

Privatisering Schiphol

Toetsing van het kabinetsvoornemen aan
het raadsadvies "Hoezo Marktwerking...?"

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	Inleiding	3
2	Kernelementen van het kabinetsvoornemen	5
2.1	Het onderscheid tussen marktwerking en vraagsturing	5
2.2	De wisselwerking met Europa	8
2.3	Voorafgaande explicitering en prioritering van publieke doelen	10
2.4	Het belang van effectief trajectmanagement	12
2.5	De balans tussen zelforganisatie en geïnstitutionaliseerd toezicht	15
3	Conclusie	18

1 Inleiding

Adviesverzoek(en)

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 referte 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-aviation-investeringen 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 reactie op het eerste adviesverzoek: een stap-voor-stap-toetsing van het kabinetsvoornemen aan het raadsadvies "Hoezo marktwerking...?"

De in tweede instantie gevraagde *second opinion* op basis van een ruimere vraagstelling heeft de Raad neergelegd in een afzonderlijke rapportage.

Opbouw van deze toetsingsrapportage

In het adviesrapport "Hoezo marktwerking...?" van januari 2004 geeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW) bij elkaar 18 adviezen, gegroepeerd rond 5 kernthema's die

van belang zijn bij veranderingen in de marktordening van vitale infrastructuurgebonden sectoren. Het kabinetsvoornemen tot vervreemding van een minderheidsbelang in NVLS wordt in deze rapportage aan die kernthema's en adviezen getoetst.

De vijf kernthema's uit "Hoezo marktwerking...?" luiden:

1. Het onderscheid tussen marktwerking en vraagsturing
2. De wisselwerking met Europa
3. Voorafgaande explicitering en prioritering van publieke doelen
4. Het belang van effectief trajectmanagement
5. De balans tussen zelforganisatie en geïnstitutionaliseerd toezicht

Per kernthema volgt eerst een weergave van de daaronder ressorterende adviezen uit het rapport "Hoezo marktwerking...?".

Daarna wordt per advies, soms per combinatie van adviezen, nagegaan hoe het kabinetsvoornemen tot partiële privatisering van NVLS daarop scoort.

2 Kernelementen van het kabinetsvoornemen

In het kabinetsvoornemen heeft de Raad de volgende kernelementen geïdentificeerd, waarop wij onze analyse 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 deze rapportage 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.

2.1 Het onderscheid tussen marktwerking en vraagsturing

De Raad adviseert in "Hoezo marktwerking...?":

1. Maak bij infrastructuurgebonden sectoren uitdrukkelijk onderscheid tussen dienstverlening waar echte marktwerking mogelijk is en diensten waar de afstemming van vraag en aanbod alleen kan verbeteren door vraagsturing vanuit de overheid.
2. Streef in de relaties tussen "vragers" en "aanbieders" consequent naar versterking van de positie van de vraagkant, bevorder dat de wensen van gebruikers gekanaliseerd worden, en stimuleer gebruikers om gezamenlijke inkoopmacht te organiseren.
3. Neem expliciet maatregelen waardoor aanbieders in infrastructuurgebonden sectoren niet alleen oog hebben voor *bedrijfsmatig* optimaal presteren; stimuleer

aanbieders van vitale infrastructuurgebonden diensten ook tot *maatschappelijk* optimaal presteren.

Ad 1 en 2: Onderscheid marktwerking/vraagsturing & versterking van de vraagzijde

Aan deze beide adviezen wordt in het kabinetsvoornemen expliciet voldaan, door de erkenning dat NVLS aan de luchtvaartzijde een monopoliepositie heeft, met afhankelijke gebonden gebruikers, waaronder in het bijzonder KLM. In het kabinetsvoornemen wordt op basis van de erkenning van deze monopoliepositie een afzonderlijk publiek belang gedefinieerd, onder de benaming "voorkomen van misbruik van marktmacht".

De door de Raad geadviseerde "versterking van de vraagzijde" (in dit geval bestaande uit de luchtvaartmaatschappijen) krijgt in het kabinetsvoornemen vorm via diverse "vraagbeschermende maatregelen".

