

Behoud de meerderheid...

Second opinion bij het
kabinetsvoornemen tot privatisering
van de N.V. Luchthaven Schiphol

Uitgave

Raad voor Verkeer en Waterstaat
Jan van Nassastraat 125, 2596 BS Den Haag
Postbus 90653, 2509 LR Den Haag
Telefoon 070 351 9625
Telefax 070 351 9626
E-mail secretariaat@raadvenw.nl
www.raadvenw.nl

Informatie

Bert Verkooijen 070 351 9627

Datum

23 september 2004

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Korte voorgeschiedenis | 3 |
| 2 | Kernelementen van het kabinetsvoornemen | 4 |
| 3 | Kern van het raadsadvies | 5 |
| 3.1 | Samenvatting | 5 |
| 3.2 | Luchthavens opereren op een internationale markt | 5 |
| 3.3 | Zowel luchthaven als overheid hebben een eigen belang bij (partiële) privatisering | 6 |
| 3.4 | De meeste publieke belangen kunnen effectief via wet- en regelgeving worden geborgd | 7 |
| 3.5 | Meetbaarheid van het mainportbelang via wet- en regelgeving? | 9 |
| 3.6 | Intrekking exploitatievergunning ter bescherming van het mainportbelang? | 11 |
| 3.7 | Gebruik en handhaaf het 51%-overheidsbelang ter bescherming van de mainportfunctie | 12 |
| 4 | Aanvullende adviezen | 14 |
| 4.1 | Samenvatting | 14 |
| 4.2 | Maatschappelijke ontwikkelingen geen belemmering voor minderheidsprivatisering | 15 |
| 4.3 | Vorbereidingsfase: houdt uitdrukkelijk rekening met corporate governance | 15 |
| 4.4 | Aandeelhoudersrol en functiescheiding tussen de ministeries | 16 |
| 4.5 | Bestuursconvenant indien meerdere overheidsaandeelhouders blijven bestaan | 16 |
| 4.6 | Tarievenregiem: kosten-plus of price-cap? | 17 |
| 4.7 | Wenselijkheid, urgentie en de schade van niet-beslissen | 17 |

1 Korte voorgeschiedenis

In februari 2004 bood de Raad voor Verkeer en Waterstaat aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken het adviesrapport "Hoezo marktwerking...?" aan. Dit raadsadvies handelt over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de marktordening van vitale, infrastructuurgebonden sectoren.

Per brief van 30 maart 2004 verzocht de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onze Raad om een gericht advies uit te brengen over de door het kabinet voorgenomen vervreemding van aandelen van de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS).

De adviesvraag luidde: "Ik zou u daarom graag willen verzoeken om de in het kader van de aandelenvervreemding beoogde borging van publieke belangen te toetsen aan de algemene kaders van het raadsadvies en mij concreet advies hierover en over het gevolgde traject naar deze vervreemding en de daarbij behorende waarborgen uit te brengen."

Ter voorbereiding van deze adviesvraag heeft de Raad uit haar midden een commissie "Privatisering Schiphol" gevormd die zich op basis van ambtelijke conceptversies voor een kabinetsvoornemen, een eerste indruk heeft gevormd, en daarover onder meer ook met de staatssecretaris van gedachten heeft gewisseld.

Op 9 juli 2004 heeft het kabinet over de partiële privatisering van NVLS een principebesluit genomen, zodat de Raad zich nu voor zijn advisering op dit formele kabinetsvoornemen kan baseren. Per brief van 14 juli 2004 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onze Raad nog enige aanvullende vragen voorgelegd.

Het verzoek in deze brief luidde: "Met referentie naar mijn brief aan u van 30 maart 2004 (kenmerk DGL/04.U00832) verzoek ik u om zo spoedig mogelijk een *second opinion* te geven over de vraag of alle publieke belangen rond Schiphol nu voldoende geborgd zijn. Ik vraag u om bij uw *second opinion* in ieder geval aandacht te besteden aan de waarborgen met betrekking tot investeringen van NVLS op Schiphol. Dit met speciale belangstelling voor de borging van de continuïteit van de luchthaven als mainport (ook in relatie tot non-aviationinvesteringen van NVLS in binnen- en buitenland) en bescherming tegen ongewenste participaties van derden in NVLS. Tevens wil ik u vragen aan te geven of huidige externe (maatschappelijke) ontwikkelingen een belemmering vormen om het bovengenoemde principebesluit op dit moment uit te voeren."

Tevens verzocht de staatssecretaris ons in deze laatste brief om bij onze advisering gebruik te maken van de expertise van twee hoogleraren economie, prof. dr. A.W.A. Boot en prof. dr. C.N. Teulings. Zowel de Raad als beide hoogleraren hebben deze samenwerking als prettig en nuttig ervaren.

Voorliggende rapportage bevat de adviezen die wij in het kader van de gevraagde *second opinion* graag onder de aandacht van kabinet en parlement zouden willen brengen.

De eerder gevraagde stap-voor-stap-toetsing van het kabinetsvoornemen aan het raadsadvies "Hoezo marktwerking...?" is neergelegd in een afzonderlijke rapportage.

2 Kernelementen van het kabinetsvoornemen

In het kabinetsvoornemen heeft de Raad de volgende kernelementen geïdentificeerd, waarop wij onze advisering primair hebben gericht:

1. *Partiële privatisering:*

- Vervreemding door de Staat van een *minderheidsbelang* in de aandelen van NVLS.
- Vervreemding van dit minderheidsbelang *via de beurs*, in tranches na advies van een financieel adviseur.
- Geen vervreemding waardoor overheidsbelang onder de 51% komt, zonder een "op overeenstemming gericht overleg met de Kamer".

In combinatie met

2. *Extra voorzieningen ter borging van specifieke publieke belangen:*

Publiek belang "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport":

- Introductie van een exploitatievergunning.
- Introductie van bevoegdheden voor de minister van Verkeer en Waterstaat tot het geven van aanwijzingen en het intrekken van de vergunning.
- Introductie van monitoring en toezicht op investeringen.
- Overdracht van de grond onder de luchthaven door NVLS aan de Staat.

Publiek belang "voorkomen van misbruik van marktmacht":

- Introductie van sectorspecifieke regelgeving op het gebied van mededinging.
- Introductie van een systeem van consultatie van gebruikers m.b.t. de tarieven en voorwaarden met toezicht door de Vervoerkamer van de NMa.
- Afscheiding van de gereguleerde activiteiten in de boekhouding van NVLS.

Het kabinetsvoornemen bevat derhalve een combinatie van maatregelen ter versterking van zowel private als publieke posities. Kortheidshalve zullen wij het kabinetsvoornemen in dit advies verder aanduiden als het "voornemen tot partiële privatisering", of "het voornemen tot minderheidsprivatisering" in het besef dat het kabinetsvoornemen uitdrukkelijk een breder publiek-privaat concept behelst.

