

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

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

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
8 oktober 2004	2 (niet electronisch)
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGL/04.u02361	-
Onderwerp	
Reactie op adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat in het kader van vervreemding aandelen NVLS	

Geachte voorzitter,

Het kabinet heeft op 2 juli 2004 besloten om bij een adequate borging van publieke belangen op een financieel opportuun moment een minderheidsbelang in de N.V. Luchthaven Schiphol (NVLS) te vervreemden. Het heeft in dit verband ingestemd met een pakket van regelgeving, waarmee de publieke belangen 'voorkomen machtspositie NVLS' en 'continuïteit van de luchthaven *als mainport*' geborgd worden.

Conform de in de ministerraad gemaakte afspraken heb ik de Raad voor Verkeer en Waterstaat per brief van 14 juli 2004 verzocht om een *second opinion* te geven over de vraag of alle publieke belangen rond Schiphol in dit verband nu voldoende geborgd zijn. In mijn brief aan de Raad heb ik gerefereerd aan mijn brief van 30 maart 2004, waarin ik de Raad verzocht om de in het kader van de aandelenvervreemding beoogde borging van publieke belangen te toetsen aan de algemene kaders van het adviesrapport "Hoezo marktwerking ...?", dat de Raad in januari 2004 uitbracht.

De Raad heeft de gevraagde adviezen neergelegd in twee rapportages, die ik u hierbij toezend. In deze brief ga ik in op de kernadviezen van de Raad en geef ik namens het kabinet een reactie hierop.

De Raad van State heeft advies uitgebracht over het pakket van regelgeving. Dit heeft geleid tot een aanvulling in de toelichting bij de tweede nota van wijziging, die u op korte termijn zal worden aangeboden.

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

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

1. BESLUIT TOT VERVREEMDING VAN EEN MINDERHEIDSBELANG IN NVLS VIA DE BEURS

In de notitie "Beursgang NVLS: meer mogelijkheden voor overheid en NVLS ten behoeve van mainportpositie Schiphol", die de Tweede Kamer per brief van 14 juli 2004 is aangeboden, heeft het kabinet aangegeven voornemens te zijn om een minderheidsbelang in NVLS te vervreemden via een beursgang. In de notitie zijn ook de beweegredenen voor aandelenvervreemding uiteengezet:

- effectievere sturing via wet- en regelgeving;
- ontvlechting verantwoordelijkheden;
- meer mogelijkheden voor NVLS;
- tucht van de markt.

De Raad roept op om nu op korte termijn een politiek besluit te nemen met betrekking tot een beursgang van Schiphol. Het is volgens de Raad schadelijk voor de onderneming als de reeds jarenlang voortdurende discussie hierover nog langer voortduurt. De Raad acht goede redenen aanwezig om over te gaan tot het naar de beurs brengen door de overheid van een minderheidsbelang in NVLS. De Raad onderschrijft de bovengenoemde redenen van het kabinet, maar acht ze overigens wel van verschillend gewicht.

Tegelijkertijd beveelt de Raad het kabinet aan om als overheid tenminste een meerderheidsbelang in NVLS te behouden, vanwege de onzekerheid over de borging van de netwerkkwaliteit, de bescherming tegen ongewenste overname en de intrekking van de exploitatievergunning als een te zwaar instrument.

Het kabinetsbesluit van 2 juli heeft betrekking op de verkoop van een minderheidsbelang in NVLS. Het kabinet zal dan ook niet verder gaan dan het naar de beurs brengen van een minderheid van de aandelen, zodat een meerderheidsbelang in handen van de overheid blijft. Een besluit of op langere termijn een verdergaande beursgang moet worden overwogen, is nu niet aan de orde.

2. BORGING PUBLIEKE BELANGEN

2.1 Algemeen

In de Nota "Deelnemingenbeleid Rijksoverheid" spreekt het kabinet de voorkeur uit voor het zoveel mogelijk sturen via wet- en regelgeving in plaats van via aandeelhouderschap. Hiermee streeft het kabinet naar scheiding van de rollen "regelgever" en "aandeelhouder". De Raad ondersteunt dit beleid en is van mening dat partiële privatisering van NVLS dit beleid ondersteunt.

De Raad is van oordeel dat de meeste bij een minderheidsprivatisering van NVLS betrokken publieke belangen effectief via wet- en regelgeving geborgd kunnen worden en de wijze waarop dat in het kabinetsvoornemen gebeurt, spreekt de Raad aan.