Een nieuw tarievenregiem voorziet in de vaststelling van tarieven en voorwaarden, op basis van vooraf bepaalde regels, na consultatie van gebruikers, die daartoe benodigde informatie ontvangen. Gebruikers kunnen tarieven en voorwaarden laten toetsen door de Vervoerkamer van de NMa en de rechter, en er wordt boekhoudkundige scheiding tot stand gebracht tussen de gereguleerde activiteiten en de overige activiteiten van NVLS. Deze voorgenomen reguleringsmaatregelen sluiten deels aan op een praktijk die de laatste jaren inmiddels met name tussen NVLS en de KLM gegroeid is en in een onderling convenant is vastgelegd. Het kabinet verankert hiermee een effectief gebleken vorm van zelforganisatie in wet- en regelgeving. De Raad juicht dit toe (zie ook onder ad 14: Stimuleer zelforganisatie, zelfregulering).

Ad 3: Niet alleen bedrijfsmatig maar ook maatschappelijk optimaal presteren

De macro-economische belang van NVLS voor de Nederlandse economie overstijgt het bedrijfsbelang van de luchthaven. Het kabinetsvoornemen houdt daar ook zeer nadrukkelijk rekening mee.

Via een combinatie van maatregelen, zoals periodieke monitoring van essentiële luchthavenvoorzieningen, een aanwijzingsbevoegdheid voor de overheid, een uiteindelijk intrekbare exploitatievergunning, en erfpacht voor de grond onder het luchthaventerrein, wordt een stelsel van voorzieningen gecreëerd, dat moet bevorderen dat NVLS voldoende blijft investeren in de lager renderende infrastructuurvoorzieningen aan de lucht(vaart)zijde van de luchthaven.

Het grote maatschappelijke belang van blijvende investeringen in cruciale luchthavenvoorzieningen staat vast. Het staat eveneens vast dat investeringen in deze direct aan de luchtvaart gerelateerde infrastructuur lager renderend zijn dan investeringen "aan de landzijde" in onroerend goed, kantoren, winkels, e.d.

De in het kabinetsvoornemen opgenomen voorzieningen vallen derhalve geheel binnen de strekking van dit derde raadsadvies uit "Hoezo marktwerking...?": niet alleen het bedrijfsmatig presteren maar ook het maatschappelijk optimaal functioneren van de luchthaven wordt via deze maatregelen geborgd, namelijk in de vorm van het bewaken van het investerings- en kwaliteitsniveau van specifieke luchthavenvoorzieningen.

Luchthavenkwaliteit is niet hetzelfde als mainportkwaliteit

Het kabinetsvoornemen koppelt de genoemde voorzieningen echter aan een veel hoger ambitieniveau dan het borgen van luchthavenvoorzieningen op zich. Het kabinetsvoornemen groepeerde de maatregelen onder een publiek belang dat omschreven wordt als "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport".

De Raad signaleert dat dit hogere doel (bescherming van het mainportbelang) hooguit indirect, en zeker niet direct, geborgd wordt door het hier voorgestelde instrumentarium, dat zich richt op het monitoren van luchthavenvoorzieningen. Het mainportkarakter van NVLS bestaat niet alleen uit de luchthavenkwaliteit, maar evenzeer, en misschien nog wel meer, uit de diversiteit en de commerciële waarde van het internationale, en vooral intercontinentale netwerk van verbindingen, waarop vanuit Schiphol gevlogen 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 de luchthaven aan de Nederlandse economie, c.q., zoals het kabinet het formuleert, voor "de continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport". Dit mainportnetwerk wordt vanzelfsprekend ondersteund door goede luchthavenvoorzieningen, maar ook de beste luchthavenvoorzieningen leveren zonder zo'n breed en gedifferentieerd verbindingennetwerk geen mainport op. De Raad is van oordeel dat het niet goed mogelijk zal zijn om de bescherming van dit mainportbelang via wet- en regelgeving te verankeren, omdat de indicatoren die bepalend zijn voor de mainportpositie, (te) sterk marktgebonden zijn, aan snelle verandering onderhevig, en op zichzelf al zeer veel concurrentiegevoelige gegevens bevatten. Het periodiek naar diverse ingangen zichtbaar maken van het internationale verbindingennetwerk van NVLS voor publieke controledoeleinden is niet goed mogelijk, en, naar het oordeel van de Raad, ook niet wenselijk. Bovendien constateert de Raad dat op dit moment van een geëxpliciteerd mainportbeleid in ons land eigenlijk nog geen sprake is.