Waar het in het kabinetsvoornemen en in dit advies *niet* over gaat

Dit advies is een second opinion over de vraag in hoeverre alle relevante publieke belangen, die beïnvloed worden door het voornemen tot minderheidsprivatisering van NVLS, in het kabinetsbesluit terzake voldoende geborgd zijn. De Raad geeft daarover een oordeel, gegeven het vigerende of voorgenomen overheidsbeleid op de betreffende terreinen. Over dat bovenliggende beleid zelf worden in dit advies geen uitspraken gedaan, evenmin als dat in het kabinetsvoornemen gebeurt. Het gaat hier dan om uiteenlopende beleidsterreinen als mainportstrategie, geluidshinder, veiligheid, ruimtelijke ordening en mededinging.

De Raad beoordeelt in hoeverre de gedeeltelijke privatisering van NVLS de publieke belangen die samenhangen met deze beleidsterreinen beïnvloedt. Het publieke belang "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport" vergt naar het oordeel van de Raad in ieder geval een meer expliciete overheidsvisie dan nu beschikbaar is. De Raad wil daar zelf een bijdrage aan leveren met het uitbrengen van een afzonderlijk advies over de toekomst van de luchtvaart. Dit advies zal in de eerste helft van 2005 verschijnen.

3 Kern van het raadsadvies

3.1 Samenvatting

Akkoord met minderheidsprivatisering

De Raad acht goede redenen aanwezig om over te gaan tot het naar de beurs brengen door de overheid van een minderheidsbelang in NVLS.

Maar..., behoud de meerderheid

Tegelijkertijd beveelt de Raad het kabinet aan om als overheid tenminste een 51%-belang in NVLS te behouden, c.q. om ook op termijn niet verder te gaan dan de nu beoogde maximale 49%-privatisering.

Hiervoor heeft de Raad de volgende overwegingen:

Bescherming van het mainportbelang

Bescherming van het publieke mainportbelang is niet effectief mogelijk via wet- en regelgeving.

Bescherming tegen ongewenste overname

Alleen behoud van een meerderheidsbelang biedt de overheid afdoende bescherming tegen een ongewenste overname van NVLS.

Feitelijke intrekking van de exploitatievergunning schaadt het belang dat men wil beschermen

Behoud van een meerderheidsbelang biedt de overheid effectievere mogelijkheden tot ingrijpen in noodsituaties dan het daadwerkelijk intrekken van de exploitatievergunning, omdat dit middel in de praktijk niet zal kunnen worden ingezet zonder grote bijkomende schade aan het publieke belang dat men ermee beoogt te beschermen. Intrekking is uiteindelijk een (te) bot wapen.

3.2 Luchthavens opereren op een internationale markt

Gezien de ontwikkelingen in de internationale luchtvaart en in de internationale luchthavenwereld is (partiële) privatisering van luchthavens, naar het oordeel van de Raad, een internationaal gewenste en op termijn onontkoombare stap.

De luchtvaart- en luchthavensector heeft te maken met een steeds sterkere mate van globalisering. Luchthavens opereren in een wereldwijde "intercontinentale" markt, waar in toenemende mate sprake is van strategische samenwerking en alliantievorming. NVLS heeft in deze wereld als luchthaven een positie opgebouwd die ver uitstijgt boven de omvang van ons land. Als belangrijke "hub" in Europees en intercontinentaal verband voert NVLS in deze markt een voortdurende concurrentiestrijd met andere luchthavens.

Vanwege het gebleken grote belang van de positie van NVLS voor de Nederlandse economie krijgt NVLS in deze internationale markt van overheidswege een extra taak mee, namelijk om blijvend bij te dragen aan de nationale Nederlandse economie door het handhaven en/of uitbouwen van de zogenaamde "mainportpositie". Deze mainportpositie wordt in het kabinetsvoornemen terecht gedefinieerd als een majeur publiek belang. Ook die positie kan echter alleen via onderlinge concurrentie met andere luchthavens worden gerealiseerd. Nu de invloed van landingsrechten en de

positie van home carriers door de snelle differentiatie in typen reizen en typen luchtvaartmaatschappijen minder belangrijk wordt, bewegen luchthavens zich in toenemende mate op een internationale concurrerende markt, waar het – naast eigen effectiviteit en efficiency – vooral ook de strategische positionering is die het succes bepaalt.

Het is daarom van toenemend belang dat het management van NVLS voldoende strategische speelruimte heeft om de luchthaven optimaal te positioneren binnen het internationale krachtenveld. In dit licht zijn overtuigende redenen aan te voeren voor partiële privatisering van NVLS.

3.3 Zowel luchthaven als overheid hebben een eigen belang bij (partiële) privatisering

Vervreemding van een minderheidsbelang

Het kabinetsvoornemen noemt bij elkaar vier motieven voor de voorgenomen vervreemding van een minderheidsbelang in NVLS. Vanuit overheidsoptiek: (1) effectieve sturing via wet- en regelgeving, (2) ontvlechting van verantwoordelijkheden, en vanuit luchthavenoptiek: (3) meer mogelijkheden voor NVLS, en (4) tucht van de markt. Zowel de overheid als NVLS hebben volgens het kabinetsvoornemen een eigen belang bij de voorgenomen minderheidsprivatisering.

De Raad onderschrijft deze redenen, maar acht ze wel van verschillend gewicht. Als twee belangrijkste redenen voor partiële privatisering ziet de Raad:

- Vanuit de luchthaven gezien: *meer mogelijkheden voor NVLS*. Daar is het uiteindelijk allemaal om begonnen. Vervreemding van een minderheidsbelang geeft NVLS een betere toegang tot de kapitaalmarkt, wat vooral van belang is als NVLS zijn strategische positie wil versterken. Beursnotering geeft mogelijkheden om overnames te financieren met aandelen. Bovendien worden organisaties waarin een substantieel minderheidsbelang in private handen is, in de internationale financiële wereld in de praktijk beschouwd als hebben zij een 'private status'. Hierdoor krijgt NVLS ook ruimere mogelijkheden bij deelnemingen, fusies en overnames in relatie tot andere Europese luchthavens. Immers, de meeste Europese overheden vinden het niet prettig als een bedrijf dat voor 100% in handen is van een andere lidstaat "hun" vliegveld komt overnemen.
- Vanuit de overheid gezien: *effectieve sturing via wet- en regelgeving*. In de Nota "Deelnemingenbeleid Rijksoverheid" spreekt de Staat de voorkeur uit voor het zo veel mogelijk sturen via wet- en regelgeving in plaats van middels het aandeelhouderschap. Hiermee streeft het kabinet naar scheiding van de rollen "regelgever" en "aandeelhouder". Partiële privatisering van NVLS ondersteunt dit beleid.
- Het *ontvlechtingsargument* is naar het oordeel van de Raad een afgeleide van het wet- en regelgevingsargument. De mate waarin de beoogde ontvlechting van overheidsrollen ook inderdaad verantwoord is, hangt af van de mate waarin alle betrokken publieke belangen effectief via wet- en regelgeving zijn te beschermen. De Raad heeft in zijn kernadviezen aangegeven dat zij van oordeel is dat het publieke mainportbelang niet volledig via wet- en regelgeving is te borgen.
- Het argument "*tucht van de markt*" heeft naar het oordeel van de Raad in het geval van NVLS maar betrekkelijke waarde. NVLS functioneert in de praktijk al vele jaren in belangrijke mate op afstand van de politiek en volgens bedrijfsmatige principes, internationale prestatie-indicatoren, e.d. De extra effecten die in dit opzicht van een beursgang verwacht kunnen worden zullen naar het oordeel van de Raad beperkt zijn.

