiten tot uitgifte van aandelen in beginsel door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders genomen. In dit verband heeft de overheid met het houden van een absolute meerderheid een doorslaggevende stem, zodat zij een ongewenste aandelenemissie kan blokkeren.

Indien de overheid instemt met een investeringspropositie met bijvoorbeeld een goede rendementsverwachting en de overheid wenst niet te blokkeren, dan zal (voor zover de overheid hierdoor onder de 50%-grens dreigt te raken) in ieder geval worden geregeld dat de overheid altijd pro rata kan bijkopen om het meerderheidsaandeel te behouden.

Het belangrijkste verschil met de huidige situatie is dat thans een eventuele behoefte aan aanvullend aandelenkapitaal van NVLS geheel door de overheid zou moeten worden opgebracht. Na vervreemding kan bijna de helft van dit nieuwe kapitaal gevonden worden in de private markt. Het beslag op overheidsmiddelen is daardoor kleiner.

4. De positie van de exploitant

In de nieuwe, inmiddels gerealiseerde, rolverdeling tussen sector en Rijk geeft het Rijk de randvoorwaarden aan waarbinnen de sector de beschikbare ruimte (bijvoorbeeld op het gebied van geluid) optimaal zal kunnen benutten. De commissie vraagt of de exploitant nu en in de toekomst over voldoende instrumenten beschikt om die optimalisatie ook werkelijk te realiseren. De Staat kent landingsrechten toe, de onafhankelijke slotcoördinator kent slots toe en ten aanzien van tarieven geldt het non-discriminatie beginsel. Heeft de exploitant voldoende middelen om bijvoorbeeld stille vliegtuigen te bevoordelen ten opzichte van lawaai bakken?

Binnen het reguleringskader voor tarieven en voorwaarden heeft de exploitant nu en in de toekomst een instrument om te komen tot een optimale benutting van de geluidsruimte. Zo past de exploitant op dit moment reeds een tariefsdifferentiatie toe.

De landingsgelden voor lawaaiige vliegtuigen zijn bijvoorbeeld 30% hoger dan het basistarief, terwijl voor geluidarme vliegtuigen een korting wordt verleend van 10%. Ook differentieert NVLS naar dag/nachtperiode. Tijdens de geluidsgevoelige nachtperiode (tussen 23.00 en 06.00 uur) betalen de luchtvaartmaatschappijen 30% meer dan overdag.

Het voorliggende reguleringskader zal aan de toepasbaarheid van het instrument van tariefsdifferentiatie niets veranderen. Hierin is toegestaan dat de lucht-havenexploitant, binnen de eis van kostenoriëntatie voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten, de afzonderlijke tarieven binnen redelijke grenzen mag differentiëren. Daarbij geldt als voorwaarde dat dit opbrengstenneutraal en non-discriminatoir moet worden toegepast.

De eis van non-discriminatie, die in de wet is vastgelegd, brengt met zich mee dat de exploitant voor gelijke diensten niet een verschillend tarief mag vragen aan verschillende luchtvaartmaatschappijen. Dit moet onderscheiden worden van product- en tariefsdifferentiatie, zoals bijvoorbeeld naar geluidscategorieën van een vliegtuig, die wel is toegestaan. Dit is immers geen discriminatie naar luchtvaartmaatschappij. Dit is in lijn met de wereldwijd aanvaarde aanbevelingen van de International Civil Aviation Conference (ICAO).

II Vragen en opmerkingen uit verschillende fracties

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering Schiphol op zichzelf beschouwt terwijl Schiphol onderdeel uitmaakt van een gebied waarin het de motor is. Met andere woorden, verkoopt de regering met de aandelen Schiphol niet veel meer dan dat?

De luchthaven Schiphol heeft een belangrijke economische uitstraling. De Nederlandse passagiers (zakelijke reizigers en toeristen) en het in Nederland gevestigde bedrijfsleven (export) profiteren van het netwerk van luchtverbindingen van en naar Schiphol. Bovendien is het netwerk een gunstige factor voor het vestigingsklimaat, dat internationaal bedrijfsleven en investeringen aantrekt. Ten slotte faciliteert de mainport met de goede verbindingen het toerisme naar Nederland. De mainport levert derhalve een belangrijke bijdrage aan de economische ontwikkeling en werkgelegenheid van ons land.

Met de verkoop van aandelen NVLS verkoopt de Staat niet meer dan een minderheidsbelang in de exploitant van de luchthaven. Voor de positie van Schiphol als mainport, en daarmee de uitstraling naar de regio, zijn vooral de luchtvaartmaatschappijen en met name de home carrier KLM met haar partners essentieel. Daarnaast heeft de overheid zelf een belangrijke rol, waar het gaat om het zorgdragen voor de markttoegang van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en een goede lucht- en landzijdige ontsluiting.

Door zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de luchthaveninfrastructuur heeft NVLS als luchthavenexploitant overigens wel invloed op de aantrekkingskracht van Schiphol. Juist vanwege de uitstralingseffecten en de invloed op het vestigingsklimaat heeft het kabinet in het wetsvoorstel naast het voorkomen van misbruik van marktmacht ook het belang van de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in

de mainport geborgd. Hiermee kan het kabinet in de toekomst de publieke belangen beter behartigen dan nu via het aandeelhouderschap mogelijk is.

Deze leden vragen op welke wijze dit wetsvoorstel de kwaliteit van het milieu en de duurzaamheid borgt, ook op de langere termijn.

Dit wetsvoorstel borgt niet de kwaliteit van het milieu en de duurzaamheid. Deze publieke belangen worden geborgd door hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart en de luchthavenbesluiten, waaraan de luchthavenexploitant zowel in publieke als in private handen zich dient te houden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering denkt te sturen via wet- en regelgeving. Zij vragen de regering of zij kan meedelen hoe zij de expertise in huis heeft of haalt om überhaupt zo'n ingewikkeld complex als de mainport Schiphol te kunnen sturen en controleren.

Op het gedeelte van het thans voorliggende wetsvoorstel dat ziet op voorkomen van misbruik van de economische marktmacht van NVLS, wordt toegezien door de Vervoerkamer van NMa, die speciaal voor dergelijke economische vraagstukken is opgezet.

De Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Verkeer en Waterstaat, ziet toe op het publieke belang "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport", dat via de exploitatievergunning wordt geborgd. Dit borgingsinstrument is overigens uitsluitend gericht op de exploitant en heeft dus geen betrekking op de gehele mainport. In het complex, dat met het begrip "mainport" wordt aangeduid, hebben verschillende partijen, zoals de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen, de luchtverkeersleiding, de slotcoördinator, het bedrijfsleven en ook de overheden hun eigen verantwoordelijkheden. Het gaat hier alleen om kwaliteits- en capaciteitsaspecten, die onder de directe operationele verantwoordelijkheid van NVLS vallen. Dit betreft onder meer het banenstelsel, de terminals, pieren en gates, het bagage-afhandelingsstelsel, opstelplaatsen voor vliegtuigen en de voorrijwegen. Door middel van periodieke of desgewenst incidentele informatievoorziening hebben de minister en de NMa toegang tot de daartoe noodzakelijke gegevens.

De leden, behorende tot de fractie van het CDA, merkten op dat met betrekking tot transparantie in het verleden is besloten om het voormalige staatsbedrijf der PTT te splitsen in een post- en telecombedrijf. Op deze wijze zou het voor toekomstige aandeelhouders inzichtelijker worden wat de kernactiviteiten van het bedrijf zijn. Op dit moment worden er door de Schiphol Group zeer diverse activiteiten ontwikkeld, men is niet alleen verantwoordelijk voor de luchthaven en de infrastructuur op de locatie in de Haarlemmermeer, men draagt ook mede verantwoordelijkheid voor onder andere de luchthavens Lelystad, Eindhoven en Rotterdam. Daarnaast is men actief in het vastgoed, de exploitatie van winkels en diverse andere activiteiten. Deze leden vragen of de regering kan aangeven waarom er niet voor gekozen is om te beoordelen welke activiteiten noodzakelijk zijn voor de mobiliteit in Nederland, deze in overheidshanden te houden en de niet noodzakelijke activiteiten te vervreemden.

In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt al gesproken van een aviation en een non-aviation deel. Waarom heeft het niet de voorkeur van de regering om de nu aangebrachte boekhoudkundige scheiding ook een juridische te laten zijn zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten het geval is?

Het kabinet kiest er voor om ten behoeve van de borging van de publieke belangen een splitsing aan te brengen in de administratie van de luchthaven Schiphol, maar niet de efficiency van een geïntegreerd bedrijf ("economies of scope") onnodig te door kruisen.

Het huidige succes van de luchthaven Schiphol is ook vooral te danken aan het geïntegreerde "Airport City"-concept, waarbij de verschillende maar samenhangende activiteiten binnen één onderneming konden worden uitgevoerd. Zo wordt bijvoorbeeld voor zowel de luchtvaartactiviteiten als de niet-luchtvaartactiviteiten gebruik gemaakt van de terminal. Splitsing in twee ondernemingen zou een moeizame operationele afstemming tussen beide ondernemingen teweegbrengen. De integratie heeft bij Schiphol ook een positieve prikkel op investeringen in de luchtvaartactiviteiten, aangezien investeringen in capaciteit ook kunnen leiden tot meer inkomsten voor de commerciële niet-luchtvaartactiviteiten.

Het voorbeeld van de splitsing van de voormalige PTT betreft een wezenlijk andere situatie, omdat de band tussen de twee werkmaatschappijen PTT Post en PTT Telecom steeds losser werd. Bovendien was deze splitsing niet door de overheid opgelegd.

De situatie ten aanzien van eigendom en financiering van luchthavens in de Verenigde Staten, waar terminals dikwijls in bezit zijn van een of meer luchtvaartmaatschappijen, is in vele opzichten niet vergelijkbaar met de Europese. Op Schiphol is bijvoorbeeld sprake van een "one terminal concept" waarvan een groot aantal luchtvaartmaatschappijen gebruik moet maken. In dat geval zou beheer door bijvoorbeeld één luchtvaartmaatschappij van de passagiersterminal gemakkelijk tot problemen kunnen leiden ten aanzien van de toegang tot deze voorziening.

Het kabinet steunt de visie van het management van NVLS dat een geïntegreerde bedrijfsvoering de voorkeur geniet, althans het kabinet ziet in ieder geval geen aanleiding voor een verplichte juridische splitsing. Een geïntegreerde bedrijfsvoering is ook volstrekt in lijn met de aanpak die andere Europese luchthavens volgen. Bij de luchthavens van Brussel en Zürich is voorheen sprake geweest van exploitatiemodellen, waarbij de luchtvaartgebonden infrastructuur (taxi-, start- en landingsbanen) enerzijds en de terminals en andere gebouwen anderzijds gescheiden werden geëxploiteerd. In beide gevallen is die scheiding vervolgens weer opgeheven. Het kabinet heeft een weloverwogen keuze gemaakt om NVLS niet te splitsen in twee afzonderlijke ondernemingen, te weten de luchtvaartactiviteiten resp. de niet-luchtvaartactiviteiten.

Het kabinet merkt over de regionale luchthavens op dat de huidige integrale visie op de rijksbetrokkenheid bij deze luchthavens is neergelegd in de nota inzake de regionale-luchthavenstrategie (RELUS). Daarin is de basis gelegd voor nieuwe

financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en deze luchthavens. Op grond hiervan heeft het Rijk zich teruggetrokken uit de financieel-bestuurlijke en eigendomsverhoudingen met deze luchthavens. Dit wordt overgelaten aan regionale overheden, dan wel private partijen. Het kabinet ziet geen noodzaak om regionale luchthavens in publieke handen te houden.

Artikel 8.2a

In deze bepaling is vastgelegd dat het meerderheidsbelang in economische en juridische zin moet worden gehouden door de overheid en de Minister van Financiën een of meer overheidsorganisaties aanwijst ter uitvoering daarvan. De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt bedoeld met overheidsorganisaties. Kan dat ook een zelfstandig bestuursorgaan zijn? Moeten hieronder niet uitsluitend de Staat, gemeenten en provincies worden begrepen? Aannemende dat dit bedoeld is, zouden deze leden voorts graag vernemen op welke wijze kan worden verzekerd, dat aandelen die door andere overheden dan de Staat worden gehouden door deze niet aan andere partijen kunnen worden overgedragen dan aan de Staat of mede-overheden. Dezelfde vraag stelden zij met betrekking tot de uitoefening van zeggenschap (overdracht stemrecht door volmachtverlening bijvoorbeeld). Dezelfde leden zouden graag een volledig overzicht ontvangen van de regering waarin uiteengezet wordt welke verschillen in zeggenschap zullen bestaan na invoering van deze wet en vervreemding van een minderheidsbelang in vergelijking met de huidige zeggenschapsverhouding en welke middelen minderheidsaandeelhouders alsdan kunnen aanwenden ter bescherming van hun belangen.