Behoud van meerderheidsbelang nodig om maatschappelijk belang te borgen

De Raad meent dat het met het oog op de bredere bijdrage van NVLS aan de Nederlandse economie gewenst is dat de overheid ook op termijn een meerderheidsbelang in NVLS behoudt, 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. De Raad heeft zich in dit verband tevens afgevraagd of er zinvolle alternatieven zouden zijn voor een beursgang, om het risico te verkleinen dat via een beursgang aangetrokken private aandeelhouders van NVLS vooral oog hebben voor zo hoog mogelijk korte termijn rendement. Zolang de overheid een meerderheidsbelang in NVLS houdt is dit risico echter hanteerbaar, en heeft een beursgang voordelen in de vorm van effectieve waardebeoordeling van de aandelen, meer ruimte bij emissies, e.d. Het behouden van een meerderheidsbelang is eveneens van belang omdat het NVLS beschermt tegen maatschappelijk ongewenste overname, bijvoorbeeld door een combinatie van luchtvaartmaatschappijen die primair belang hebben bij een andere Europese hub. Een dergelijke bescherming tegen ongewenste overnames is in principe juridisch ook te realiseren via specifieke beschermingsconstructies in de statuten. De Raad acht dergelijke constructies minder gewenst in het licht van de aangescherpte bepalingen over corporate governance, waar de internationale tendens duidelijk in de richting gaat van een toenemende paralleliteit tussen financiële inbreng en stemrecht. Het behoud van een meerderheidsaandeel is derhalve gewenst om te garanderen dat een partieel privatiseerde NVLS niet alleen bedrijfsmatig optimaal functioneert, maar ook een maatschappelijke bijdrage blijft leveren op specifieke terreinen en/of in

specifieke omstandigheden, waar die bijdrage niet of nog niet effectief via wet- en regelgeving is te borgen.

2.2 De wisselwerking met Europa

De Raad adviseert in "Hoezo marktwerking...?":

4. Streef al in de vroegste fasen van Europese beleidsvorming naar een veel krachtiger Nederlandse inbreng. In deze fase worden namelijk de concepten ontwikkeld, waarop latere wet- en regelgeving gebaseerd zal zijn. Dit vraagt met name om *beleidsinhoudelijke* interdepartementale afstemming, die zich niet beperkt tot een formeel-juridische opstelling. De vervolgdiscussies in Europa naar aanleiding van het recent uitgebrachte EU-Groenboek voor Diensten van algemeen (economisch) belang bieden hiervoor de gelegenheid bij uitstek. Tot deze diensten van algemeen economisch belang worden in EU-verband de belangrijkste vitale infrastructuurgebonden sectoren gerekend.
5. Maak veel bewuster gebruik van de beleidsruimte die in Europees verband gecreëerd kan worden of die vaak al aanwezig is in de inmiddels uitgevaardigde richtlijnen, standaarden en besluiten. Dat betekent dat bij de implementatie van veranderingstrajecten, die het gevolg zijn van Europese liberaliseringsbesluiten, veel meer gebruik moet worden gemaakt van de interpretatieruimte ten aanzien van de volgorde en het tempo van veranderingen. Relevante vragen zijn dan bijvoorbeeld: moet Nederland wel versnellen ten opzichte van het Europese tijdpad als een rustiger tempo meer ruimte biedt om ook rekening te houden met de positie van de betreffende Nederlandse bedrijfssector op de Europese markt? Moet Nederland een markt al openstellen, terwijl andere Europese landen dat nog niet doen? Moet Nederland wel volledige organisatorische scheidingen doorvoeren als boekhoudkundige scheiding volgens de Europese regelgeving volstaat?

Ad 4: Voorafgaande inbreng/invloed op Europese regelgeving

Het kabinetsvoornemen is, in algemene zin, mede een uitvloeisel van algemeen Europees beleid om staatsdeelnemingen in bedrijfsmatige activiteiten terug te dringen en om de eventuele behoefte aan overheidsinvloed expliciet te vertalen en te concretiseren in wet- en regelgeving. Dit beleid is in Nederland feitelijk al een geruim aantal jaren van kracht en ondermeer vastgelegd in de Nota "Deelnemingenbeleid Rijksoverheid" van 2001.