Vervreemding via een beursgang

De Raad is uiteindelijk ook voorstander van het direct naar de beurs brengen van het minderheidsbelang, omdat dit het meest effectief is voor de waardebeoordeling van de aandelen, de meeste ruimte biedt bij eventuele verdere emissies, e.d. Alvorens tot dit oordeel te komen, heeft de Raad nog wel uitvoerig stilgestaan bij de vraag of er geen extra waarborgen zouden zijn te creëren door als eerste stap bij de vervreemding van een minderheidsbelang vooral te denken aan het onderbrengen van de aandelen bij een selectief aantal participatiemaatschappijen en/of andere beleggers, die vooral op langetermijninvesteringen zijn gericht.

De Raad is tot de conclusie gekomen dat een dergelijke waarborg niet echt nodig is, wanneer de overheid zelf meerderheidsaandeelhouder blijft. En één van de kernadviezen van de Raad is om als overheid ook in de toekomst een meerderheidsbelang in NVLS te behouden.

Tenslotte: Een veel gehoord argument om de aandelen van NVLS toch maar liever volledig bij de overheid te laten is dat overheden in de praktijk met een lagere payout van dividend genoeg zouden nemen dan private aandeelhouders. De Raad heeft dit argument nader onderzocht. Op dit moment is de payout ratio van NVLS aan de Staat 30% tegenover doorgaans 40% bij beursgenoteerde of anderszins private bedrijven. Dit verschil is op zich niet zeer spectaculair, maar bovendien overwegen de Staat en de andere overheidsaandeelhouders van NVLS, de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, de payout te verhogen naar 40%. Derhalve zou het handhaven van 100% overheidsaandeelhouderschap op dit punt geen blijvend financieel voordeel voor NVLS opleveren.

3.4 De meeste publieke belangen kunnen effectief via wet- en regelgeving worden geborgd

De Raad is van oordeel dat de meeste bij een minderheidsprivatisering van NVLS betrokken publieke belangen effectief via wet- en regelgeving geborgd kunnen worden. Een uitzondering geldt voor het mainportbelang. Op deze uitzondering wordt hierna uitvoerig ingegaan. Hieronder lopen wij de belangrijkste betrokken publieke belangen langs.

Het functioneren van NVLS raakt aan diverse publieke belangen, ter bescherming waarvan in bestaande wet- en regelgeving al voorzieningen zijn getroffen. Dit betreft met name de publieke belangen inzake "milieu, veiligheid, gezondheid, ruimtelijke ordening" en het publieke belang "toegang tot de infrastructuur".

Het kabinetsvoornemen bevat ook diverse nieuwe voorzieningen ter borging van een tweetal belangen rond NVLS, die nu, in het licht van de voorgenomen privatisering van een minderheidsbelang, expliciet als publieke belangen worden gedefinieerd. Dit betreft de publieke belangen "voorkomen van misbruik van marktmacht" en "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport".

De Raad is van oordeel dat dit pakket aan bestaande en nieuwe voorzieningen in het algemeen goede waarborgen biedt voor effectieve overheidsinvloed en dat dit pakket voor de langere termijn zelfs betere waarborgen bevat, dan in de huidige situatie beschikbaar zijn. De meeste publieke belangen rond de luchthaven kunnen effectief via wet- en regelgeving worden geborgd, en de wijze waarop dat in het kabinetsvoornemen gebeurt, spreekt de Raad aan. Hierop bestaat één uitzondering waarop wij hieronder vanaf de volgende paragraaf afzonderlijk zullen ingaan.

Ter toelichting op het oordeel van de Raad wordt hieronder bij elk van de genoemde publieke belangen puntsgewijs stilgestaan.

Publieke belangen inzake "milieu, veiligheid, gezondheid, ruimtelijke ordening"

De Raad is van oordeel dat het kabinetsvoornemen tot vervreemding van een minderheidsbelang in NVLS op zich en op dit moment niet van negatieve invloed is op de noodzaak tot verbetering van de borging van de publieke belangen inzake milieu, veiligheid, gezondheid en ruimtelijke ordening.

Deze belangen zijn en moeten verder worden geborgd via de diverse voorzieningen op het gebied van geluidshinder, slotcoördinatie, verkeersleiding, e.d. op grond van het Luchthavenindelingbesluit en Luchthavenverkeerbesluit uit de Wet Luchtvaart.

In dit verband komt het goed uit dat vanaf 2005 een evaluatie is voorgenomen van de milieuvoorzieningen in of krachtens de Luchtvaartwet. Verbeteringen bij de borging van de publieke belangen op dit gebied kunnen dan in bredere zin aan de orde komen. Het behoud van een 100%-aandeelhoudersbelang door de overheid in NVLS is daarvoor niet nodig.

Op veiligheidsgebied wordt door de Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS) gesignaleerd dat partiële privatisering bij betrokken partijen kan leiden tot "strategisch gedrag", waardoor ook de effectiviteit van het huidige veiligheidsregiem zou kunnen worden beïnvloed. De Raad deelt de opvatting dat de overheid bij zich wijzigende verhoudingen altijd alert moet zijn op eventueel "strategisch gedrag" van bestaande en/of nieuwe partijen. Als er dan eventueel aanvullende maatregelen nodig zijn, kunnen die via de bestaande kanalen van wet- en regelgeving worden genomen. Ook hiervoor is het behoud van een 100%-aandeelhoudersbelang door de overheid in NVLS niet nodig.

Publiek belang "toegang tot infrastructuur"

Dit publieke belang wordt op dit moment geborgd door diverse bestaande regelingen, met name op het gebied van landingsrechten en de toewijzing van slots. NVLS heeft daar zelf geen invloed op. De Raad is dan ook van oordeel dat er op dit gebied geen aanleiding is om extra voorzieningen te treffen met het oog op de voorgenomen privatisering van een minderheidsbelang van NVLS.