In de toelichting op het amendement onder stuknummer 19 wordt door de indiener opgemerkt, dat door behoud van een meerderheidsbelang de Staat c.q. de overheid via het aandeelhouderschap het mainportbelang kan invullen. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering het denkbaar acht dat dit overheidsbelang divergeert ten opzichte van het vennootschapsbelang dat een aandeelhouder in acht moet nemen. Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering het dan met deze leden eens, dat het aandeelhouderschap niet ten dienste van een ander belang dan het vennootschapsbelang mag worden aangewend?

Deze leden vragen ook of de regering nader kan ingaan op de vraag hoe gegarandeerd kan worden dat de 50-plus van de overheid als geheel (Rijk, Amsterdam en Rotterdam) te allen tijde gehandhaafd kan worden. Met andere woorden, wanneer de beide andere overheden of één daarvan hun aandelen willen vervreemden, wie is dan aansprakelijk voor het uitgangspunt 50-plus en hoe gaat dat dan in z'n werk, zowel bij een beursgang als bij onderhandse plaatsing?

Artikel 8.2a heeft tot doel om te waarborgen dat de overheid ten minste een meerderheid van het economisch en juridisch belang in de exploitant van de luchthaven Schiphol houdt. Om geen enkel misverstand te laten bestaan over de vraag welke overheden kunnen worden aangemerkt als aandeelhouder die voldoet aan het vereiste dat de overheidszeggenschap in de luchthaven Schiphol gewaarborgd is, wijst de Minister van Financiën de overheidsorganisaties aan die

voor het aandeelhouderschap in aanmerking komen. Het is niet in het belang van de Staat om de overheidszeggenschap te versnipperen. Het is dan ook niet de bedoeling om andere overheden aan te wijzen dan de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, zolang zij aandelen houden in de exploitant van de luchthaven Schiphol.

De ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 8.2a zal verzekeren dat de aandelen niet aan andere overheden kunnen worden overgedragen dan aan de Staat en daartoe in die regeling aangewezen overheden en dat de meerderheid van de aandelen in handen van deze overheden blijft. Voor het behoud van de meerderheid van overheidsaandelen is de Staat verantwoordelijk. Voor de ministeriële regeling geldt een voorhangprocedure.

Het zou in strijd zijn met de wettelijke regels inzake doelmatigheid en risicoarm kasbeheer van de Comptabiliteitswet 2001 en, meer algemeen, met het beleid van het kabinet terzake van staatsdeelnemingen om andere overheden als belegger te laten deelnemen. Om deze reden komen ook zelfstandige bestuursorganen niet in aanmerking, nog daargelaten dat deze organen primair tot taak hebben om te besturen. Overdracht van stemrecht kan niet verhinderen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Financiën ingevolge de ministeriële regeling de mede-overheden zal moeten kunnen aansturen wat hun stemgedrag betreft als het noodzakelijk mocht blijken het vertrouwen in de raad van commissarissen op te zeggen.

Het kabinet acht het overigens denkbaar dat het overheidsbelang met betrekking tot de mainport divergeert ten opzichte van het vennootschapsbelang. Een aandeelhouder (anders dan een commissaris) behoeft echter niet primair het vennootschapsbelang in acht te nemen. Op grond van artikel 8 van boek 2 van het BW dient een aandeelhouder zich wel zodanig jegens de vennootschap – en degenen die krachtens de wet en statuten bij de organisatie zijn betrokken – te gedragen als door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd. Deze regel kan meebrengen dat een aandeelhouder geen beslissingen kan nemen die hem bevoordelen ten koste van de minderheidsaandeelhouders. Bij het behartigen door de Staat van het publieke belang is van een dergelijke situatie tussen aandeelhouders geen sprake.

Artikel 8.25b

In het eerste lid van deze bepaling is onder a als intrekingsgrond genoemd: wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht. In de memorie van toelichting op pagina 9 worden drie indicaties van dat wanbeheer genoemd. Het is de leden van de CDA-fractie opgevallen, dat alleen in het eerste sub-deel van de tweede indicatie een verband wordt gelegd met de continuïteit van de luchthaven. Dat lijkt hen niet in overeenstemming met de in de wetsbepaling uitdrukkelijk gestelde eis, dat het wanbeheer de continuïteit van de luchthaven in gevaar brengt. Zij vragen of de regering kan aangeven waar in de eerste, de derde en het tweede sub-deel van de tweede indicatie het verband is gelegen met het in gevaar brengen van de continuïteit van de luchthaven. Voorts viel het deze leden op, dat ook een afnemende economische activiteit op en rond de luchthaven, te wijten aan de exploitant, genoemd wordt als wanbeheer (eerste indicatie). Dat hoeft echter

de continuïteit van de luchthaven *als luchthaven* niet in gevaar te brengen. Sluiting van winkels en/of afname van inkomen uit de exploitatie van niet-luchtvaartgebonden onroerend goed bedreigt prima facie op zichzelf niet de continuïteit van de luchthaven. In dit verband wezen deze leden erop, dat blijkens de nota naar aanleiding van het verslag (pag. 36) binnen het totaal van de exploitatiekosten inclusief vermogenskosten de aviationactiviteiten verlieslatend zijn en de commerciële landzijdige activiteiten winstgevend. Zij verzoeken om een toelichting terzake.

De wettelijke exploitatieplicht, neergelegd in artikel 8.25a, ziet op het treffen van voorzieningen die nodig zijn voor een goede afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer en het daarmee samenhangende personen- en goederenvervoer op de luchthaven.

De in deze vraag bedoelde wettelijke intrekingsgrond vereist dat sprake is van wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in de zin van artikel 8.25a in gevaar wordt gebracht of van het ernstige vermoeden dat dergelijk wanbeheer zich dreigt voor te doen (artikel 8.25b respectievelijk artikel 8.25c). De minister heeft dienaangaande een ruime beoordelingsbevoegdheid. De in de vraag genoemde passage in de memorie van toelichting spreekt dan ook niet over de intrekingsgrond als zodanig, maar over mogelijke indicaties. Zij bevat geen uitputtende opsomming. De daar bedoelde ongewenste ontwikkelingen kunnen een eerste indicatie zijn voor wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht of voor het ernstige vermoeden dat dit wanbeheer zich dreigt voor te doen. Van de bedoelde indicatoren geeft de eerste aan, dat het structureel afnemen van de economische bedrijvigheid op en rond de luchthaven mogelijkwijs een indicatie is van het wettelijke wanbeheer of van een ernstig vermoeden dat het bedoelde wanbeheer zich dreigt voor te doen, voor zover deze structurele afname aan de exploitant is te wijten. De derde geeft aan, dat bijvoorbeeld structurele en gegronde klachten van gebruikers van de luchthaven een indicatie kunnen zijn dat het bedoelde wanbeheer of het bedoelde vermoeden zich dreigt voor te doen, eveneens voorzover dit aan de exploitant is te wijten. Het tweede subdeel van de tweede indicator geeft aan dat het teruglopen van het internationale concurrentievermogen van de luchthaven, voor zover dat aan de exploitant te wijten is, eveneens een aanleiding kan zijn voor het bedoelde wanbeheer of vermoeden.

De vraag waarom de aviation activiteiten verlieslatend zijn, hangt samen met de regulering van de opbrengsten uit de luchthaventarieven. Deze opbrengst is naar boven begrensd en mag ten hoogste gelijk zijn aan de kosten van de luchtvaartactiviteiten inclusief een redelijk rendement. Voor dit redelijk rendement is als maatstaf gekozen de Weighted Average Cost of Capital (WACC), oftewel de gemiddelde gewogen vermogenskostenvoet. Dit leidt ertoe dat de luchthaven-exploitant, in economische zin, een beperkte winst kan maken. Dit geldt zowel voor de huidige situatie als na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Wel kan er een verlies ontstaan, in de zin dat vermogenskosten niet volledig terugverdiend worden, als de tariefopbrengst onder deze bovengrens ligt.

De commerciële niet-luchtvaartactiviteiten zijn, in economische zin, wel winstgevend. Door de specifieke ligging nabij de luchtvaartactiviteiten, met een omvangrijk net van luchtverbindingen en grote stromen reizigers, is voor bepaalde commerciële niet-luchtvaartactiviteiten (zoals winkels, verhuur van kantoorruimten, onroerend goed, autoparkeren) een aantrekkelijk klimaat geschapen. Indien dit soort economische bedrijvigheid zou afnemen, zou dit een indicatie kunnen vormen dat wanbeheer dreigt waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht.

De leden van de CDA-fractie vragen of na aanvaarding van deze wet titel 8 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek omtrent de geschillenregeling en het recht van enquête van toepassing zal zijn. Zo ja, op grond waarvan? Zo nee, op grond waarvan niet, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Ongeacht het antwoord op de hiervoor gestelde vragen omtrent titel 8 boek 2 BW stellen deze leden – na een toelichting van hun kant – nog de volgende vragen op dit onderdeel. Waarom wordt gesproken van wanbeheer en niet van wanbeleid? Welke relevantie heeft de jurisprudentie van de Ondernemingskamer in het Amsterdamse Gerechtshof, respectievelijk van de Hoge Raad inzake toepassing van titel 8 van boek 2 van het BW voor de beoordeling van de vraag of sprake is van wanbeheer? Ware het niet wenselijk geweest om hier uitdrukkelijk te verwijzen naar die jurisprudentie? Indien de regering zou antwoorden, dat uitdrukkelijk bedoeld is volledig te abstraheren van de civielrechtelijke jurisprudentie ex titel 8 van boek 2 van het BW, omdat bij de toetsing aan de in deze wet vast te leggen vergunningvoorwaarde – wat artikel 8.25b, eerste lid onder a au fond is – alleen publiekrechtelijke belangen aan de orde zijn, creëert dit wetsvoorstel dan niet een ongewenste vermenging van civiel en publiek recht?

Voorts aannemende dat de geschillenregeling van de eerste afdeling van titel 8 toepassing vindt, rijst de vraag naar de visie van de regering op het begrip “gedragingen die het belang van de vennootschap” schaden in artikel 2:336 van het BW en het schade van de belangen van mede-aandeelhouders in de zin van artikel 2:343 van het BW. Niet alleen als vergunningverlener, maar ook als aandeelhouder kan de Staat het publieke belang dat de exploitant moet behartigen in het oog houden bij zijn stemgedrag als aandeelhouder, respectievelijk de uitoefening van haar overige aandeelhoudersbevoegdheden. Aangezien het vennootschapsbelang gediend zal zijn met behoud van de exploitatievergunning, behoeft dat niet tot een belangenconflict te leiden. Dat ligt echter anders, indien het criterium van artikel 8.25b, eerste lid, onderdeel a, onduidelijk is, omdat het ruimer kan worden uitgelegd dan de letterlijke tekst doet vermoeden. Indien de Staat als aandeelhouder uitgaat van een ruime uitleg en zich daardoor in haar stemgedrag laat leiden, kunnen de minderheidsaandeelhouders dat opvatten als een botsing tussen vermeend publiek belang en vennootschapsbelang of aandeelhoudersbelang op grond waarvan zij een beroep zouden kunnen doen op artikel 3:336 of 3:343 van het BW. Het laatste woord daarover heeft dan de civiele rechter, terwijl tegelijkertijd de bestuursrechter is geroepen te oordelen over het begrip wanbeheer dat de continuïteit van de luchthaven in gevaar brengt. Hier ligt dus een belangrijk afgrenzingsprobleem en het aanzienlijke risico dat tegenstrijdige rechterlijke oordelen tot stand komen. Nu zou de

regering kunnen antwoorden, dat toepassing van een van beide bepalingen uit boek 2 van het BW nog niet impliceert dat sprake is van wanbeheer door de exploitant, zodat niet waarschijnlijk is dat tegelijkertijd twee, elkaar tegensprekende rechterlijke oordelen zullen volgen. De bestuursrechter komt immers pas tot een oordeel als de Staat de vergunning wil intrekken en in die situatie zal niet spoedig een gedraging aan de orde zijn als bedoeld in artikel 3:336 of 3:343 van het BW. Dat is echter betrekkelijk. Op grond van artikel 8.25c kan de Staat immers aanwijzingen geven aan de exploitant bij dreiging van gevaar voor de continuïteit als gevolg van wanbeheer. Over die dreiging kunnen de minderheidsaandeelhouders anders denken dan de Staat. Indien zij zich verzetten tegen uitvoering van de opgelegde maatregelen en wensen dat de directie bestuursrechtelijk ageert daartegen, is er niet te veronachtzamen risico dat bij weigering van de directie en weigering van de Staat om (via de raad van commissarissen bij toepassing van het structuurregime) de directie te vervangen een of meer minderheidsaandeelhouders naar de civiele rechter stappen. De civiele rechter moet zich dan wel degelijk uitlaten over het begrip wanbeheer dat de continuïteit van de luchthaven bedreigt. Tegelijkertijd zou een minderheidsaandeelhouder als belanghebbende kunnen trachten te ageren tegen toepassing van artikel 8.25c van dit wetsvoorstel.