In bestaande wet- en regelgeving zijn al voorzieningen getroffen ter bescherming van de publieke belangen inzake "milieu, veiligheid, gezondheid, ruimtelijke ordening" en het publieke belang "toegang tot de infrastructuur". Het kabinetsvoornemen bevat nieuwe

voorzieningen ter borging van 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 Raad maakt hierop één uitzondering met betrekking tot de mainport. De Raad is van oordeel dat het in de praktijk niet mogelijk is om het totale mainportbelang goed via wet- en regelgeving te borgen. De Raad acht de intrekbaarheid van de exploitatievergunning daartoe een onvoldoende geschikt middel. Mede daarom beveelt de Raad het kabinet aan om ook op de lange termijn het meerderheidsbelang van de overheid te handhaven en dit te gebruiken ter bescherming van het mainportbelang.

2.2 Mainport Schiphol

Zowel het kabinet als de Raad zien het grote belang van de mainport Schiphol voor de Nederlandse economie en de rol die de luchthaven daarin speelt.

De Raad is van oordeel dat het mainportbelang van Schiphol niet effectief vooraf te meten is en daarom ook niet via wet- en regelgeving te borgen. Volgens de Raad geven de in het wetsontwerp genoemde kwaliteits- en capaciteitsindicatoren nuttige informatie over het voorzieningenniveau voor luchtvaartmaatschappijen, maar zeggen zij alleen in indirecte zin iets over de mainportkwaliteit van Schiphol. Die wordt namelijk primair bepaald door de diversiteit en de kwaliteit van het netwerk van internationale en 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.

Het kabinet onderschrijft de stelling van de Raad dat via wet en regelgeving het mainportbelang, opgevat als netwerkqualiteit, niet (voldoende) geborgd kan worden, maar wil het misverstand wegnemen dat het wetsvoorstel op het punt van de exploitatievergunning die ambitie heeft. Het kabinet benadrukt overigens dat ook het aandeelhouderschap geen effectief instrument is om te sturen op netwerkqualiteit.

Publiek belang mainport

In de brief aan de Tweede Kamer heeft het kabinet aangegeven dat het succes van de mainport Schiphol een resultaat is van een samenspel van verschillende partijen, te weten de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen (waarbij met name de positie van KLM van groot belang is), de luchtverkeersleiding, de slotcoördinator, de overheid en het bedrijfsleven. De werking van een succesvolle mainport is dan ook niet uitsluitend afhankelijk van het beleid van de luchthavenexploitant. Iedere actor heeft zijn eigen rol en eigen verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van de mainport. Het publiek belang is daarom in het kader van de voorgenomen beursgang van NVLS gedefinieerd als “continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport”.

Belangrijke rol luchtvaartmaatschappijen

Een basiskenmerk van de mainport is inderdaad dat er sprake is van een goed internationaal en intercontinentaal lijnennetwerk. Voor dit goede netwerk draagt in eerste

instantie niet de luchthavenexploitant zorg, maar de overheid (in afnemende mate) -via de bilaterale luchtvaartonderhandelingen- en de luchtvaartmaatschappijen die op deze lijnen daadwerkelijk opereren. Aan het netwerk draagt NVLS hoofdzakelijk in voorwaardelijke zin bij door te zorgen dat de benodigde luchthaveninfrastructuur op orde is. Voor de positie van Schiphol als mainport zijn derhalve de luchtvaartmaatschappijen en met name de home carrier KLM met haar partners essentieel.

Rol en verantwoordelijkheden NVLS

Uiteraard heeft ook NVLS als luchthavenexploitant grote invloed op de kwaliteit van een hoogwaardige luchthaveninfrastructuur en daarmee op de mainportstatus van Schiphol. Via het leveren van een goed en concurrerend pakket van diensten aan de luchtvaartmaatschappijen, passagiers en verladers heeft de exploitant invloed op de aantrekkingskracht van de luchthaven.

Het kabinet is van oordeel dat de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport geborgd moet worden. Het kabinet kan en wil in het kader van een beursgang van NVLS geen garanties bieden voor "het mainportbelang" van Schiphol, waarvoor diverse actoren gezamenlijk verantwoordelijk zijn, maar concentreert zich op garanties ten aanzien van de rol en verantwoordelijkheden van NVLS als luchthavenexploitant. Zo heeft de overheid bij de fusie tussen KLM en Air France waarborgen gevraagd aan KLM die de rol van KLM in de mainport - het netwerk - betreffen.

Het gaat bij NVLS met name om het bieden van een goed en in alle omstandigheden adequaat voorzieningenniveau op Schiphol. Daarnaast zal NVLS uiteraard ook goed moeten inspelen op de kansen in de markt.

Het kabinet heeft, zoals hierboven al aangegeven, niet de pretentie met de indicatoren die gebruikt worden in het kader van het toezicht op de exploitatievergunning, het mainportbelang in de door de Raad bedoelde bredere betekenis van netwerkqualiteit vast te leggen. De indicatoren zijn bedoeld om op een aantal voor de hand liggende punten de omvang van de essentiële luchthavenvoorzieningen in relatie tot de ontwikkelingen in de vraag zichtbaar te maken. Indien zulks een dreigende scheefgroei zichtbaar maakt, kan dat aanleiding geven bij te sturen, zo nodig via een aanwijzing.