Publiek belang "voorkomen van misbruik van marktmacht"

De mogelijke negatieve effecten van de (overigens ook nu al bestaande) monopoliepositie van NVLS ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen, en met name KLM, worden in het kabinetsvoornemen opgevangen via een sectorspecifieke aanvulling op de Algemene Mededingingswet. Dit gebeurt in de vorm van een nieuw tarievenregiem, vaststelling van tarieven en voorwaarden op basis van vooraf bepaalde regels, en een informatie- en consultatieplicht richting gebruikers van de luchthaven, inclusief toetsings- en beroepsmogelijkheden bij de Vervoerkamer van de NMa en de rechter, en een boekhoudkundige scheiding tussen de gereguleerde luchtvaartgebonden activiteiten van NVLS.

De Raad acht dit een evenwichtig en flexibel stelsel van voorzieningen, waarbij allereerst, terecht, veel aan marktpartijen zelf wordt overgelaten, maar waarbij voldoende sturings- en bijsturingsmogelijkheden beschikbaar zijn wanneer partijen er onderling niet uitkomen, waaronder mogelijkheden tot gerichte benchmarking en/of het vaststellen van aanvullende kwaliteitsindicatoren door de toezichthouder. Elders in dit advies zijn onder "aanvullende adviezen" nog enkele signalen opgenomen over het voorgestelde regiem ter beoordeling van de tarieven van NVLS. Dit aanvullende advies heeft echter geen invloed op het algemene oordeel van de Raad dat de maatregelen ter bescherming van het publieke belang "voorkomen van misbruik van marktmacht" in het kabinetsvoornemen als adequaat kunnen worden beschouwd.

Publiek belang "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport"

De voorgenomen borging vindt hier plaats door wijziging van de Wet Luchtvaart, waarin een combinatie van nieuwe voorzieningen wordt opgenomen in de vorm van:

(1) een exploitatievergunning met daaraan gekoppeld een exploitatieverplichting, (2) een aanwijzingsbevoegdheid en intrekkingbevoegdheid, (3) monitoren van indicatoren voor essentiële luchthavenvoorzieningen, en (4) grondoverdracht naar de overheid.

Dit stelsel van voorzieningen biedt de overheid, naar het oordeel van de Raad, in algemene zin diverse nuttige sturings- en bijsturingsmogelijkheden, die in veel gevallen effectiever zijn dan in de huidige situatie, waar terzake geen expliciete regelingen bestaan. Deze voorzieningen vormen dus op hoofdlijnen een belangrijke verbetering ter bescherming van het publieke belang: dit betreft de exploitatievergunning op zich, de aanwijzingsbevoegdheden voor de overheid inzake luchthaveninvesteringen, de periodieke monitoring van essentiële luchthavenvoorzieningen, en de grondoverdracht naar de overheid.

De Raad heeft echter op twee belangrijke onderdelen fundamentele twijfels over de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen, zoals die thans, expliciet en deels impliciet, in het kabinetsvoornemen zijn opgenomen:

Dit betreft (1) de intrekbaarheid van de exploitatievergunning (expliciet als ultimum remedium opgenomen in het kabinetsvoornemen) en (2) de daar nauw mee samenhangende veronderstelling dat de indicatoren voor de ontwikkeling van het mainportbelang vooraf afdoende zijn vast te leggen in wet- en regelgeving (een impliciete veronderstelling in het kabinetsvoornemen). Dit tevoren eenduidig kunnen vastleggen van mainportprestatie-indicatoren is immers nodig om de noodzaak tot zo'n rigoureuze maatregel als intrekking van de exploitatievergunning juridisch eenduidig te kunnen bepalen. Dat laatste is een basisvoorwaarde voor de legitimeringsmogelijkheden en voor de effectiviteit van het intrekkinginstrument.

3.5 Meetbaarheid van het mainportbelang via wet- en regelgeving?

Eén van de redenen voor de Raad om de overheid te adviseren ook op termijn een meerderheidsbelang in NVLS te behouden heeft te maken met ons oordeel over de reële beïnvloedbaarheid van het mainportbelang via wet- en regelgeving.

De Raad is om diverse redenen van oordeel dat het in de praktijk niet mogelijk zal zijn om de essentiële indicatoren die bepalend zijn voor het behoud van de mainportfunctie van NVLS tevoren eenduidig in wet- en regelgeving vast te leggen.

Luchthavenkwaliteit

In het kabinetsvoornemen worden vooral indicatoren genoemd die bepalend zijn voor de kwaliteit van de luchthavenvoorzieningen. Zij staan in het (nieuwe) artikel 15 van het wetsontwerp voor de nieuwe Wet Luchtvaart, en betreffen o.a. (citaat lid 1):

- a. het banenstelsel, gemeten in aantal verkeersbewegingen per jaar,
- b. de vliegtuigopstelplaatsen, gemeten in aantal plaatsen,
- c. de terminals, gemeten in vierkante meters ruimte beschikbaar voor luchtvaart-activiteiten, onderverdeeld in vierkante meters voor vertrekhal, aankomsthal en circulatie- en verblijfsruimten,
- d. de pieren, gemeten in aantallen pieren en gates, onderverdeeld naar categorieën naar grootte en grensstatus,
- e. het bagagesysteem, gemeten in aantal colli per jaar,
- f. de voorrijwegen, gemeten in aantallen voertuigen per jaar.

Per voorziening, bedoeld in het eerste lid, wordt in het verslag gerapporteerd over (citaat lid 2):

- a. de bestaande capaciteit per 31 december van het afgelopen boekjaar,
- b. de wijziging van de in het voorafgaande verslag voorziene veranderingen in de capaciteit van een voorziening die gerealiseerd zijn,

- c. de verwachte capaciteit over de eerstkomende vijf jaar,
- d. de wijzigingen in de capaciteit die zijn voorzien in de eerstkomende vijf jaar, het moment van de wijziging en de omvang van de wijziging in capaciteit,
- e. de verkeers- en vervoersprognose die aan een wijziging van de capaciteit ten grondslag ligt,
- f. de verrichte investeringen in de afgelopen vijf jaar,
- g. de verwachte investeringen in de eerstkomende vijf jaar,
- h. de zienswijzen van de gebruikers bedoeld in artikel 8.25e, derde lid, van de wet, met betrekking tot de capaciteit van een voorziening en de daaraan ten grondslag gelegde verkeers- en vervoersprognose over de verslagperiode.