Op grond van dit beleid zou zelfs de stelling kunnen worden verdedigd, dat het verbazing wekt dat de rijksoverheid niet eerder is overgegaan tot vervreemding van staatsaandelen in bedrijven waarin zij tot dusver nog 100%-aandeelhouder is, of waarin zij een aanzienlijk meerderheidsbelang heeft.

Ad 5: Bewust benutten interpretatieruimte in Europa voor versterking Nederlandse positie

Met dit advies waarschuwt de Raad in algemene zin voor het "te ver vooruitlopen op de Europese muziek", zonder dat uitdrukkelijk is geconcludeerd dat dit vooruitlopen ten goede komt aan de Nederlandse positie.

De belangrijkste concurrenten van NVLS in Europa zijn als volgt gepositioneerd waar het de eigendomsverhouding publiek-privaat betreft.

		Private aandeelhouders in % van totaal	
		Huidige situatie	Na realisatie voornemens
1	Londen - Heathrow	100	100
2	Frankfurt	29	47
3	Parijs - Ch. de Gaulle	0	tot 49
4	Amsterdam	0	maximaal 49
5	Madrid	0	0
6	Londen - Gatwick	100	100
7	Rome - Fiumicino	96	96
8	München	0	0
9	Parijs - Orly	0	tot 49
10	Barcelona	0	0
11	Manchester	0	0
12	Kopenhagen	66	90 - 100
13	Palma	0	0
14	Zürich	46	46
15	Milaan - Malpensa	0	20 - 40
16	Stockholm - Arlanda	0	0
17	Londen - Stansted	100	100
18	Dublin	0	0
19	Düsseldorf	50	50
20	Brussel	36	maximaal 70

Nederland bevindt zich derhalve met het voornemen tot partiële privatisering van NVLS in de Europese middenmoot en loopt zeker niet vooruit op ontwikkelingen in andere Europese landen. Ook niet als men de Nederlandse situatie vooral vergelijkt met de drie luchthavens waarmee Schiphol als "hub" primair concurreert: Londen (100% privaat), Frankfurt en Parijs (in beide gevallen voornemen tot maximaal 49% privatisering).

In het kabinetsvoornemen niet genoemd, maar in dit verband wel relevant, is ook het *Europese beleid ter voorkoming van oneigenlijke staatssteun*. Hier is de laatste jaren sprake van een toenemende aanscherping. Sinds de recente uitspraken van de Europese Commissie over de relatie Luchthaven Charleroi en Ryan Air blijkt ook de luchtvaart- en luchthavenwereld onder het Europese staatssteun zoeklicht te staan. Dit betekent dat luchthavens zich steeds meer op private financieringsbronnen zullen moeten gaan richten en er steeds minder ruimte voor overheden is om, al dan niet tijdelijk, rechtmatig met financiële injecties bij te springen.

Het luchtverkeer houdt niet op bij de grenzen van Europa. Interessant is daarom dat in de Verenigde Staten wat betreft de eigendomsverhouding publiek-privaat sprake is van een geheel andere situatie.

Er blijkt in mondiaal verband sprake van een interessant en essentieel verschil tussen de luchthavenconcepten in de USA enerzijds en Europa/Azië anderzijds. In de USA is in andere zin sprake van privatisering, omdat de terminals daar in principe eigendom zijn van de luchtvaartmaatschappijen, en de "luchthaven" in engere zin vooral bestaat uit de infrastructuur van de landingsbanen, e.d. Deze specifieke buitenvoorzieningen van de luchthaven zijn in de USA veelal in publieke handen. In Europa/Azië werken de luchthavens veel meer volgens het AirportCity-concept, waarmee ook NVLS groot is geworden. En bij deze meer geïntegreerde benadering van luchthavenvoorzieningen is er een internationale trend naar (partiële) privatisering van de luchthaven als geheel.

De Raad is van oordeel dat de discussie over het meest effectieve luchthavenconcept een fundamentele strategische discussie betreft, die niet geblokkeerd mag worden door partiële privatisering. Welk luchthavenconcept onder welke (inter)nationale marktomstandigheden het meest geschikt zal zijn, is in de eerste plaats een strategische bedrijfsbeslissing, die echter op nationaal niveau tevens invloed kan hebben op het publieke belang van de continuïteit van NVLS als mainport.