Dit laatste bracht de leden van de CDA-fractie bij de vraag of een minderheidsaandeelhouder belanghebbende is in de zin van artikel 8.25i. Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot het begrip belanghebbende? Zo nee, waarom voor de minderheidsaandeelhouder geen uitzondering gemaakt?

Ook op een ander front kan zich een botsing voordoen tussen publiek recht en civiel recht. Intrekking van de vergunning zal immers tevens het einde van het erfpacht inluiden. Sluit de regering uit, dat de civiele rechter eerder uitspraak doet over de rechtmatigheid van de erfpachtsbeëindiging dan de bestuursrechter? Anders gezegd: hoe waarborgt de regering dat de leer van de formele rechtskracht toepassing vindt?

De geschillenregeling is krachtens artikel 335 van boek 2 van het BW van toepassing op een besloten vennootschap en een naamloze vennootschap met een besloten karakter of wel waarvan de statuten uitsluitend aandelen op naam kennen, een blokkeringregeling bevatten en niet toelaten dat met medewerking van de vennootschap certificaten aan toonder worden uitgegeven. De statuten van NVLS voldoen alleen aan de eerste twee cumulatieve vereisten. Echter, hoewel de statuten van NVLS het verbod dat met medewerking van de vennootschap geen certificaten aan toonder kunnen worden uitgegeven niet kennen, kan worden beargumenteerd dat de geschillenregeling wel van toepassing is, nu wel voldaan is aan de eerste twee criteria en geen toondercertificaten zijn uitgegeven. Als echter ook niet aan de eerste vereisten wordt voldaan, zoals bij een beursgang, in welk geval de statuten geen blokkeringregeling zullen bevatten, is de geschillenregeling in ieder geval niet van toepassing.

Het recht van enquête geldt op grond van artikel 344 van boek 2 van het BW thans ook voor NVLS. Dit zal bij een beursgang of onderhandse verkoop niet anders zijn.

De term wanbeheer heeft een eigen betekenis in het kader van de Wet luchtvaart en heeft niet de betekenis van wanbeleid in de zin van boek 2 van het BW. Het gaat hier om een specifieke publiekrechtelijke regeling, die mede in verband staat met de verschillende wettelijke waarborgen voor informatievoorziening ten behoeve van de minister. Het is niet de bedoeling om aan te sluiten bij het begrip wanbeleid zoals dat wordt gebruikt in het kader van het ondernemingsrecht door de Ondernemingskamer van het Amsterdamse Gerechtshof en de Hoge Raad.

De wettelijke verplichtingen die terzake van de exploitatie op de exploitant rusten, om het niet tot wanbeheer of een ernstig vermoeden van dreigend wanbeheer te laten komen waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar wordt gebracht, zijn sectorspecifiek van aard. Dit geldt ook voor de verplichtingen die het de minister mogelijk moeten maken om een oordeel te vormen over de vraag of van dergelijk wanbeheer of van een ernstig vermoeden van dreigend wanbeheer sprake is. Het verschil tussen wanbeheer en wanbeleid is, dat bij wanbeheer kan worden ingegrepen door de minister en bij wanbeleid kan worden ingegrepen door de aandeelhouders.

De term beheer is niet gekozen voor de verlening van de vergunning: er is sprake van een exploitatievergunning en niet van een luchthavenbeheersvergunning. Het wetsvoorstel spreekt ook niet van de beheerder van Schiphol of van de beheerder van de luchthaven. Van beheer in tegenstelling tot exploitatie waarvan het wetsvoorstel spreekt, is in het verleden ook nooit sprake geweest. Integendeel, Schiphol heeft veel van haar succes juist te danken aan het feit dat de luchthaven als een gezond bedrijf is geëxploiteerd. Daarom is het uitgangspunt van het wetsvoorstel en van de eerdere, door de Tweede Kamer onderschreven, beleidsnota's ook steeds geweest dat de succesformule van Schiphol als bedrijf moest worden voortgezet. Het begrip belanghebbende in artikel 8.25i wijkt, conform de algemene regel in het bestuursrecht, niet af van het begrip belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat het besluiten betreft in de zin van de Awb. Wel afwijkend is dat, gelet op het grote belang, direct beroep is opengesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak.

In de jurisprudentie wordt de vraag wie belanghebbende is, beoordeeld aan de hand van het bestaan van een rechtstreeks, actueel, objectief bepaalbaar en individueel belang. Specifiek op de aandeelhouder-belanghebbende betrekking hebbende jurisprudentie is bijzonder casuïstisch en schaars. De bestuursrechter kijkt vooral praktisch naar de zaak (en minder vanuit vennootschapsrechtelijk perspectief). Daarbij is duidelijk dat de rechter steeds beoordeelt of het belang van de aandeelhouder vereenzelvigd kan worden met dat van de vennootschap waartoe het besluit is gericht. Zo is wat betreft de directeur/enig aandeelhouder aangenomen dat deze een persoonlijk en direct belang heeft bij een tot zijn vennootschap gericht besluit. Voor de minderheidsaandeelhouder is die vereenzelving niet vanzelfsprekend. Het enkele feit dat een minderheidsaandeelhouder wel zou opkomen, maar de vennootschap zelf niet, zou reden moeten zijn om te concluderen dat de belangen van deze aandeelhouder niet kunnen worden vereenzelvigd met die van de vennootschap.

Ook om een andere reden is niet te verwachten dat de minderheidsaandeelhouder kan worden aangemerkt als belanghebbende. Aan het feit dat de minderheids-

aandeelhouder een rechtstreeks, actueel, objectief bepaalbaar en individueel belang heeft dat is te vereenzelvigen met dat van de vennootschap, staat in de weg dat de belangen van de minderheidsaandeelhouder immers steeds uitsluitend verband zullen houden met de civielrechtelijke relatie tussen vennootschap en kapitaalverschaffers en dat is een afgeleid belang.

Het kabinet kan verder niet uitsluiten dat een partij toegang zoekt tot de civiele rechter en dat die gegeven wordt als de civiele rechter daar aanleiding toe ziet. Intrekking van de vergunning betekent het einde van de erfpacht. Tegen de intrekking van de vergunning kan worden opgekomen, onder andere met een verzoek om een voorlopige voorziening. Overigens geldt de gebruikelijke rechtsbescherming. Of sprake is van formele rechtskracht van een besluit, hangt af van het recht en niet van het kabinet. Daarvoor is beslissend dat tegen een besluit geen bezwaar of beroep meer openstaat.

Erfpacht

De leden van de CDA-fractie zouden graag zo uitvoerig mogelijk worden geïnformeerd over de erfpachtvoorwaarden die voor de exploitant zullen gaan gelden. Zij vragen of ze het goed zien, dat – mede gezien de verlieslatende aviationactiviteiten en de winstgevende commerciële landzijdige activiteiten – het aantrekken van vreemd vermogen door de exploitant vooral zal geschieden met als onderliggende zekerheid de exploitatie van het erfpacht op het niet-luchtvaartgebonden onroerend goed. Zij vragen hoe zij zich de financierings- en zekerheidsconstructies moeten voorstellen die de exploitant en financiers daarbij zullen toepassen. Wat is met name de waarde van zekerheden op erfpacht, c.q. opstallen geplaatst op erfpachtgrond, indien de erfpachtduur onzeker is, omdat de erfpacht eindigt bij intrekking van de exploitatievergunning? In dit verband wezen deze leden erop, dat bepaald niet ondenkbaar is, dat de waarde van een opstal, door de Staat bij einde van de erfpacht aan de exploitant te vergoeden, lager ligt dan de schuld waarvoor die opstal als zekerheid dient. Met name bij langlopende financieringen – en daar zal hier sprake van zijn – is zo'n financieel nadelige situatie verre van denkbeeldig. Met dat risico zullen financiers dus moeten rekenen. Dat betekent dat zij hetzij alleen kortlopende leningen zullen afsluiten, hetzij ruime veiligheidsmarges inbouwen en dus minder krediet zullen geven dan bij een beter calculeerbare zekerheid. Indien de regering deze effecten niet verwacht, is dat dan niet omdat de impliciete verwachting in de financiële markten zal zijn, dat de Staat dat verschil wel zal bijpassen?

De hiervoor ontvouwde gedachtegang laat zich uiteraard voortzetten bij de te interesseren beleggers in risicodragend aandelenkapitaal. Indien immers de exploitant grote schulden aangaat, maar het risico aanwezig is dat die schulden niet of slechts ten dele betaald kunnen worden uit de afrekening van de opstallen bij het einde van de erfpacht, gaat dat ten koste van het geplaatste aandelenkapitaal. De Staat leidt daar als aandeelhouder ook nadeel van, maar kan in de toekomst als grondeigenaar weer profiteren van de waardestijging van die opstallen. Het komt de leden van de CDA-fractie dan ook voor, dat dergelijke aandelen op de beurs nog niet

zo gewild zullen zijn, terwijl bij onderhandse plaatsing institutionele beleggers wel eens belangrijke voorwaarden zouden kunnen stellen ter afdekking van het risico bij beëindiging van de erfpacht. Zij verzochten de regering uitvoerig op deze problematiek te willen ingaan.

De belangrijkste erfpachtsvoorwaarden zoals die naar verwachting met Schiphol zullen worden overeengekomen zijn:

- de erfpacht is eeuwigdurend en er is geen canon verschuldigd;
- overdracht van de erfpacht zonder toestemming van de eigenaar is niet mogelijk tenzij aan een vennootschap die tot de Schiphol Group behoort;
- overdracht van de aandelen van de vennootschap waarin zich een erfpacht bevindt is niet mogelijk;
- alle lasten en belastingen betreffende de erfpacht en de onroerende zaak waarop de erfpacht betrekking heeft en de opstallen daarop, zijn voor rekening van de erfpachter;
- de erfpacht eindigt als de exploitatievergunning is ingetrokken zoals voorzien in het wetsvoorstel en als de Staat in verband met een ingebruikneming van een andere luchthavenlocatie de exploitatie van de luchthaven Schiphol beëindigt; in dat geval vergoedt de eigenaar aan de erfpachter de waarde van de erfpacht en de opstallen uitgaande van een "going concern" (luchthaven) bestemming;
- wanneer grond niet langer behoort tot het luchthaventerrein zal de canon worden aangepast aan de gewijzigde bestemming; de erfpachter zal aan de eigenaar de alsdan onstaande meerwaarde vergoeden. Hierop wordt slechts uitzondering gemaakt wanneer een en ander gevolg is van een betere/efficiëntere aanwending van de gronden waardoor dezelfde luchthavenactiviteiten op een kleiner terrein kunnen uitgeoefend.