Deze indicatoren geven nuttige informatie over het voorzieningenniveau voor luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven en kunnen, naar het oordeel van de Raad, ook zeker gehandhaafd blijven als bestanddelen voor de (driejaarlijkse) monitoringrapportage. Wel beveelt de Raad aan om periodiek in overleg met de belangrijkste betrokkenen te bezien of *a/* deze indicatoren inderdaad nodig zijn om effectief toezicht te houden op de luchthavenvoorzieningen. De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat een iets bescheidener maatvoering mogelijk ook nog effectief is. Wellicht kan daarom, nadat met bovenstaande gegevens eerste ervaringen zijn opgedaan, in de toekomst volstaan worden met een beperkter aantal sleutelindicatoren.

Mainportkwaliteit

Hoe uitputtend ook, de in het wetsontwerp genoemde indicatoren zeggen alleen in indirecte zin iets over de mainportkwaliteit van NVLS. Die mainportkwaliteit wordt namelijk primair bepaald door de diversiteit en de kwaliteit van het netwerk van internationale en vooral intercontinentale verbindingen waarop vanuit de luchthaven gevlogen kan worden, c.q. het netwerk van wereldwijde bestemmingen dat vanuit de luchthaven direct en indirect bereikt kan worden. Binnen dit verbindingennetwerk wordt de mainportkwaliteit weer sterk beïnvloed door aspecten als de mix van personenvervoer en vrachtvervoer, en de positie van de luchthaven in de betreffende keten: gaat het om opstappen/inladen (Schiphol als "origin"), gaat het om uitstappen/uitladen (Schiphol als "destination"), gaat het om overstappen/overladen (Schiphol als "transfer-knooppunt")? Al deze, en andere, aspecten zijn bepalend voor de bijdrage van NVLS aan de Nederlandse economie, c.q., zoals het kabinet het formuleert, voor "de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport".

Het "mainportnetwerk" van NVLS bestaat op dit moment bijvoorbeeld uit zo'n 80 intercontinentale verbindingen, waarvan ruim 50 met luchthavens die in hun regio, net als Schiphol, ook weer een belangrijke hubfunctie vervullen. Is dit de komende jaren voldoende voor behoud van de mainportfunctie? Zo nee, wat moet er dan door wie worden gedaan? Als het niet voldoende blijkt in hoeverre is de luchthavenexploitant daarvoor dan verwijtbaar aansprakelijk?

De netwerkqualiteit van NVLS, en dus de mainportkwaliteit, wordt primair bepaald door de manier waarop NVLS zich kan positioneren in een voortdurend wisselend internationaal krachtenveld, dat sterk onderhevig is aan internationale marktdynamiek. Een effectieve periodieke monitoring van de mainportkwaliteit van NVLS roept vragen op als: moet dit netwerk door de luchthaven periodiek naar diverse gezichtspunten zichtbaar gemaakt worden? Naar welke gezichtspunten dan precies? Welke van die gezichtspunten lenen zich eigenlijk niet voor openbare verslaglegging en beoordeling door overheid en parlement, omdat zij uiterst concurrentiegevoelig zijn? Etcetera.

De Raad is dan ook van oordeel dat het niet mogelijk is om het mainportbelang effectief via wet- en regelgeving te borgen. De overheid zou dat ook niet moeten willen, om diverse redenen, zoals de mate van voorspelbaarheid, veranderbaarheid, concurrentiegevoeligheid, e.d. van de benodigde gegevens. Iedere poging om de belangrijkste netwerkbestanddelen van het mainportbelang wel in wet- en regelgeving

vast te leggen zal naar het oordeel van de Raad leiden tot een aanzienlijke papierwinkel, onnodige concurrentierisico's, administratieve lasten voor de luchthaven, capaciteitsbeslag bij toezichthoudende organen, e.d., terwijl dit alles bij elkaar hooguit de *schijn van effectiviteit* zal kunnen wekken.

Effectief inspelen op mainportversterkende kansen in de markt is naar het oordeel van de Raad primair een taak voor het management van NVLS, onder effectieve aansporing en controle van commissarissen en aandeelhouders.

3.6 Intrekking exploitatievergunning ter bescherming van het mainportbelang?

Er zijn drie redenen waarom de Raad in zijn kernadviezen handhaving bepleit van een meerderheidsbelang in NVLS boven een "volledige ontvlechting van verantwoordelijkheden", zoals in het kabinetvoornemen voorzien, met als ultimatum remedium de intrekking van de exploitatievergunning aan NVLS. Die drie redenen zijn:

- Het mainportbelang is niet effectief vooraf te meten, c.q. via wet- en regelgeving te borgen.
- Alleen behoud van een meerderheidsbelang beschermt tegen ongewenste overnames.
- Feitelijke intrekking van de exploitatievergunning schaadt het belang dat men juist wil beschermen.

Niet effectief meetbaar, ongewenste overnames, e.d.

Als het niet mogelijk, en ook niet wenselijk, is om het publieke belang "mainportfunctie" via wet- en regelgeving en openbare externe toezichtprocedures te borgen, dan ontbreekt ook de belangrijkste informatiegrondslag op basis waarvan door de overheid kan worden overgegaan tot intrekking van de exploitatievergunning, welke daad vanzelfsprekend juridisch, politiek, en publicitair beargumenteerd moet kunnen worden.

Er zijn bovendien ook marktontwikkelingen en -situaties denkbaar waarbij de mainportfunctie feitelijk nog helemaal niet in gevaar is, maar waarin wel een aanzienlijke dreiging ontstaat dat dit zal gaan gebeuren: bijvoorbeeld wanneer de aandelen van NVLS in meerderheid op de beurs verhandelbaar zouden zijn en een openbaar bod zou worden gedaan door één van de direct concurrerende andere hubs in West Europa, of door een combinatie van luchtvaartmaatschappijen, die hun primaire belang bij een andere Europese hub heeft liggen. Een dergelijk risico kan, behalve door behoud van het meerderheidsbelang, in theorie ook beperkt worden door beschermingsconstructies. Deze constructies passen echter steeds minder in de huidige inzichten m.b.t. vennootschappen en hun besturing, omdat zij ook contrair kunnen zijn aan het belang van (meerderheids)aandeelhouders. De wenselijkheid en houdbaarheid van dergelijke constructies neemt internationaal af. De Raad komt hier later in dit advies nog afzonderlijk op terug.

Intrekking van de exploitatievergunning schaadt het belang dat men wil beschermen

De Raad is van oordeel dat, mochten zich van binnenuit of van buitenaf zeer ernstige mainportbedreigingen voordoen, intrekking van de exploitatievergunning als ultimatum remedium hoe dan ook een veel te grove en in de praktijk nauwelijks uitvoerbare maatregel zal blijken te zijn. Hoe stelt men zich dat in de praktijk voor? Stel: er ontstaan toenemende spanningen, de overheid geeft eerst aanwijzingen, die niet tot resultaat leiden, de overheid gaat dan over tot intrekking van de vergunning, maar moet dan eigenlijk al tevoren een nieuwe exploitant in beeld hebben of zelfs hebben geselecteerd. Deze nieuwe exploitant moet bereid en in staat zijn om cruciale activa en/of cruciaal personeel over te nemen.