2.3 Voorafgaande explicitering en prioritering van publieke doelen

De Raad adviseert in "Hoezo marktwerking...?":

6. Maak onderscheid tussen publieke belangen die het consumentenbelang dienen (zoals betaalbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening) en publieke belangen die bredere maatschappelijke belangen dienen (zoals veiligheid, duurzaamheid, continuïteit van de betreffende sector).
7. Expliciteer vervolgens, per voorgenomen stap in het veranderingsproces, de te borgen publieke belangen in zo concreet en meetbaar mogelijke termen en breng daarin uitdrukkelijk onderlinge prioriteit aan. Publieke belangen zijn tijd- en contextgebonden, en niet alle publieke belangen zijn tegelijkertijd in dezelfde mate te borgen.
8. Definieer de te borgen publieke belangen niet alleen als publieke uitvoeringstaken aan marktpartijen worden overgedragen, maar ook als deze taken in de publieke sfeer blijven.

Ad 6: Onderscheid publieke belangen

Het kabinetsvoornemen onderscheidt rond de voorgenomen partiële privatisering van NVLS expliciet vier categorieën publieke belangen. Dit zijn respectievelijk:

- Publiek belang "toegang tot de infrastructuur"
- Publieke belangen inzake "milieu, veiligheid, gezondheid, ruimtelijke ordening"
- Publiek belang "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport"
- Publiek belang "voorkomen van misbruik van marktmacht"

Deze vier categorieën corresponderen met het onderscheid dat de Raad maakt in het adviesrapport "Hoezo marktwerking...?":

- Publieke belangen die het belang van afnemers en consumenten dienen (zoals betaalbaarheid, kwaliteit, toegang tot de dienstverlening). In het kabinetsvoornemen worden zij resp. aangeduid als: "toegang tot infrastructuur" en "voorkomen van misbruik van marktmacht".
- Bredere maatschappelijke belangen (zoals veiligheid, duurzaamheid). In het kabinetsvoornemen aangeduid als publieke belangen inzake "milieu, veiligheid, gezondheid, ruimtelijke ordening".
- Continuïteit van de betreffende sector. In het kabinetsvoornemen aangeduid als: "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport".

De Raad onderschrijft derhalve het gemaakte onderscheid in relevante publieke belangen, maar signaleert dat het publieke belang "continuïteit van de luchthaven als vitale schakel in de mainport" niet in alle opzichten via wet- en regelgeving is te borgen. Zie hiervoor ad 3: Niet alleen bedrijfsmatig maar ook maatschappelijk optimaal presteren.

Ad 7: Expliciteer en prioriteer de publieke belangen per veranderingsstap, en maak ze zo concreet en meetbaar mogelijk

Het kabinet presenteert het voornemen tot minderheidsprivatisering van NVLS als een eerste stap, in een veranderingsproces, dat op termijn mogelijk kan leiden tot verdere (al dan niet volledige) privatisering van NVLS. Deze eerste stappen bestaan uit het vervreemden, in twee tranches, van een minderheidsbelang na invoering van diverse specifieke maatregelen en voorzieningen ter borging van de publieke belangen. De in de eerste veranderingsstap extra te borgen publieke belangen zijn in het kabinetsvoornemen uitdrukkelijk geëxpliciteerd, en zijn ook concreet en meetbaar geformuleerd. De publieke belangen die met het oog op de partiële privatisering extra geborgd worden versterken elkaar, en hoeven in dit geval, naar het oordeel van de Raad, niet verder onderling geprioriteerd te worden.

Procesmatig voldoet het kabinetsvoornemen dus goed aan dit algemene advies van de Raad uit "Hoezo marktwerking...?" Echter, en dat is natuurlijk altijd mogelijk bij een procesadvies, in dit geval komt de Raad op twee punten tot een andere conclusie dan het kabinetsvoornemen: (1) de Raad acht het niet mogelijk, en niet wenselijk, om de bescherming van het mainportbelang van NVLS volledig te verankeren in wet- en regelgeving en (2) de Raad acht, mede daardoor, de eventuele tweede stap naar verdere privatisering, ongewenst, 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 overheidsinvloed vraagt.