Het kabinet ziet verder geen enkele reden om te veronderstellen dat het erfpacht-recht, zo nodig, niet kan dienen als zekerheid voor mogelijk in de toekomst door Schiphol aan te trekken vreemd vermogen. Aangezien voor de erfpacht geen canon verschuldigd is, biedt de erfpacht niet minder zekerheid aan een eventuele financier. Denkbaar is inderdaad, in het algemeen genomen, dat de waarde van een opstal bij het einde van de erfpacht lager ligt dan de schuld waarvoor die opstal tot zekerheid dient, maar in het specifieke geval van Schiphol is sprake van een in beginsel eeuwigdurende erfpacht.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het thans voorliggende wetsvoorstel de economische regulering regelt. Om het voor de regering mogelijk te maken de door haar gewenste economische regulering op de luchthaven van toepassing te laten worden, is afgesproken met de directie van de luchthaven Schiphol dat deze economische regulering gevolgd zal gaan worden door een privatisering, zo stellen deze leden. Over de wijze waarop en de condities waaronder zal nog overleg moeten plaatsvinden met zowel de Tweede Kamer, de steden Rotterdam en Amsterdam en onze Kamer. De CDA-fractie verneemt graag van de regering op welke wijze, in welke volgorde en op welk moment zij met de diverse partners wil overleggen.

Het kabinet heeft met alle betrokken partijen contact over het huidige voorstel om een minderheidsbelang in aandelen NVLS te vervreemden. Het kabinet is van mening dat de voorliggende wijziging van de Wet luchtvaart de bij het vervreemdingsbesluit relevante publieke belangen “voorkomen van economische marktmacht” en “continuïteit van de luchthaven” op een uitgebalanceerde en weldoordachte wijze borgt. Het kabinet wil op basis van de uitgangspunten die daarmee zullen vastliggen, met andere betrokken partijen, waaronder de onderneming en de medeaandeelhouders, meer concreet het overleg over de vervreemding van aandelen gaan voeren. Afronding van de behandeling van het wetsvoorstel heeft dan ook de voorkeur van het kabinet. Het kabinet ziet geen redenen om de behandeling van het wetsvoorstel te laten afhangen van de overleggen die met andere partijen gevoerd worden of gevoerd zullen worden.

Voorts verzoekt de CDA-fractie de Kamer te informeren over het moment waarop de regering het onderzoek naar onderhandse plaatsing denkt te hebben afgerond. De leden van de CDA-fractie hadden er behoefte aan – in het licht van het voorgaande – kennis te nemen van de resultaten alvorens over het wetsvoorstel tot besluitvorming te komen.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft Lazard in opdracht van de Minister van Financiën een onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van onderhandse plaatsing. Dit onderzoek is afgerond en de resultaten hiervan hebben de Tweede Kamer inmiddels bereikt⁷. Bij brief van 21 oktober jl.⁸ heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer gemeld een voorkeur te hebben voor een beursgang, maar een zogenaamde dual track onder condities een begaanbare route te achten. Een dual track proces houdt in dat gelijktijdig een beursgang én een onderhandse plaatsing worden voorbereid. In de eindfase wordt een keuze gemaakt. Het overleg met de Tweede Kamer over de wijze van vervreemding is nog niet afgerond. Het kabinet ziet overigens geen relatie tussen het wetsvoorstel en de lopende discussie over de wijze van vervreemding. Het wetsvoorstel vormt immers geen belemmering voor de wijzen van vervreemding die in beeld zijn, zijnde beursgang, onderhandse plaatsing of dual track.

Voor potentiële aandeelhouders is het van belang dat de voorspelbaarheid van de koersontwikkeling zo groot mogelijk is. Hiervoor dient naar de mening van de CDA-fractie de toekomstvisie van het bedrijf helder te zijn en dient het aandeel zo transparant mogelijk te zijn. Op dit moment is de regering bezig om het huidige Schipholbeleid te evalueren en een kabinetsstandpunt over de ontwikkeling van Schiphol op te stellen. In eerdere overleggen met de Staten-Generaal is door de regering aangegeven dat zij niet voornemens is om voor februari 2006 uitsluitel te geven over haar standpunt met betrekking tot de toekomst van Schiphol. Wanneer de

⁷ Zie de brief en bijlage van 16 september 2005, Kamerstukken II, 2004-2005, 28 165, nr. 26.

⁸ Kamerstukken II, 2005-2006, 25 435, nr. 9.

regering haar standpunt heeft gegeven, zal deze nog onderwerp worden van debat in onder andere deze Kamer. De CDA-fractie verneemt graag de mening van de regering op de stelling dat het in verband met de emissiekoers van het te verkopen aandeel verstandig is om eerst helderheid te hebben over de toekomst van Schiphol alvorens over te gaan tot verkoop.

Het kabinet heeft aangegeven dat vervreemding zal plaatsvinden op een financieel opportuun moment. Het zou uiteraard aantrekkelijk zijn als de mate van (beleids)onzekerheid op moment van vervreemding niet al te groot is. De omgeving waarin een internationaal bedrijf zich bevindt, verandert echter continu en er is dan ook sprake van een continue onzekerheid. Een financieel opportuun moment betekent dus niet dat vereist is dat geen onzekerheden over de toekomst van Schiphol bestaan. Die onzekerheden zijn bij Schiphol overigens niet fundamenteel anders dan bij andere internationale luchthavens. Bovendien zijn er naast de mate van (beleids)onzekerheid andere aspecten die van invloed zijn op de inschatting of sprake is van een financieel opportuun moment, bijvoorbeeld de marktomstandigheden en de resultaatontwikkeling van NVLS. Overigens heeft het kabinet in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit al gekozen voor een sterke mainport op de huidige locatie tot 2030.

De leden van de CDA-fractie merken op dat bij de privatisering van DSM als argument gebruikt werd dat staatsbedrijven soms in het buitenland worden geremd in hun activiteiten omdat het staatsbedrijven zijn. Dit zou onder meer spelen in de USA. In andere landen zou de status van staatsbedrijf een pré kunnen zijn. Zij vragen of deze argumenten nu ook bij Schiphol spelen. Meer concreet gesteld: wordt Schiphol belemmerd bij het te gelden maken van haar kennis op het gebied van vliegveldbeheer door de grote invloed van de Staat? Is het juist dat met name Denemarken op dit terrein heel actief is?

Het is voor het kabinet moeilijk in te schatten in hoeverre de onderneming NVLS vanwege het feit (geheel) in overheidshanden te zijn wordt belemmerd in haar internationale activiteiten of niet. NVLS heeft dit zelf eerder wel als een van de belangrijkste argumenten voor privatisering genoemd. Het zou inderdaad niet ondenkbaar zijn dat buitenlandse, geprivatiseerde luchthavens eerder een private partner zoeken dan een bedrijf dat nog in overheidseigendom is. Het schijnt dat dit jaren geleden een rol heeft gespeeld bij de verkoop van de luchthaven van Rome door de Italiaanse overheid, waarbij overheidsbedrijven van deelname aan het verkoopproces werden uitgesloten.

Bij de referentie naar Denemarken neemt het kabinet aan, dat de leden van de fractie van het CDA verwijzen naar de activiteiten van de Deense luchthavenexploitant Copenhagen Airports. Deze onderneming heeft een 20%-belang in de Chinese luchthavenexploitant Hainan International, alsmede een 49%-belang in de Mexicaanse luchthaven exploitant ITA en 49% in Newcastle International. Daarnaast heeft de onderneming een concessie verkregen voor bouw en exploitatie van een luchthaven in Bulgarije en is de onderneming verwickeld in de biedingstrijd om een belang van 75% in de luchthaven van Budapest. Ten slotte heeft de onderneming

kenbaar gemaakt ook geïnteresseerd te zijn in andere luchthavenexploitanten in Centraal Europa en China. Het is denkbaar dat de private status van Copenhagen de acquisitiestrategie heeft ondersteund, maar dit blijft moeilijk te beoordelen.

De leden van de fractie van de PvdA stelden in de eerste plaats enkele vragen van bestuurlijk-juridische aard.

Deze leden vragen of de regering onderkent dat er hier sprake is van de verkoop van een minderheid van de aandelen van een monopolist, zijnde 49%. Zij vragen of er daarmee niet sprake is van een externe verzelfstandiging en niet van een privatisering die immers inhoudt dat een meerderheid van de aandelen terecht komt in private handen?

De NVLS is al sinds het ontstaan in 1958 een zelfstandige entiteit. Het kabinet ziet het huidige vervreemdingsvoorstel dan ook niet als een externe verzelfstandiging.

De leden van de PvdA-fractie vragen welk toezichtkader de regering gehanteerd heeft bij het totstandkomen van dit wetsvoorstel. Zij vragen waarom dit model is gekozen in geval van Schiphol en niet bijvoorbeeld het NS-model.

In het geval van Schiphol kiest de regering er voor om niet te sturen via de eigendom. In het geval van de haven van Rotterdam lijkt het omgekeerde het geval te zijn; er is juist enorm geïnvesteerd in aandelen om de overheid meer invloed te geven op het strategische beleid van de haven. Welke inzichten liggen aan dit verschil in aansturing door de overheid ten grondslag?

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het toezichtregime toegesneden is op deze externe verzelfstandiging. Dit mede belicht vanuit de ervaringen die in ons land zijn opgedaan met toezicht op extern verzelfstandigde organisaties. Zij vragen ook of er, wat de regering betreft, sprake is van een onomkeerbaar proces. Verder vragen deze leden naar het waarom van dit wetsvoorstel, kijkend naar het woud aan regels dat nu is ontstaan (onder andere artikel 8.25a tot en met 8.25j) om het publieke belang enigszins te kunnen borgen. Hoe verhoudt zich dit tot de wens van de regering om de regeldichtheid in dit land te verminderen?
In hoeverre is de NMa opgewassen tegen een op afstand gezette monopolist?

In het geval van Schiphol is geen sprake van externe verzelfstandiging. Immers, de activiteiten zijn nimmer onderdeel van de overheid geweest. Onder privatisering wordt verstaan: afstoten van overheidseigendom. Het afstoten van een minderheidsaandeel door de overheid in NVLS is dus een gedeeltelijke privatisering. Het toezichtmodel van het kabinet in het wetsvoorstel met betrekking tot de exploitatie van Schiphol berust op de volgende uitgangspunten. De bedrijfsvoering moet zelfstandig blijven. Toezicht moet er zoveel zijn als nodig is om de continuïteit van de luchthaven te waarborgen en te waarborgen dat gebonden klanten van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen, niet geconfronteerd worden met onredelijke of discriminatoire tarieven en voorwaarden. Het wetsvoorstel kan zeker niet worden getypeerd als een oerwoud van regels. Het betreft een beperkt aantal wettelijke

instrumenten, toesneden op het borgen van de zojuist genoemde publieke belangen. Deze vorm van regulering past uitstekend in het beleid van dit kabinet, gericht op een andere overheid, die zoveel mogelijk aan de samenleving en de markt overlaat. De nodige milieu- en veiligheidseisen en het toezicht daarop zijn reeds in andere delen van de luchtvaartwetgeving geregeld. Deze sturings- en toezichtvisie op Schiphol past bij de feitelijke situatie waarin financiële deelneming van de overheid niet meer nodig is om de voorzieningen tot stand te brengen. Dit ligt nu eenmaal anders bij de Rotterdamse haven waar de grote havenuitbreiding met de Tweede Maasvlakte niet zonder investeringen van de overheid tot stand kan komen, al is het Havenbedrijf – wel een door de gemeente Rotterdam verzelfstandigde overheids-NV – net als NVLS een goed renderend bedrijf. Het primaire motief van de deelneming van de Staat in het Rotterdamse havenbedrijf (HbR) is gelegen in het via storting op aandelen medefinancieren van de havenuitbreiding en het via dividenduitkering op termijn weer terugverdienen van die investering. Dit motief is bij Schiphol niet (meer) aanwezig. De spoorbedrijven, waarvan de Staat 100% aandeelhouder is, zijn voor hun investeringen mede afhankelijk van aanzienlijke overheidssubsidies. HbR en spoor zijn dus wezenlijk andere casussen.

Het wetsvoorstel introduceert weliswaar een ten opzichte van de bestaande wetgeving aanvullende sectorspecifieke economische regulering, maar daarbij is uitdrukkelijk aangesloten bij de in de sector gangbare praktijk. Daardoor vormt de voorgestelde regelgeving een relatief lichte last. De administratieve lasten zijn geraamd volgens het zogenoemde standaardkostenmodel, zoals verlangd in het kader van de toets door Actal. Gegeven de selectiecriteria van Actal heeft dit College de regelgeving niet geselecteerd voor een nader onderzoek.

De NMa is in het leven geroepen met het oog op het mededingingstoezicht. De Vervoerkamer is belast met het toezicht op de vervoerssector (spoor, openbaar vervoer, loodswezen). In het reguleringssysteem voor de NVLS zijn voor een effectief toezicht de bevoegdheden van de NMa vergroot, onder meer in de vorm van het toekennen van boetes.