De Raad acht niet voorstelbaar dat dit proces zonder aanzienlijke schade aan het internationale imago en positie van de Nederlandse "luchthavenmainport" zal kunnen plaats vinden. Dit ultimatum remedium wordt in de Haagse wandelgangen inmiddels dan

ook al de "atoombom-formule" genoemd. Het gebruik van zo'n instrument leidt tot aanzienlijke "collateral damage" en moet dus naar het oordeel van de Raad eigenlijk te allen tijde vermeden worden. En daarmee is ook de preventieve werking ervan verdwenen.

3.7 Gebruik en handhaaf het 51%-overheidsbelang ter bescherming van de mainportfunctie

De Raad adviseert daarom:

- Behoud als overheid een meerderheid van de aandelen en vervreemd dus ook in de toekomst niet meer dan een minderheidsbelang, zolang de borging van de mainportfunctie van NVLS als vitale schakel in de Nederlandse economie beschouwd moet worden als een publiek belang dat om expliciete bescherming vraagt. Door behoud van het meerderheidsaandeel is NVLS met name ook beschermd tegen dreigende vijandige overnames.
- Handhaaf alle in het kabinetsbesluit voorgenomen voorzieningen en instrumenten, maar reserveer de volledige intrekbaarheid van de exploitatievergunning alleen voor het geval dat in artikel 8.25b.1 wordt omschreven: "Onze Minister van Verkeer en Waterstaat kan een vergunning intrekken indien (b) het nationale ruimtelijke beleid niet langer voorziet in een luchthaven op dezelfde locatie." Dat is een goede reden om de intrekbaarheid op zich in het wetsontwerp te handhaven, gezien vanuit de positie van de overheid als wet- en regelgever.

Zie echter verder vooral af van de optie tot volledige intrekbaarheid van de exploitatievergunning. Gebruik daarentegen als overheid, in (dreigende) noodsituaties rond het mainportbelang, de mogelijkheid om de positie van meerderheidsaandeelhouder te doen gelden, bijvoorbeeld door zonodig de Raad van Commissarissen en/of de Raad van Bestuur van NVLS naar huis te sturen, daarbij mede handelend als langetermijnaandeelhouder uit het oogpunt van het vennootschappelijk belang.

Dit is aanzienlijk effectiever, en aanzienlijk minder ingrijpend, dan volledige intrekking van een exploitatievergunning, het tijdig vinden van een andere exploitant, het overdragen van activa, het afwickelen van afvloeiings- of overgangsregelingen voor het personeel e.d.

De overheid kan hierbij kapitaliseren op de reputatie die zij de afgelopen jaren heeft opgebouwd, *doordat* zij als 100%-aandeelhouder de NVLS de afgelopen periode ruimte heeft geboden om relatief zelfstandig te opereren, waarbij bedrijfsmatige principes de overhand hebben gehad en de politiek in belangrijke mate op afstand bleef. Juist door dat beleid lijkt een succesvolle privatisering van een minderheidsbelang mogelijk, ook wanneer de overheid aankondigt blijvend een meerderheid van de aandelen in handen te willen houden. Er is hier dus sprake van een gunstige Ausgangspositie voor minderheidsprivatisering, die, zoals bekend, niet voor alle overheidsbedrijven geldt of heeft gegolden.

Het bovenstaande heeft tot gevolg dat de door het kabinet nagestreefde "scheiding van verantwoordelijkheden" niet in alle opzichten wordt doorgevoerd. Dat is overigens ook in het kabinetsvoornemen al niet volledig het geval, omdat de overheid, tot nadere besluitvorming, hoe dan ook meerderheidsaandeelhouder zou blijven, en natuurlijk, naar de Raad mag aannemen, in die hoedanigheid niet "voor spek en bonen" in aandeelhoudersvergaderingen zou gaan deelnemen. Deze 51%-positie kan en moet, naar het inzicht van de Raad, benut worden om in noodgevallen het mainportbelang veilig te stellen, omdat dit belang niet adequaat via wet- en regelgeving is te borgen.

Het bovenstaande heeft eveneens tot gevolg, dat de overheid als meerderheidsaandeelhouder, bij toekomstige nieuwe deelnemingen, fusies en

overnames van NVLS alert zal moeten zijn op behoud van dit meerderheidsaandeel. Het is immers niet ongebruikelijk dat deelnemingen, fusies e.d. gepaard gaan met een aandelenruil en/of -emissie. Voor het behoud van een meerderheid in dit soort situaties bestaan diverse mogelijkheden, zoals bijkopen van aandelen en uitgifte van extra aandelen. Dit zal natuurlijk geen dagelijkse praktijk worden, maar is op zich ook niet ongebruikelijk, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de claimemissie van enkele jaren geleden van KPN (waar de Staat minderheidsaandeelhouder is). Ook hier geldt weer, dat handhaving van het meerderheidsbelang relevant blijft, zolang de borging van de mainportfunctie van NVLS als vitale schakel in de Nederlandse economie beschouwd moet worden als een publiek belang dat om expliciete overheidsbescherming vraagt.

4 Aanvullende adviezen

4.1 Samenvatting

In aanvulling op de kernadviezen brengt de Raad nog gaarne de volgende aspecten afzonderlijk onder de aandacht:

De Raad ziet geen maatschappelijke ontwikkelingen die uitvoering van het voornemen tot minderheidsprivatisering belemmeren

De belangrijkste relevante publieke belangen zijn geborgd via wet- en regelgeving, of kunnen in de toekomst geborgd worden via aanvullende wet- en regelgeving, of als "last resort" via het meerderheidsbelang dat de overheid in NVLS behoudt.

Houd in de voorbereidingsfase uitdrukkelijk rekening met eisen van corporate governance

- Zorg als overheid bij de start van een nieuwe NVLS voor optimale statuten, met name waar het de zorgvuldigheid van besluitvorming betreft.
- Voorkom dat prestatiecontracten en/of optieregelingen voorzieningen bevatten die het zittende management een direct eigen belang geven bij privatisering.

Richt je als overheidsaandeelhouder net zo op het bedrijfsbelang als de private aandeelhouders

Er is behoefte aan een interne gedragslijn voor de overheid als meerderheidsaandeelhouder, conform wat momenteel in het kader van corporate governance van aandeelhouders wordt verwacht.

Kom tot een "natuurlijke" rolverdeling tussen de ministeries

Wet- en regelgeving, bescherming publieke belangen: V&W, VROM, Economische Zaken.
Aandeelhoudersrol: Financiën.