Ook andere feiten of omstandigheden die een indicatie kunnen zijn dat de continuïteit van de essentiële luchthavenvoorzieningen in gevaar komt kunnen echter aanleiding vormen een aanwijzing te geven. Wel dient het in het kader van het toezicht op de exploitatievergunning uiteraard steeds te gaan om zaken die aan de exploitant kunnen worden toegerekend.

Intrekbaarheid exploitatievergunning

De Raad is van oordeel dat, mochten zich ernstige mainportbedreigingen voordoen, intrekking van de exploitatievergunning als ultimum remedium een veel te grove en in de praktijk nauwelijks uitvoerbare maatregel zal blijken te zijn. De Raad acht het niet voorstelbaar dat het proces dat uiteindelijk tot intrekking van de vergunning leidt zonder aanzienlijke schade aan het internationale imago en positie van de Nederlandse "luchthaven-mainport" zal kunnen plaatsvinden. Het gebruik van het ultimum remedium leidt naar het oordeel van de Raad tot aanzienlijke "collateral damage" en moet daarom eigenlijk te allen tijde vermeden worden. Daarmee is echter ook de preventieve werking ervan verdwenen. De Raad adviseert (mede) daarom de handhaving van een

meerderheidsbelang voor de overheid in NVLS. In (dreigende) noodsituaties rond het mainportbelang zou de overheid de mogelijkheid moeten gebruiken om de positie van de meerderheidsaandeelhouder te doen gelden, bijvoorbeeld door zo nodig de Raad van Commissarissen en/of de Raad van Bestuur van NVLS naar huis te sturen, daarbij ook handelend als langetermijnaandeelhouder uit het oogpunt van het vennootschappelijk belang.

De Raad meent dat intrekking van de vergunning wegens wanbeheer het publieke belang, dat men wil beschermen, juist zou schaden. Het kabinet wijst er op dat de intrekkingbevoegdheid nadrukkelijk moet worden gezien als het sluitstuk van een reeks bevoegdheden van het Rijk voor het geval er sprake zou kunnen zijn van een verwaarlozing van het mainportbelang. Het kabinet beoogt het regelgevend kader zo in te richten dat zij deze bevoegdheid nooit zou hoeven toe te passen. Hiertoe is een heel proces van stappen voorzien, gekoppeld aan publiekrechtelijke bevoegdheden, die toepassing van dit instrument onnodig zouden moeten maken. In het bijzonder moet hier worden gedacht aan de informatieplicht van de luchthavenexploitant en de aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk. De dreiging van een intrekking van de vergunning, en de afschrikwekkende werking die daarvan uitgaat, moet op zichzelf een preventieve werking hebben. De intrekkingbevoegdheid is daarom een noodzakelijk sluitstuk van de regelgeving, dat het kabinet wenst te handhaven. Het kabinet volgt de analyse in het advies van de Raad op dit punt dan ook niet volledig.

Het kabinet erkent wel dat de overheid als meerderheidsaandeelhouder de bevoegdheid heeft de Raad van Commissarissen te ontslaan. De Raad adviseert om in noodsituaties deze bevoegdheid als ultimum remedium te gebruiken in plaats van intrekking van de exploitatievergunning. In noodsituaties zal het kabinet bezien of het wegsturen van de Raad van Commissarissen een minder drastische en effectievere route is dan intrekking van de exploitatievergunning.

Hierbij merkt het kabinet op dat het, conform het kabinetsbeleid terzake van staatsdeelnemingen (TK 2001-2002, 28165, nr 1 en 2), zeer gereserveerd staat tegenover het gebruik van het aandeelhouderschap als instrument om in te grijpen vanwege publieke belangen. Ten overvloede zij derhalve opgemerkt, dat dit instrument terzake van de luchthavenexploitatie uitsluitend bij noodsituaties zal worden gebruikt en dat het niet de ambitie is van het kabinet om beleidsmatige sturing (op het mainportbelang) via het aandeelhouderschap te laten plaatsvinden. Dit zou bovendien niet passen binnen het systeem van het vennootschapsrecht. De Raad van State plaatst ook kanttekeningen bij de invloed die de Staat als meerderheidsaandeelhouder binnen een geprivatiseerd NVLS zal kunnen uitoefenen. Overigens beveelt de Raad een dergelijke sturing ook niet aan. De Raad ondersteunt het beleid van scheiding van de rollen van regelgever en aandeelhouder.

3. AANVULLENDE ADVIEZEN VAN DE RAAD

In aanvulling op de kernadviezen brengt de Raad nog een aantal aspecten onder de aandacht.

Het kabinet zal deze aanvullende adviezen overnemen en betrekken bij de verdere uitwerking van de beursgang en de daarmee samenhangende regelingen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs M.H. Schultz van Haegen