Ten slotte moet er op worden gewezen dat NVLS ook thans reeds een volledig zelfstandig bedrijf is, met de overheid als aandeelhouder (100%). Dat verandert niet, met dien verstande dat het kabinet streeft naar een vervreemding van een minderheidsbelang.

De leden van de PvdA-fractie stellen vervolgens dat deze externe verzelfstandiging kan worden gezien als middel om te komen tot kapitaalverwerving. Zij vragen hoeveel kapitaal nodig is en welke andere manieren door Schiphol zijn overwogen om aan dit kapitaal te komen.

In het geval van Schiphol is sprake van een monopolist, zo vervolgden deze leden. Zij vragen welke ervaringen in Nederland zijn opgedaan met het op afstand plaatsen van monopolisten. Wat zijn *de lessons learned* en welke van deze lessen zijn meegenomen tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel? Welke lessen zijn uiteindelijk “vertaald” in dit wetsvoorstel c.q. het toezichtarrangement?

Deze leden vragen voorts welke ervaringen in Nederland zijn opgedaan met de uitoefening van het toezicht op een monopolist. Juridisch kan het waterdicht geregeld zijn, maar wat zijn de ervaringen in de praktijk ten aanzien van bijvoorbeeld het gedrag van directies na de verzelfstandiging van een monopolist? En ten aanzien van de hoogte van de tarieven, het salaris/bonus van de directie, personele aantallen?

Zoals in antwoord op een hierna komende vergelijkbare vraag van de Groen Links-fractie wordt gesteld, is bij de huidige voorziene situatie slechts sprake van vervreemding van aandelen. Het is de overheid die als vervreemdende partij kapitaal verwerft. Conform het beleid dienaangaande zal de opbrengst worden aangewend voor aflossing van de staatsschuld en zal het verschil tussen de verlaagde rentelasten en het gederfde dividend worden bestemd als voeding van het Fonds Economische Structuurversterking.

Daarnaast heeft het kabinet in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat privatisering de mogelijkheden voor de onderneming verruimt om een breder scala aan privaat kapitaal aan te trekken. Thans is de overheid als volledig aandeelhouder, budgetgebonden als zij is, als enige partij in het aandelenkapitaal van de onderneming. Bij vervreemding van een minderheidsbelang staat ook de weg voor verruiming van het aandelenkapitaal met privaat kapitaal open. Dit betekent dat er, indien een aanvullende kapitaalbehoefte bestaat, minder beslag gelegd hoeft te worden op de middelen van de overheid.

Bij de casus Schiphol is een specifiek stelsel van wet- en regelgeving opgesteld om de door NMa geconstateerde economische marktmacht van Schiphol te ondervangen. Gegeven de positie van Schiphol op de Nederlandse markt is immers sprake van een groep gebonden gebruikers van Schiphol, te weten de luchtvaartmaatschappijen die niet eenvoudig met hun vloot naar een andere luchthaven kunnen uitwijken. De regulering biedt de gebonden gebruikers bescherming, in aanvulling op het feit dat de gebonden gebruikers grote maatschappijen zijn, die zelf ook een zekere onderhandelingsmacht hebben tegenover de exploitant van de luchthaven.

Bij het opstellen van de wet- en regelgeving heeft het kabinet in het bijzonder gekeken naar ervaringen in de reguleringkaders voor luchthavens in de ons omringende landen. Dit geeft vertrouwen in de werking van de voorgestelde (tarief)regulering. De luchtvaartsector is ook relatief uniek in de zin dat infrastructuur en vervoer al van nature gescheiden zijn, hetgeen regulering eenvoudiger maakt. Binnen Europa, maar ook mondiaal, is privatisering van luchthavens aanleiding geweest voor het opstellen van meer transparante (sectorspecifieke) regelgeving betreffende de luchthaventarieven. Hiermee wordt beoogd eventueel misbruik van een economische machtspositie in verband met monopolistisch aanbod van luchthaveninfrastructuur te voorkomen. In de meeste Europese landen is daarbij sprake van toezicht op alleen die activiteiten waarbij sprake is van marktmacht van de luchthavenexploitant.

Overigens is het kabinet zich bewust van de ontwikkelingen in de Europese luchtvaartsector. Zo wordt de historisch nauwe band tussen nationale luchthaven en nationale luchtvaartmaatschappij zwakker. Nationaliteit van een

luchtvaartmaatschappij gaat een minder belangrijke rol spelen, terwijl product, kwaliteit en prijs in belang zullen toenemen. Luchthavens zullen hierdoor op termijn meer met elkaar moeten concurreren om luchtvaartmaatschappijen aan zich te binden.

De ervaring die in Nederland is opgedaan met het toezicht op een (in een aantal gevallen intussen voormalige) monopolist, loopt uiteen per sector en is sterk sectorgebonden. Gewezen kan worden op het toezicht op de telecommunicatiesector, de post, de energiesector, de kabelmaatschappijen, het openbaar vervoer en dergelijke, alsook op de gezondheidszorg en op het onderwijs. Gelet op de grote verschillen tussen deze sectoren ligt het meer voor de hand om naar vergelijkbaar toezicht binnen de luchthavensector te kijken, maar dan in het buitenland, zoals hierboven is aangegeven.

De leden van de PvdA-fractie plaatsen de voorgenomen vervreemding van de aandelen NVLS in het Europese perspectief en stelden in dat verband de volgende vragen.

In hoeverre zijn de andere Europese luchthavens op afstand geplaatst? Graag een overzicht per luchthaven in percentages aandelen die in handen zijn van de overheid en die in handen zijn van welke private partijen.

Welke partijen hebben de aandelen gekocht van de overige Europese luchthavens? Graag een overzicht per luchthaven.

Welke Europese luchthavens zijn aan de beurs genoteerd en welke niet? En wat zijn de argumenten van deze laatste categorie om het niet te doen?

Hoe ziet het zgn. "Deense model" er uit? Beschouwt de regering dit model als een voorbeeld voor Schiphol? Waarom?

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de grootste Europese luchthavens en hun respectieve aandeelhouderssamenstelling. Dit betreft een momentopname.

De beursgenoteerde Europese luchthavenexploitanten zijn BAA (luchthavens rond Londen en in Schotland), Fraport (luchthaven van Frankfurt), Copenhagen Airports (Kopenhagen), Vienna International Airport (Wenen), SAVE (Venetië) en ten slotte Unique Airport (Zurich). Daarnaast zijn nu ook de voorbereidingen voor een beursgang van Aéroports de Paris (luchthavens van Parijs) in een vergevorderd stadium. Zoals uit bijlage 1 valt af te leiden, hebben diverse private partijen een belang genomen in luchthavens. Actieve partijen zijn onder meer Macquarie en Hochtief.

Er kunnen verschillende redenen zijn dat een luchthaven geen beursnotering heeft. Zo is een beursgang minder voor de hand liggend voor kleinere luchthavens, vanwege beursvoorschriften en daarmee gemoeide kosten. Ook de mate van transparantie die een beursonderneming moet betrachten en de aandacht van analisten kan als bezwaarlijk worden beschouwd. Verder kunnen de motieven van de verkopende aandeelhouders een rol spelen. In antwoord op de vraag naar het

“Deense model” verwijst het kabinet naar een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie over de exploitant van de luchthaven in Kopenhagen.

Met betrekking tot de tekst van het wetsvoorstel zouden de leden van de PvdA-fractie ten slotte graag antwoord krijgen op de vraag of bij artikel 8.25d, vijfde lid, de achterliggende premisse is “hoe commerciëler, hoe lager de tarieven”.

De luchtvaartactiviteiten genereren voor de luchtexploitant nog andere opbrengsten dan uit de luchthaventarieven. In artikel 8.25d, vijfde lid, wordt bedoeld op bijvoorbeeld opbrengsten uit concessies voor de verlening van brandstof of utiliteitsdiensten. Omdat deze activiteiten rechtstreeks verbonden zijn aan de luchtvaartactiviteiten, is de exploitant verplicht deze opbrengsten ook te betrekken bij de vaststelling van de kostengeoriënteerde luchthaventarieven. Dit leidt tot lagere luchthaventarieven.

Ten aanzien van artikel 8.25d, achtste lid, vragen de PvdA-leden of de regering heeft overwogen om een artikel op te nemen van dezelfde strekking waarin het milieu en de duurzaamheid centraal staan.

Dit is niet overwogen. De strekking van artikel 8.25d, achtste lid, is dat een eventuele bijdrage van de exploitant vanuit de commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten, ook naar rato moet worden toegepast op de beveiligingsmaatregelen.

De beveiligingsactiviteiten maken onderdeel uit van het geheel van de luchtvaartactiviteiten en de tarieven dienen, op grond van het vierde lid, afzonderlijk kostengeoriënteerd te zijn. Deze eis is gesteld om meer transparantie te bieden ten aanzien van de niet onaanzienlijke bedragen die gemoeid zijn met de beveiligingsmaatregelen, die (grotendeels) op grond van voorschriften van de overheid worden opgelegd aan de luchthavenexploitant. Zo hebben de beveiligingsmaatregelen en de financiering daarvan ook de aandacht van de Europese Commissie.

Voor maatregelen en de daarmee gemoeide kosten uit hoofde van het milieu en duurzaamheid die de exploitant maakt, is een dergelijke transparantie en afzonderlijke kostenoriëntatie niet overwogen. De desbetreffende maatregelen die de NVLS neemt, betreffen meer een eigen verantwoordelijkheid van de NVLS. Voor zover de exploitant kosten maakt vanwege milieu en duurzaamheid, zitten deze besloten in de kosten van het geheel van de luchtvaartactiviteiten. Een eventuele bijdrage vanuit de commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten komt daarmee eveneens ten goede aan maatregelen uit hoofde van milieu en duurzaamheid.

Overigens bestaat een dergelijke transparantie voor milieu ook al voor kosten die voortvloeien uit het geluidsisolatieprogramma Schiphol (GIS). Dit betreft echter maatregelen van de overheid die via een specifieke doelheffing op de gebruikers worden verhaald.

Tot slot merken de leden van de PvdA-fractie op kostenbesparing een belangrijk element te vinden. Hoe verhoudt dit zich tot de kwaliteit van de service aan de klanten?

Het gekozen reguleringssysteem van “kosten plus” impliceert dat de luchthaven-exploitant de kosten inclusief een redelijk rendement over het geïnvesteerde vermogen mag doorberekenen in de luchthaventarieven. Zodoende zijn er voldoende prikkels om te investeren in capaciteit en kwaliteit van de dienstverlening op Schiphol. Er dient echter een balans te zijn tussen de kwaliteit van de geboden dienstverlening en een gezonde kostenefficiency. Daarom dient de luchthavenexploitant ten behoeve van de vaststelling van de tarieven jaarlijks de te behalen kostenefficiency aan te tonen.

In het wetsvoorstel maken de te behalen kostenefficiency en de kwaliteit van de geboden “level of service” onderdeel uit van de onderhandelingen tussen luchthavenexploitant en de gebruikers over de tarieven en investeringen. Daarbij dienen de tarieven redelijk te zijn en mag er geen wanverhouding bestaan tussen het tarief en de geboden dienstverlening. Indien de exploitant onvoldoende rekening zou houden met de zienswijze van de gebruikers, kunnen zij een klacht indienen bij de NMa.

Ten behoeve van de onderhandelingen van de gebruikers met de luchthaven-exploitant en het toezicht van de NMa daarop, is in het wetsvoorstel (artikel 8.25e, eerste lid) opgenomen dat de exploitant een omschrijving moet leveren van het kwaliteitsniveau aan de hand van indicatoren.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering hun mening deelt, dat onderhandse verkoop aan één, of enkele investeringsmaatschappijen het risico vergroot dat deze, sturend op zeker en aanzienlijk rendement van hun investering, geneigd zullen zijn uitbreiding af te dwingen van non-aviationactiviteiten (inclusief investering in onroerend goed) in plaats van aviationcapaciteit. Zo ja, kan dit dan een ongunstige uitwerking hebben op de continuïteit van de luchthaven?