Sluit een bestuursconvenant indien meerdere overheidsaandeelhouders blijven bestaan

Maak principeafspraken met eventuele andere overheidsaandeelhouders (Amsterdam, Rotterdam) over de wijze waarop de overheidspartijen hun aandeelhoudersrol invullen, o.a. bij de uitgifte van nieuwe aandelen.

Evalueer periodiek of kosten-plus methodiek nog voorkeur verdient boven price-cap

Kosten-plus methodiek is prima als start, maar waak over de optimaliteit hiervan ten opzichte van het alternatief "price-cap regulation".

Kom tot een besluit, weeg uitdrukkelijk ook de schade van niet-beslissen

Het voornemen tot (partiële) privatisering van NVLS hangt al vier kabinetsperioden boven de "politieke markt". De Raad acht de schade van niet-beslissen groter dan de (beperkte) risico's die verbonden zijn aan een besluit aangepast zoals in dit advies aangegeven.

4.2 Maatschappelijke ontwikkelingen geen belemmering voor minderheidsprivatisering

In haar brief van 14 juli 2004 verzoekt de staatssecretaris de Raad om in de second opinion ook uitdrukkelijk: "... aan te geven of huidige externe (maatschappelijke) ontwikkelingen een belemmering vormen om het bovengenoemde principebesluit op dit moment uit te voeren."

Vanzelfsprekend zijn er diverse (maatschappelijke) ontwikkelingen die het functioneren van NVLS beïnvloeden, zoals de snelle veranderingen in de internationale luchtvaartwereld, waarvan de fusie KLM–Air France voor NVLS het meest in het oog springend is, en de verscherpte veiligheidssituatie rond luchthavens.

De Raad is van oordeel dat al deze en andere thans zichtbare ontwikkelingen op zich geen belemmering hoeven te vormen voor de overheid om over te gaan tot vervreemding van een minderheidsbelang in NVLS. De belangrijkste betrokken publieke belangen zijn geborgd via wet- en regelgeving, of kunnen in de toekomst geborgd worden via aanvullende wet- en regelgeving.

Voor wat betreft het mainportbelang en eventuele andere toekomstige situaties waarin een effectieve "externe borging" niet of nog niet mogelijk is, houdt de overheid via het meerderheidsbelang een "last resort" om zonodig invloed uit te oefenen waar dit via andere kanalen niet mogelijk blijkt. Van deze mogelijkheid moet vanzelfsprekend zo spaarzaam mogelijk gebruik worden gemaakt, omdat NVLS zich zoveel mogelijk, zonder onverwachte nationale belemmeringen, als internationaal luchthavenbedrijf dient te kunnen ontwikkelen. Maar als "de nood aan de man is" heeft de overheid een mogelijkheid om invloed uit te oefenen, in haar rol als langetermijnaandeelhouder, met inachtneming van het vennootschappelijk belang.

4.3 Voorbereidingsfase: houdt uitdrukkelijk rekening met corporate governance

De Raad bepleit in het kader van relevante maatschappelijke ontwikkelingen, om vooral in de voorbereidingsfase op weg naar de beoogde minderheidsprivatisering, vanuit de overheid expliciet aandacht te besteden aan aspecten van corporate governance. Er zijn tenminste twee onderwerpen die in dit verband naar het oordeel van de Raad specifieke aandacht behoeven.

Statuten van de nieuwe N.V. Luchthaven Schiphol

De Raad adviseert de overheid, om diverse redenen, om ook in de toekomst een meerderheidsbelang in de nieuwe NVLS te handhaven. De belangrijkste algemene reden is "bescherming in bijzondere omstandigheden". De Raad heeft als alternatief ook overwogen of er in de statuten van de nieuwe NVLS geen beschermingsconstructies zouden kunnen worden opgenomen, die een vergelijkbaar effect hebben als behoud van een meerderheidsbelang. De Raad acht dit, zoals eerder opgemerkt, geen goede weg, omdat te verwachten is dat de meeste van de denkbare constructies uiteindelijk de internationale corporate-governancetoets niet zullen doorstaan. De internationale tendens is naar het steeds meer parallel lopen van financiële inbreng en stemrecht. Het feit dat naar het inzicht van de Raad niet gekozen moet worden voor expliciete statutaire beschermingsconstructies, wil niet zeggen dat het niet van groot belang is dat de overheid een belangrijke inbreng heeft bij het opstellen van de statuten, die ten grondslag zullen liggen aan de start van een deels geprivatiseerde NVLS. Dat zou niet zonder meer mogen worden overgelaten aan directie en Raad van Commissarissen. De nieuwe statuten zullen alleen wijzigbaar zijn met een grote meerderheid van stemmen. De overheid moet er derhalve voor zorgen dat de startstatuten zo optimaal mogelijk zijn, en dat via de statuten een zo groot mogelijke zorgvuldigheid in de besluitvorming wordt geregeld.

Bestaande prestatiecontracten, optieregelingen, e.d.

NVLS is op dit moment een volledig door de overheid in eigendom gehouden bedrijf met een evident publiek belang. Het kan, naar het oordeel van de Raad niet zo zijn, dat het zittende management door eventueel binnen NVLS bestaande prestatiecontracten en/of optieregelingen ook een direct eigenbelang zou hebben bij privatisering. Om iedere schijn in dit opzicht te vermijden en in het licht van de recente maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van corporate governance adviseert de Raad om er zorg voor te dragen dat dergelijke regelingen van tafel zijn, alvorens over te gaan tot partiële privatisering.

4.4 Aandeelhoudersrol en functiescheiding tussen de ministeries

Overheidsaandeelhouder even betrokken als private aandeelhouder

De komst van private aandeelhouders zal de dynamiek in NVLS aanzienlijk veranderen, ook al gaat het om een minderheidsbelang dat in private handen komt. En dat is ook de bedoeling van het kabinetsvoornemen. Dat heeft echter ook consequenties voor de overheid zelf. De overheid stelt zich in de huidige situatie als aandeelhouder principieel terughoudend op. Dat zal, naar het oordeel van de Raad, in de nieuwe situatie niet langer kunnen. De komst van private aandeelhouders zal, gelet op de zich wijzigende opvattingen over corporate governance en na inwerkingtreding van het nieuwe structuurregime, ook een uitdrukkelijk een effectieve aandeelhoudersrol van de Staat vergen. De overheid dient zich als aandeelhouder net zo voor het bedrijfsbelang in te spannen als de private aandeelhouders. Het zou immers bijzonder vreemd en ongewenst zijn als alleen de private aandeelhouders hun stem zouden laten horen, en de overheid zijn aandeelhoudersrol grotendeels stilzwijgend zou (blijven) invullen. De overheid dient zich als meerderheidsaandeelhouder vooral te richten op het *langetermijnbedrijfsbelang* van NVLS. En, zoals de Raad in zijn kernadvies heeft bepleit, de overheid dient meerderheidsaandeelhouder te blijven om er zeker van te zijn dat het mainportbelang, ook in uitzonderlijke situaties, geborgd kan worden. En dit dus uitdrukkelijk "by exception", en steeds met inachtneming van het vennootschappelijk belang.