Het systeem van de exploitatievergunning biedt een waarborg tegen wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar zou komen, ongeacht wie de aandeelhouders zijn en welk rendement zij nastreven. Gelet op dit systeem is het voor NVLS niet mogelijk om zich uitsluitend op de niet-luchtvaartactiviteiten te concentreren en de luchthavenactiviteiten te verwaarlozen. Investeringsniveaus buiten de essentiële luchthavendiensten kunnen dus de continuïteit van de luchthaven in beginsel niet schaden. Mocht toch een uitholling van het investeringsniveau dreigen die zou leiden tot wanbeheer waardoor de continuïteit van de luchthaven in gevaar zou kunnen komen of waardoor de ernstige dreiging daartoe zou ontstaan, dan staat de Minister van Verkeer en Waterstaat het instrumentarium van de aanwijzing en uiteindelijk de intrekking van de vergunning ter beschikking.

De private aandeelhouders van de luchthavenexploitant hebben overigens geen belang bij verwaarlozing van de aviation activiteiten, aangezien de non-aviation

activiteiten sterk afhankelijk zijn van de aantallen passagiers die de luchthaven aandoen. Non-aviation is dus in economische zin afhankelijk van aviation.

Het kabinet is voorts van mening dat ook het omgekeerde geldt: investeringen in niet-luchtvaartactiviteiten kunnen de luchtvaartactiviteiten ondersteunen. De niet-luchtvaartactiviteiten zijn in belangrijke mate medebepalend voor het vestigingsklimaat en de positie van de luchthaven als mainport. De aantrekkelijkheid van de luchthaven voor gebruikers van de luchthaven wordt immers niet alleen bepaald door de kwaliteit van landingsbanen en pieren, maar ook door de aanwezigheid van goede commerciële voorzieningen, zoals winkels en kantoorruimte.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de gemeente Amsterdam op basis van haar aandelenbezit van 21,8%, een beursgang kan tegenhouden. Deze leden vragen op welke wijze het kabinet de gemeente Amsterdam betrokken heeft in zijn besluitvormingstraject. Zij vragen of de regering vooraf gestreefd heeft naar overeenstemming met de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam. Zij vragen, indien dit niet het geval is, om een nadere motivatie.

De gemeente Amsterdam bezit 21,8% van de aandelen NVLS. In de huidige statuten is bepaald dat voor een tot statutenwijziging, nodig voor een beursgang of andere wijze van privatisering, vier-vijfde gedeelte van het uitgebrachte kapitaal in een algemene vergadering van aandeelhouders vereist is. Dit betekent dat Amsterdam in principe een statutenwijziging – en daarmee een beursgang – zou kunnen tegenhouden.

Er is de afgelopen jaren enkele malen overleg geweest tussen de Staat en de medeaandeelhouders, met name met de gemeente Amsterdam. Daaruit bleek dat het college van B&W van Amsterdam de uitkomst van de parlementaire besluitvorming wilde afwachten, alvorens de vervreemding van aandelen aan de orde te stellen in de gemeenteraad. Deze heeft eerder laten blijken zeer gereserveerd te staan tegenover de vervreemdingsplannen. Van het bereiken van overeenstemming met de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam kon daarom in dit stadium nog geen sprake zijn.

De GroenLinks-leden vragen of de regering hun standpunt deelt dat deze wetswijziging ook gevolgen heeft voor de regio en omliggende gemeenten. Zij vragen in hoeverre de regering dit wetsvoorstel met hen besproken heeft. Zij vragen hierbij ook of de regering nadere informatie kan geven over de opvattingen van bedoelde gemeenten.

Dit wetsvoorstel geeft een regeling van een exploitatievergunning voor Schiphol en sectorspecifiek toezicht op de tarieven van de luchthaven. Het heeft naar de mening van het kabinet geen directe gevolgen voor de regio en omliggende gemeenten. Het wetsvoorstel is dan ook niet besproken met deze gemeenten.

De overwegingen zoals beschreven in de brieven van de regering aan de Tweede Kamer richten zich op voltooiing van de ontvlechting tussen overheid en Schiphol en

een betere waarborging van de publieke belangen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen van welke betere waarborging van de publieke belangen dan nu het geval is, sprake is via de privatisering.

De betere borging van publieke belangen komt tot stand via de nieuwe regelgeving en die is een voorwaarde voor een verantwoorde privatisering. De regelgeving is gericht op het voorkomen van misbruik van economische marktmacht van NVLS en op continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport. Door privatisering kan de overheid zich sterker op haar borgingstaken richten zonder ook de aandeelhouderspet op te hebben.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de regering een aantal luchthavens noemt die de aandelenmarkt hebben gebruikt: Frankfurt 900 miljoen euro; BAA 450 miljoen pond en Vienna Airport 131 miljoen euro. Zij vragen of de regering inzicht kan geven in de wijze waarop deze middelen zijn geïnvesteerd en welke publieke belangen daarmee gediend zijn.

Een gedeelte van de opbrengst van de privatisering van Fraport is ter beschikking gesteld voor de aanleg van een derde terminal en een vierde landingsbaan, alsmede internationale projecten. De converteerbare leningen van BAA waren ten behoeve van algemene herfinanciering van de onderneming, alsmede de acquisitie van Duty Free International. Een gedeelte van de middelen bij de privatisering van Vienna Airport is aangewend ter vergroting van de capaciteit van de luchthaven van Wenen. Het is voor het kabinet lastig vast te stellen of deze private middelen een publiek belang gediend hebben. Wel is het aan te nemen dat de genoemde investeringen vanuit maatschappelijke optiek als positief kunnen worden beschouwd.

NVLS maakt de gang naar de aandelenmarkt. Deze leden vragen of de regering ook voorwaarden stelt aan de besteding van het nieuwe kapitaal.

Er wordt niet voorzien dat Schiphol op het moment van beursgang nieuw kapitaal zal ophalen. Indien Schiphol op later moment wel nieuw kapitaal wil aantrekken, zal de Staat daar alleen aan meewerken als het voorstel goed gemotiveerd wordt en als het als aantrekkelijk wordt beschouwd.

De leden van de fracties van D66 en OSF delen mee met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar er niet enthousiast over te zijn. Deze fracties zien vooralsnog geen reden om voor dit wetsvoorstel te stemmen. De reden hiervoor heeft te maken met een aantal uitgangspunten van de fracties:

- a. privatisering of externe verzelfstandiging is de afgelopen jaren te ver doorgesloten. Hierdoor is de overheid sturing kwijtgeraakt op belangrijke publieke taken (vergelijk woningbouwcorporaties);
- b. Schiphol heeft door zijn strategische functie en ligging, mainportfunctie, een betekenisvol publiek karakter. Dit moet zo blijven;
- c. organisaties, functies of personen die een publiek belang vertegenwoordigen moeten aan een eenvoudige, transparante aansturing en controle

onderhevig zijn;

d. sturing op beleid is eenvoudiger, minder regels en energieverlies, aan de voorkant van een proces in plaats van aan de achterkant via regelgeving en een ingewikkeld stelsel van vergunningen.

De fracties van D66 en OSF hebben daarom een aantal vragen. De eerste vraag is hoe de regering aankijkt tegen bovenstaande uitgangspunten.

Het kabinet deelt in het algemeen niet de conclusie dat privatisering of externe verzelfstandiging door het Rijk in de afgelopen jaren te ver is doorgeschoten. Wel is er de afgelopen jaren terecht meer aandacht gekomen voor het goed definiëren en borgen van publieke belangen bij zulke processen. Dat heeft dan ook een centrale rol gespeeld in dit proces. Ook het kabinet is van mening dat bij het functioneren van NVLS, als vitale schakel in de mainport, grote publieke belangen in het geding zijn. Transparante sturings- en toezichtsrelaties zijn daarbij inderdaad van groot belang. Juist met het oog daarop staat het kabinet een verdere ontvlechting voor tussen de overheid die publieke randvoorwaarden stelt en bewaakt en een bedrijf dat zo groot mogelijke slagkracht heeft in de internationale luchtvaartconomie. De overheid moet niet op de stoel van de ondernemer NVLS gaan zitten maar goede randvoorwaarden scheppen voor een duurzame groei van Schiphol als vitale schakel in de mainport. Wat betreft milieu en veiligheid zijn reeds afzonderlijk de nodige eisen gesteld in de luchtvaartwetgeving.

Het kabinet deelt de opvatting dat Schiphol door zijn strategische functie, ligging en mainportfunctie een betekenisvol publiek karakter heeft en dat dit zo moet blijven. Juist daarom introduceert het wetsvoorstel publieke waarborgen voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol die tot op heden niet bestonden. Deze waarborgen zijn van belang voor de continuïteit van de luchthaven en voor redelijke en non-discriminatoire tarieven voor gebruikers van de luchthaven. In deze zin, door introductie van wet- en regelgeving, stuurt de overheid dus inderdaad vooraf beleidsmatig. Het kabinet meent echter dat overheid ten aanzien van NVLS als luchthavenexploitatie niet (vooraf) operationeel moet willen sturen met alle risico's van marktverstoring van dien, maar dat in plaats daarvan beter kan worden vertrouwd op aanwezige marktprikkels in combinatie met waarborgen tegen marktfalen. Het kabinet benadrukt overigens dat aandeelhouderschap in een NV niet de mogelijkheid schept om op voorhand in een proces te sturen. Het is immers het bestuur van een onderneming, onder toezicht van een raad van commissarissen, dat het beleid van deze zelfstandige entiteit bepaalt. Achteraf leggen deze organen verantwoording af aan de aandeelhoudersvergadering. In die zin acht de overheid het praktischer en juister om specifieke regelgeving te ontwikkelen om toe te zien op relevante publieke belangen, dan verantwoording in de zakelijke omgeving van een aandeelhoudersvergadering te doen plaatsvinden.

De aan het woord zijnde fracties vragen vervolgens hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de bij het geïntegreerde beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland in de Eerste Kamer aanvaarde motie-Lemstra waarin de regering dringend is gevraagd om een toekomstvisie. In hoeverre loopt dit

wetsvoorstel hierop vooruit en beperkt zij toekomstige duurzame nieuwe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld een luchthaven in zee?

Dit wetsvoorstel staat los van de met de motie-Lemstra gevraagde toekomstvisie. In die motie wordt met name gevraagd naar de investeringsstrategie van het kabinet voor de lange termijn, gelet op de zeer lange voorbereidingstijd van grote nationale investeringen. Dit wetsvoorstel geeft een regeling van een exploitatievergunning voor Schiphol en sectorspecifiek toezicht op de tarieven van de luchthaven in het kader van de beoogde verkoop van een minderheidsbelang van de Staat in NVLS. Het heeft geen betrekking op overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld landzijdige bereikbaarheid van Schiphol of ontwikkeling van een luchthaven in zee. Dit wetsvoorstel levert dan ook geen beperkingen op voor dergelijke ontwikkelingen. Het wetsvoorstel zal wel een beter zicht bieden op en waarborgen bieden voor toekomstige investeringen in de luchthavenactiviteiten van Schiphol. Zie in dit verband ook het antwoord op een eerdere vergelijkbare vraag van leden van de CDA-fractie.

Wil de regering nog eens uiteenzetten waarom Schiphol andere luchthavens in de wereld zou moeten exploiteren? Welk beleidsprincipe zit hier achter en op welke andere publieke functies is dit beleidsprincipe nog meer van toepassing?

De vraag of en waarom NVLS buitenlandse luchthavens zou moeten exploiteren, is voor de overheid als beleidsmaker minder relevant. Hier zit dan ook geen specifiek beleidsprincipe achter. Het is in eerste instantie de taak van de overheid om erop toe te zien dat publieke belangen op de locatie Schiphol goed geborgd zijn en dat de regelgeving terzake nageleefd wordt en niet om zich een oordeel te vellen of activiteiten in het buitenland van het bedrijf NVLS al dan niet gerechtvaardigd zijn. Het kabinet wil, voorzover het niet de eigen belangen schaadt, wel NVLS in de gelegenheid stellen om de concurrentie met beursgenoteerde luchthavens als Londen, Frankfurt en Kopenhagen onder gelijke voorwaarden aan te gaan.

Wil de regering ook eens uit de doeken doen waarom Schiphol als publiek bedrijf onvoldoende nieuw kapitaal zou kunnen aantrekken? Immers, Schiphol heeft nu als overheidsbedrijf een hoge kredietwaardigheid en kan goedkoop kapitaal aantrekken.

Schiphol heeft momenteel inderdaad toegang tot de markt voor vreemd vermogen (schuldfinanciering) en kan op basis van de huidige balansverhoudingen voldoende financiering aantrekken. Indien in de toekomst echter behoefte is aan eigen vermogen (bijvoorbeeld voor zeer grote projecten), dan kan Schiphol als beursgenoteerd bedrijf ook een beroep doen op de aandelenmarkt en is niet meer (alleen) aangewezen op de overheid als aandeelhouder.

Een beursgang is in de regel succesvol als er zicht is op een jaarlijks rendement van 8% of hoger. Kan de regering de onderliggende rendementsberekeningen eens laten zien?

Het succes van een beursgang hangt af van vele factoren die uiteindelijk van invloed zijn op de financiële resultaten van het beursgenoteerde bedrijf op de lange termijn. Men kan in het geval van Schiphol bijvoorbeeld denken aan de groei van het aantal passagiers en hoeveelheid vracht, de uitgaven van passagiers en anderen op de luchthaven, de ontwikkeling van het kostenniveau (bijvoorbeeld voor veiligheid) alsmede de ontwikkeling van onroerend goed op de luchthaven. Beleggers zullen bij de prijsbepaling rekening houden met deze en andere factoren ten opzichte van het verwachte rendement en zullen in hun waardebeoordeling tevens de waardering van andere beursgenoteerde luchthavens betrekken. Het gaat beleggers dus met name om de verwachte winstgevendheid van de onderneming en daar wil de Staat als verkopende aandeelhouder geen uitspraken over doen.

Commerciële aandeelhouders van Schiphol kunnen claims indienen bij de overheid als die door veranderde regels verwachtingen niet bewaarheid zien. In dit verband vragen de leden van de fracties van D66 en OSF hoe de regering de schade hiervan “overzienbaar” denkt te houden.

In antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie. Hierbij benadrukken we de scheiding van de Staat als regelgever en de Staat als (groot-)aandeelhouder.

Welke harde feiten heeft de regering waaruit blijkt dat een beursgang de kwaliteit van Schiphol vergroot? En om welke kwaliteit gaat het precies?

Er is geen bewijs voor de stelling dat kwaliteit door een beursgang van Schiphol wordt vergroot. De beursgang – of een andere vervreemdingswijze – van Schiphol heeft ook nog niet plaatsgevonden, dus de effecten daarvan kunnen niet worden onderzocht. Evenmin is er overigens bewijs dat kwaliteit beter zou zijn in een situatie van overheidsaandeelhouderschap. Wel zijn er elementen die de onderneming stimuleren te investeren in kwaliteit. In de eerste plaats is er in toenemende mate sprake van concurrentie tussen luchthavens, vooral op het gebied van transferpassagiers. In deze concurrentiestrijd speelt kwaliteit een nadrukkelijke rol. Verschillende luchthavens, ook geprivatiseerde als BAA, investeren in verbetering van bijvoorbeeld de terminal om meer passagiers te kunnen aantrekken. Een beursgang biedt de luchthavenexploitant een breder scala aan financieringsmogelijkheden om te kunnen blijven investeren in capaciteit en kwaliteit, bijvoorbeeld via risicodragend vermogen van private investeerders. Of een beursgang de kwaliteit daadwerkelijk zal vergroten, hangt echter tevens af van het reguleringssysteem, dat in de praktijk vrijwel altijd aan een beursgang is gekoppeld. Kwaliteit heeft in het voorliggende wetsvoorstel betrekking op de kwaliteit van de zogenoemde essentiële luchtvaartactiviteiten waarvoor de luchthavenexploitant verantwoordelijk kan worden gesteld, zoals het banenstelsel, de terminals, pieren en gates, het bagage-afhandelingsstelsel, opstelplaatsen voor vliegtuigen, de voorrijwegen etc.

In de regelgeving is een verplichting voor de exploitant opgenomen tot het verschaffen van informatie aan de hand van kwaliteitsindicatoren. De desbetreffende

informatie betreft indicatoren die objectief bepaalbaar zijn in de vorm van de capaciteit en beschikbaarheid van de aangeboden luchthavendiensten en kunnen worden gerelateerd aan de (te verwachten) vraag naar deze faciliteiten in termen van luchtverkeer, passagiers en vracht. Met behulp van deze indicatoren wordt de samenhang tussen tarieven, kosten en kwaliteit en de daarmee gemoeide investeringen inzichtelijk gemaakt. Deze samenhang komt in het consultatie-overleg tussen exploitant en luchtvaartmaatschappijen aan de orde. Het gaat hierbij uitsluitend om de capaciteit/kwaliteit waarvoor de exploitant verantwoordelijk kan worden gesteld.

Daarnaast dient de luchthavenexploitant te rapporteren over het door de reizigers gepercipieerde kwaliteitsniveau van de dienstverlening op basis van enquêtes onder reizigers.

De leden van de aan het woord zijnde fracties leggen de volgende casus voor. Schiphol krijgt in de geprivatiseerde situatie te kampen met veel negatieve publiciteit. Koffers komen te laat aan en raken kwijt. De tijd nodig om te taxiën is een van de laagste in Europa en tot overmaat van ramp botsen twee volle vliegtuigen tegen elkaar omdat – zo zeggen de media – het veiligheidsniveau op Schiphol slecht is. Dit laatste is niet denkbeeldig omdat de bedrijfsvoering aan een strenger efficiency regime onderhevig zal zijn. Gevolg is dat de waarde van de aandelen daalt en mogelijk op een structureel laag niveau blijft. Schiphol kan zijn ambities niet meer financieren en komt financieel in zwaar weer. Is met een dergelijk scenario rekening gehouden? Zo ja, hoe? In welke situaties, slechts denkbare, acht de Minister van Financiën overheidsins grijpen acceptabel? In welke situaties niet?

Allereerst is het kabinet van oordeel dat aandeelhouderschap van de overheid geen garantie is voor het voorkómen van calamiteiten. Hierbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de luchthaven van Parijs, nu nog volledig in handen van de Franse overheid, waar vorig jaar het dak van een terminal instortte, met alle gevolgen van dien.

De belangrijkste vraag lijkt hier echter te zijn, of er in geval van een geprivatiseerde exploitant van de luchthaven voldoende prikkels zijn om calamiteiten zo veel mogelijk te voorkomen. Het kabinet acht hier verschillende mechanismen relevant. Ten eerste zit in het reguleringssysteem weliswaar een efficiencyregime, maar dit is niet dermate stringent dat voor een toenemende kans op ongelukken gevreesd moet worden.

Ten tweede is het niet in het belang van de onderneming om een strategie te voeren die de waarde van het aandelenkapitaal onder druk zet. Een onderneming is juist gericht op waardecreatie en aandeelhouders zullen zich zeker roeren, indien activiteiten van het bestuur van de onderneming de waarde van hun aandelenbezit doen afnemen. Het kabinet ziet niet in, waarom een geprivatiseerd Schiphol zou kiezen voor een efficiencyregime met een negatief effect op de waarde van de aandelen.

Ten derde, mocht desondanks door omstandigheden de capaciteit van de luchthaven achteruitgaan, dan staat de overheid het instrumentarium rond de exploitatievergunning ter beschikking. Dit instrumentarium stelt de Minister van Verkeer en Waterstaat in de gelegenheid bij dreigende verwaarlozing van de

luchthaven Schiphol de exploitant aanwijzingen te geven met last onder dwangsom of bestuursdwang. Op deze wijze wordt de exploitant aangezet tot het plegen van investeringen. In het uiterste geval kan de overheid zelfs de vergunning intrekken.

Wat gebeurt er als de grote klant van Schiphol, KLM/Air France, haar activiteiten verlegt naar een ander gebied en in haar kielzog andere maatschappijen meetrekt? Kan toezicht op afstand door de overheid dan voorkomen dat de belangen van andere betrokkenen en gebruikers van Schiphol worden gegarandeerd? Hoe kan dat?

Met het voorliggende wetsvoorstel worden de belangen van de gebruikers geborgd waar het gaat om de kwaliteit en capaciteit van de luchthaveninfrastructuur en de tarieven die voor het gebruik daarvan betaald moeten worden. Eén van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is non-discriminatie. Dat wil zeggen dat de belangen van alle gebruikers van Schiphol beschermd worden. Bij de fusieovereenkomst tussen Air France en KLM in 2003 heeft de Staat garanties bedongen over de aanwezigheid van KLM op Schiphol in de komende jaren. Deze zijn vastgelegd in de zogenoemde "State Assurances". KLM blijft vanaf nu nog minimaal zes jaar primair opereren vanaf Schiphol. Dit staat overigens geheel los van het toezicht op NVLS als exploitant van Schiphol.

Hoe denkt de regering te voorkomen dat bijvoorbeeld een Frans bedrijf de aandelen koopt om zo de concurrentiepositie van "Parijs" te waarborgen?

Het kabinet verwijst naar de nu voorliggende wet- en regelgeving. Deze vermijdt een situatie waarbij de onderneming de mainport zou verwaarlozen.

Kan de regering meedelen hoe reëel het is om de exploitatievergunning van Schiphol in te trekken? Heeft de ervaring niet geleerd, (Nederlandse Spoorwegen), dat de overheid dit nooit doet en dat de oplossing altijd is gezocht in het neerwaarts bijstellen van de eisen?

Het kabinet ziet de mogelijkheid de exploitatievergunning in te trekken als een ultimatum remedium voor het onverhoopte geval dat NVLS dusdanig disfunctioneert dat het voorzien in een andere exploitant onvermijdelijk is geworden. Alsdan voorziet de intrekking van de vergunning via de erfpachtvoorwaarden tevens erin dat het economisch eigendom van de luchthaven terugvalt aan de overheid, zodat dit aan een andere exploitant kan worden overgedragen. Het wetsvoorstel voorziet in een toezichts- en aanwijzingsinstrumentarium dat het mogelijk maakt tijdig bij te sturen als dat binnen het wettelijke kader ter waarborging van de continuïteit van de luchthaven nodig is. Zo is NVLS verplicht om de Minister van Verkeer en Waterstaat periodiek informatie te geven over de capaciteit van essentiële luchthavendiensten (waaronder banenstelsel, terminals, pieren) en de voorgenomen investeringen dienaangaande. Indien de minister vermoedt dat verwaarlozing van de exploitatieplicht dreigt, kan en zal hij zich ook eerder laten informeren over de ontwikkelingen in de capaciteit, investeringen en financiële soliditeit van de exploitant. Dit maakt het voor de overheid

mogelijk om regelmatig en direct de vinger aan de pols te houden om na te gaan of de continuïteit van Schiphol gevaar loopt.

Welke exacte veranderingen in het veiligheidsregime vinden plaats als gevolg van de privatisering? Wat zijn de nieuwe risico's hiervan?

Schiphol moet voldoen aan vigerende regelgeving op het gebied van veiligheid. De bestaande veiligheidsarrangementen bieden naar de mening van het kabinet voldoende waarborg voor de veiligheid. Onder meer de Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt toezicht en audit binnen deze arrangementen. De privatisering als zodanig verandert het veiligheidsregime niet.

In 2004 heeft de Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS) advies uitgebracht over de mogelijke veiligheidsrisico's van de voorgenomen beursgang van NVLS. Bij brief van 25 oktober 2004⁹ heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven de hoofdlijnen van het advies van de VACS te onderschrijven. Het advies draagt bij aan de beoordeling van de houdbaarheid van de vigerende veiligheidsarrangementen op Schiphol, dit onder andere in relatie tot een mogelijke beursgang van NVLS. De certificering van de luchthaven is een internationaal door ICAO vastgestelde systematiek van toezicht waarbij de luchthaven aantoont aan het bevoegd gezag dat zij voldoet aan de gestelde veiligheidseisen. Deze eisen zijn onder andere vastgelegd in de Regeling certificering luchtvaartterreinen en komen er in hoofdlijnen op neer dat op het luchtvaartterrein een veiligheidsmanagementsysteem moet zijn ingericht. Met dit systeem worden door de exploitant de veiligheidsrisico's aantoonbaar beheerst en wordt tevens gestreefd naar een continue verbetering van de veiligheid. De Inspectie Verkeer en Waterstaat ziet toe op de correcte uitvoering daarvan. De certificering van de luchthaven is een kritisch onderdeel van de veiligheidsarrangementen op Schiphol, ook gezien vanuit de invalshoek van een mogelijke beursgang. De certificering van de luchthaven is inmiddels met succes afgerond.