De borging van publieke belangen dient immers primair te (blijven) lopen via de instrumenten die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, en alleen bij hoge uitzondering, namelijk bij dreigende zeer ernstige risico's voor de mainportfunctie van NVLS, te worden uitgeoefend via het aandeelhouderschap.

Rolverdeling tussen ministeries

De in het kader van de Nota "Deelnemingenbeleid Rijksoverheid" nagestreefde functiescheiding binnen de overheid is in het kabinetsvoornemen voor de rol van wet- en regelgever adequaat ingevuld. Voor de rol van aandeelhouder dienen naar het oordeel van de Raad binnen de overheid nadere richtlijnen te worden ontwikkeld, te beginnen bij de rol van de (rijks)overheid als meerderheidsaandeelhouder in NVLS. Het lijkt waarschijnlijk dat het daarbij tot een "natuurlijke" rolverdeling komt tussen de ministeries. Zoals ook bij andere overheidsbedrijven gebruikelijk is zal de uitvoering van wet- en regelgeving en bescherming van publieke belangen vanuit de vakdepartementen plaats vinden, in dit geval de Ministeries van V&W, VROM, en Economische Zaken. Het uitoefenen van de aandeelhoudersrol zal vanuit of namens het Ministerie van Financiën moeten plaatsvinden.

4.5 Bestuursconvenant indien meerdere overheidsaandeelhouders blijven bestaan

Op dit moment zijn de aandelen van de NVLS voor 100% in overheidshanden, met als verdeling Rijk: 75,9%, Gemeente Amsterdam: 21,8%, Gemeente Rotterdam: 2,4%. Wanneer de Gemeente Amsterdam en/of de Gemeente Rotterdam besluiten hun aandeel in een partieel geprivatiseerde NVLS te behouden, adviseert de Raad het Rijk een

bestuursconvenant met de betreffende gemeente(n) te sluiten waarin principeafspraken worden gemaakt over de wijze waarop de overheidspartijen hun aandeelhoudersol willen invullen. Dergelijke afspraken dienen bijvoorbeeld ook betrekking te hebben op de wijze waarop de overheidsaandeelhouders zich onderling opstellen bij uitgifte van nieuwe aandelen.

4.6 Tarievenregiem: kosten-plus of price-cap?

Hoewel de Raad het door het kabinet voorgestelde tarievenregiem voor dit moment positief beoordeelt, vraagt de Raad zich wel af of het gekozen stelsel ("kosten-plus") op de lange termijn houdbaar zal blijken. In dit systeem zitten in de praktijk vrijwel geen prikkels die leiden tot kostenbesparing, in tegenstelling tot het alternatieve systeem "price-cap regulation" dat deze prikkels wel heeft. Het price-cap systeem lijkt goed te werken. Mogelijk kan het in het geval van NVLS op termijn nuttig zijn om over te gaan op invoering van price-cap regulation. Het is van belang om de ervaringen op dit gebied elders in de wereld goed te blijven volgen. De Raad adviseert om de opportuniteit van de eventuele overgang naar "price-cap regulation" regelmatig opnieuw te bezien.

4.7 Wenselijkheid, urgentie en de schade van niet-beslissen

De politieke opvattingen over de wenselijkheid en/of de urgentie van partiële privatisering van NVLS schuiven de afgelopen jaren voortdurend heen en weer tussen "ja, mits", "nee, tenzij", of zelfs een regelrecht "nee". Ook op dit moment lijkt in het parlement weer sprake van bewegingen die eerder naar "nee", dan naar "ja" tenderen: uitvoering van het kabinetsvoornemen zou niet urgent zijn, het moment zou niet opportuun zijn, het gaat toch allemaal prima, dus waarom veranderen, e.d. De politieke discussie over dit onderwerp loopt sinds medio jaren negentig van de vorige eeuw en beslaat inmiddels vier kabinetsperiodes. Partijen in de sector hebben belang bij, en recht op, een richtinggevend besluit dat een context biedt waarin zij een meerjarenbedrijfsstrategie kunnen uitzetten, omdat de basiscondities bekend zijn waaronder de komende jaren door NVLS zakelijk geopereerd wordt.

De Raad acht de schade van niet-beslissen groter dan de (beperkte) risico's die verbonden zijn aan een besluit aangepast zoals in dit advies aangegeven. Zelfs een eventueel besluit om definitief *niet* de weg van privatisering op te gaan, maar wel de maatregelen te treffen om de publieke belangen beter te borgen verschaft meerjarige duidelijkheid, die beter is dan het opnieuw uitstellen van een beslissing. Hoewel de toekomstvastheid van dit laatste besluit onzekerder is, omdat niet mag worden uitgesloten dat Nederland op termijn vanuit Europa alsnog gedwongen zal worden om tot privatisering over te gaan (staatsdeelnemingenbeleid, staatssteunbeleid, e.d.). Opnieuw niet-besluiten heeft naar het oordeel van de Raad twee grote risico's:

- dat het strategische spel van samenwerking, joint ventures, overnames e.d. rond de luchtvaart en de luchthavens de komende jaren in Europees en mondiaal verband verder gespeeld wordt zonder dat de positie van NVLS daarin duidelijk is gemarkeerd, en/of
- dat met het "badwater" van wel of geen partiële privatisering ook "het kind" wordt weggegooid dat substantiële voordelen garandeert voor het borgen van essentiële publieke belangen.

Colofon:

Deze second opinion is voorbereid door de Commissie "Privatisering Schiphol" van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

De Commissie "Privatisering Schiphol" bestond uit:

Raadsleden:

De heer mr. F.E. Schaake, commissievoorzitter

Mevrouw prof. dr. J.P. Bahlmann

De heer ir. G.A. Kaper

De heer drs. R.H.P.W. Kottman

De heer mr. F. de Zeeuw, tevens raadsvoorzitter

Externe leden:

De heer prof. dr. A.W.A. Boot, hoogleraar Corporate Finance

De heer prof. dr. C.N. Teulings, hoogleraar Economie

Overige leden van de Raad voor Verkeer en Waterstaat:

De heer J. van Dijk,

De heer prof. dr. W.A. Hafkamp

De heer ir. K.J. Noordzij MBA

Mevrouw G. Prins

Mevrouw drs. A.M.J. Rijckenberg

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper

De heer dr. N. de Voogd

De heer prof. dr. ir. N. Wijnolst

Het secretariaat van de Commissie "Privatisering Schiphol" bestond uit:

De heer ir. H.J.M. Verkooijen

Mevrouw drs. M. Alkema

Mevrouw A. Ramdin

Mevrouw M.S. Walenkamp