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

⁹ Kamerstukken II, 2004-2005, 26 959, nr. 87.

Financiering

De leden van de SGP/CU-fractie constateren dat de wens om te komen tot privatisering grotendeels voortkomt uit argumenten van bedrijfseconomische aard. Hierbij spelen de toenemende concurrentie en alliantievorming in de luchtvaart een belangrijke rol. Privatisering biedt de mogelijkheid tot extra financiering en het aangaan van strategische allianties. Uit de concrete jaarcijfers blijkt echter klip en klaar dat Schiphol tot nu toe nooit problemen heeft gekend om geld voor investeringen te vinden. Dit geldt ook ten aanzien van grote, recente investeringen. Schiphol kan veel lenen tegen gunstige voorwaarden. De kredietwaardigheid van dit bedrijf is sterk en het bezit relatief veel eigen geld. Is het ooit voorgekomen dat beperkingen in het aanboren van financiële bronnen als gevolg van het niet-geprivatiseerd zijn belemmerend hebben gewerkt voor bepaalde investeringsambities, zo vragen deze leden.

De beweegredenen van het kabinet om tot vervreemding van aandelen Schiphol over te gaan, zijn aan het begin van deze memorie van antwoord al uiteengezet. Deze vloeien primair voort uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Het borgen van publieke belangen kan beter geschieden via wet- en regelgeving. Het aandeelhouderschap is daarvoor geen geschikt instrument. Voorts speelt voor het kabinet de scheiding van verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven. Privatisering biedt daarnaast een aantal bijkomende voordelen. Voor NVLS komt een aantal extra financiële instrumenten beschikbaar. Het levert de luchthavenexploitant een breder scala aan financieringsmogelijkheden om te kunnen blijven investeren in capaciteit en kwaliteit, bijvoorbeeld via risicodragend vermogen van private investeerders.

Er kan inderdaad worden gesteld dat NVLS in de afgelopen jaren voldoende financieringsmogelijkheden had voor investeringen op de luchthaven Schiphol, onder meer via het aantrekken van leningen (schuldfinanciering). Het feit dat in afgelopen jaren geen situatie bestond waarin aanvullend eigen vermogen nodig was, betekent echter niet dat die in de toekomst niet zou kunnen voorkomen. In de komende jaren kan het gewenst zijn dat de NVLS een breder scala aan privaat kapitaal ter beschikking krijgt.

Deze leden constateren voorts dat een privatisering het gemakkelijker zou moeten maken voor Schiphol om buitenlandse investeringen te doen. Naar de mening van de leden van de SGP/CU-fractie is de internationale markt echter op dit moment zodanig dat Schiphol daar niet veel te zoeken heeft; er zijn inmiddels spelers op die markt (vooral grote investeringsbanken) die Schiphol vele malen overvleugelen. Is dit ook de mening van de regering? Bovendien, en dat weegt voor deze leden het zwaarst, kan getwijfeld worden aan de meerwaarde van dergelijke buitenlandse investeringen door Schiphol. Gelet op de visie van deze leden ten aanzien van de mainport Schiphol is het niet zomaar gewenst dat het geld dat op Schiphol wordt verdiend, wordt doorgesluisd naar investeringen in het buitenland. Welk primair belang van de gebruikers en de reizigers zou daarmee immers worden bereikt?

Nogmaals herhaalt het kabinet het standpunt dat eventuele investeringsplannen van NVLS niet de (belangrijkste) reden zijn voor het huidige privatiseringsvoornemen. Dat komt voort uit een streven naar ontvlechting en scheiding van verantwoordelijkheden. Beursgenoteerde concurrenten van NVLS zoals BAA (exploitant van de grote Londense luchthavens), Frankfurt en Kopenhagen zijn momenteel actief op de internationale markt. Alle drie deze partijen hebben bijvoorbeeld recent een bod gedaan op een meerderheidsbelang in Budapest Airport. Het kabinet wil NVLS de mogelijkheid geven om de concurrentie op een internationaliserende luchthavenmarkt onder gelijke voorwaarden aan te gaan. Of NVLS die mogelijkheden ook feitelijk kan en zal gebruiken, is niet aan het kabinet.

In hoeverre buitenlandse investeringen belangrijk zijn voor Schiphol is voor de overheid minder relevant. Het is in eerste instantie de taak van de overheid om toe te zien dat de publieke belangen op de locatie Schiphol goed nageleefd worden. In dit verband is het van belang dat de essentiële infrastructuur op Schiphol niet wordt verwaarloosd. Het systeem van de exploitatievergunning ziet hierop toe.

Daarnaast vragen de leden van de SGP/CU-fractie of er niet ruimte is om te wachten op de aangekondigde notitie "Mainport" van het kabinet en de evaluatie volgend jaar, vóórdat nu stappen tot privatisering worden gezet.

Het kabinet acht het niet raadzaam noch zinvol om het tijdstip van aandelenverkoop nog langer afhankelijk te maken van aanvullende studies of evaluaties terzake van de luchthaven en de mainport Schiphol. De mainportnotitie en de evaluatie van het Schipholbeleid zullen geen verandering brengen in de definitie van het publieke belang en de borging daarvan met betrekking tot de luchthavenexploitant.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat riep vorig jaar in zijn advies "Behoud de meerderheid..."¹⁰ reeds op om op korte termijn een politiek besluit te nemen met betrekking tot privatisering van Schiphol. Ook volgens de Raad is het schadelijk voor de onderneming als de reeds jarenlang voortdurende discussie hierover nog langer voortduurt.

KLM

De leden van de SGP/CU-fractie maken zich voorts zorgen over de positie van onder meer KLM. Kent het wetsvoorstel wel voldoende waarborgen ten behoeve van de gebruikers? Deze leden kunnen zich voorstellen dat een geprivatiseerd Schiphol nog steviger aankoerst op winstoptimalisatie dan nu het geval is: private deelnemers gaan uiteraard en begrijpelijkerwijs voor het hoogste rendement. In geval van capaciteitsbeperkingen op Schiphol zou mogelijkerwijs gestuurd kunnen worden op het toekennen van capaciteit aan die partijen die de hoogste inkomsten genereren. Dat luchtverkeer is echter niet per definitie het verkeer dat noodzakelijk is voor het in stand houden van de mainportfunctie. Is het kortom niet reëel om te veronderstellen,

¹⁰ "Behoud de meerderheid...", Raad voor Verkeer en Waterstaat, 9 juli 2004.

dat een zelfstandig Schiphol meer aandacht besteedt aan zijn eigen winstpositie, bijvoorbeeld door investeringen in haar vastgoedsector, dan aan de belangen van de luchtvaartsector, zo vragen deze leden.

De schaarse capaciteit wordt niet door NVLS, maar door de onafhankelijke slot-coördinator aan de luchtvaartmaatschappijen toegekend. De belangen van de luchtvaartmaatschappijen (waaronder KLM) op Schiphol worden geborgd via een tweetal instrumenten, te weten het toezicht op tarieven en voorwaarden (waaronder kwaliteit) en de exploitatievergunning.

Het toezicht op de tarieven en voorwaarden biedt de garantie dat dit niet zal leiden tot een hoger rendement ten koste van de gebruikers van de luchtvaartactiviteiten. Het toegestane rendement is immers begrensd. Verder is vastgelegd dat de tarieven non-discriminatoir moeten worden gehanteerd. NVLS kan overigens wel, binnen redelijke grenzen, via tariefsdifferentiatie bepaalde segmenten stimuleren of ontmoedigen. De redenen voor een dergelijke tariefsdifferentiatie kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in een meer efficiënt gebruik van de (schaarse) capaciteit, of uit hoofde van het milieu. Zo kunnen bijvoorbeeld lawaaiige vliegtuigen of het gebruik van relatief kleine vliegtuigen worden ontmoedigd.

De waarde van het vastgoed op Schiphol is uiteraard ook in belangrijke mate afhankelijk van de luchtvaartactiviteiten. Schiphol heeft in die zin ook een prikkel om daarin te investeren. Meer en hoogwaardiger verkeer en vervoer zal daardoor immers ook leiden tot meer potentiële inkomsten uit de commerciële niet-luchtvaartactiviteiten, zoals winkels, autoparkeren, onroerend goed etc. Daarnaast is het te verwachten dat NVLS de winstpositie zal trachten te verbeteren door onder meer verdere investeringen in de commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten. Vanwege het "dual till" principe heeft NVLS een belangrijke prikkel om de capaciteit en kwaliteit van het luchtvaartproduct te verhogen.

Terrorisme

Deze leden leggen uitdrukkelijk de vinger bij de veiligheid rondom Schiphol, in verband met terrorisme en dergelijke. Is het niet zinvol dat de overheid uiteindelijk de touwtjes en eindverantwoordelijkheid ten aanzien van het geheel van Schiphol stevig in handen houdt?

Het Rijk zal in ieder geval toch minder geneigd zijn om kritische vragen te stellen ten aanzien van noodzakelijke extra veiligheidsmaatregelen – die mogelijk concurrentienadeel betekenen ten opzichte van andere Europese luchthavens – dan private partners?

De overheid draagt de verantwoordelijkheid ten aanzien van anti-terrorisme-maatregelen op de luchthaven Schiphol. Die verantwoordelijkheid is duidelijk (wettelijk) belegd bij verschillende departementen. Dit verandert niet na gedeeltelijke privatisering van NVLS. In een aantal gevallen is de uitvoering van dergelijke maatregelen gedelegeerd aan onderdelen van de sector, met daaraan gekoppeld een toezichtfunctie voor rijkspartijen. In overleg met de sector wordt bepaald welke de (on)mogelijkheden zijn ten aanzien van de beveiliging van de nationale luchthavens.

Eventueel concurrentienadeel dat extra (beveiligings)maatregelen voor Schiphol met zich brengt, heeft zowel binnen de rijksoverheid als bij de sector nadrukkelijk de aandacht.

Aansturing

De leden van de SGP/CU-fracties constateren dat het Rijk sterk wil aansturen op een duidelijke ontvlechting van verantwoordelijkheden. Op zichzelf een terechte wens. Toch plaatsen deze leden hierbij kanttekeningen. In de eerste plaats motiveert het kabinet deze ontvlechting vooral met de wens om een strikte scheiding te bewerkstelligen tussen overheid en bedrijfsleven (Kamerstukken II, 28 074, nr. 6, p. 10). Deze leden zien – zoals gezegd – Schiphol niet primair als bedrijf.

Moet bovendien – terugziende in de tijd – niet geconstateerd worden, dat de problemen met de aansturing van Schiphol door de overheid niet primair te maken hadden met een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en

bevoegdheden, maar veeleer met gebrekkige wetgeving én ongewenste gedoogtoestanden?

Wij verstaan deze opmerking zo dat het, gegeven de visie van het kabinet op Schiphol als bedrijf, consequent is om verantwoordelijkheden zoveel mogelijk te willen ontvlechten. De vraag lijkt zich met de daarin aangeduide Schiphol-problematiek te richten op de effectiviteit van normstelling, toezicht en handhaving op milieugebied. Het kabinet wil in de eerste plaats opmerken dat het daarbij niet uitsluitend gaat om aansturing van NVLS, maar om beheersing van het gehele proces met tal van andere relevante actoren, zoals luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiding, medeoverheden, belanghebbenden. Het kabinet heeft met de in 2003 in werking getreden nieuwe Schipholwetgeving voor milieu nu juist daarvoor betere instrumenten geschapen met inbegrip van een duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling tussen luchtvaartsector en overheid. Met het nu voorliggende wetsvoorstel wordt de wetgeving ten aanzien van Schiphol verder verbeterd. Het kabinet verwacht dat een verdere ontvlechting tussen overheid en luchtvaartsector bevorderlijk is voor een goed functioneren van bedoelde verantwoordelijkheidsverdeling.

Korte termijn

De verkoop van aandelen levert het Rijk slechts éénmalig een bepaald bedrag op, zo constateerden de leden van de fracties van SGP/CU. De constante uitkering van winst wordt hiermee ingeleverd. Is dit niet kiezen voor korte termijn winst?

Nee, de verkoopprijs wordt onder andere berekend op basis van de toekomstige winstuitkeringen. In principe is de eenmalige opbrengst in economische zin evenveel waard als de reeks van toekomstige gedeerde dividenden.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

G. Zalm