Tot het "zo concreet en meetbaar mogelijk maken" hoort ook de bepaling in het kabinetsvoornemen dat bij gebleken ernstig disfunctioneren van de luchthavenexploitant – al dan niet na het niet opvolgen van eerdere overheidsaanwijzingen – de overheid de exploitatievergunning zal kunnen intrekken. De Raad komt ook hier inhoudelijk tot een ander oordeel: het lijkt de Raad verstandig om de intrekbaarheid van exploitatievergunning uitsluitend te reserveren voor de situatie die in het wetsontwerp wordt omschreven in artikel 8.25b.1: "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." Voor alle overige situaties geeft de Raad er de voorkeur aan om, in het bijzondere geval van (dreigend) disfunctioneren van de luchthavenexploitant in relatie tot het mainportbelang, de meerderheidspositie als overheidsaandeelhouder te gebruiken door als uiterste consequentie de Raad van Commissarissen en/of het management naar huis te sturen, daarbij als langetermijnaandeelhouder ook handelend in het vennootschappelijk belang. De Raad acht dit aanzienlijk effectiever dan het inzetten van het ultimatum remedium van het volledig intrekken van de exploitatievergunning. Zo'n intrekking is immers niet goed voorstelbaar zonder aanzienlijke schade aan het internationale imago en positie van de Nederlandse "luchthavenmainport", welke positie men nu juist probeert te beschermen. Niet voor niets wordt de intrekkingbevoegdheid in Haagse wandelgangen inmiddels 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. Daarmee is ook de preventieve werking ervan verdwenen.

Ad 8: Ook omschrijving van publieke belangen als taken in publieke sfeer blijven

Aan dit advies wordt in het kabinetsvoornemen geheel voldaan, aangezien de publieke belangen rondom NVLS in het kabinetsvoornemen expliciet gedefinieerd zijn, terwijl het beleidsvoornemen alleen vervreemding van een *minderheids*aandeel betreft, en NVLS dus vooralsnog in meerderheid een organisatie in publiek eigendom blijft.

2.4 Het belang van effectief trajectmanagement

De Raad adviseert in "Hoezo marktwerking...?":

9. Laat het ontwerp van de gewenste eindsituatie altijd gepaard gaan met concrete plannen voor het veranderingstraject, waarbij tevoren meerdere varianten worden uitgewerkt, die rekening houden met mogelijke planverstoringen en ongewenste onbedoelde effecten.
10. Besteed daarbij vooral aandacht aan cruciale vragen als: welke interpretatieruimte biedt Europa, vraagt de verandering om een grootschalige invoering ineens, kan eventueel eerst met beleidsexperimenten worden gewerkt? Maar vooral, welke stap-voor-stap-benaderingen zijn mogelijk: welke volgorde, welk tempo, welke intensiteit van veranderingstappen biedt de grootste kans op succes, hoe kunnen we daarbij anticiperen op "strategisch gedrag" van (markt)partijen die in de nieuwe situatie een zo gunstig mogelijke eigen (markt)positie zullen proberen te verwerven?
11. Betrek de altijd optredende extra transitie- en transactiekosten uitdrukkelijk in de politieke besluitvorming over veranderingen in infrastructuurgebonden sectoren.
12. Ga na welke combinatie van juridische, financieel-economische, organisatorische en communicatieve instrumenten kan worden ingezet om zonodig "tijdens de rit" bij te sturen, betrek daarbij lessen uit het verleden en besteed uitdrukkelijk aandacht aan het managen van verwachtingen.
13. Leg in prestatiecontracten en concessievoorwaarden niet alleen randvoorwaarden en minimumniveaus van dienstverlening vast, maar bouw vooral ook positieve prikkels in die de betreffende uitvoeringsorganisaties stimuleren tot optimale prestaties.

Ad 9 en 10: Concrete veranderingsplannen, meerdere varianten, onbedoelde effecten, e.d.

Het kabinetsvoornemen geeft een reeks gerichte *veranderingsplannen* weer, waarvan wordt aangegeven dat zij als achtereenvolgende veranderingsstappen gerealiseerd dienen te worden. Het gaat respectievelijk om:

- Invoering van diverse specifieke maatregelen en voorzieningen ter borging van de publieke belangen.
- Vervreemden van een minderheidsbelang in twee tranches, op basis van adviezen van een financieel adviseur.

Met als mogelijk eindbeeld:

- Eventuele verdere vervreemding van aandelen waardoor het overheidsbelang onder de 50% komt,
- maar dit niet dan na hernieuwd "op instemming gericht overleg" met de Kamer,
- mede op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met de nieuwe regulerings- en toezichtinstrumenten.

De Raad meent dat deze fasering en de wijze waarop zij in beslissingsmijlpalen is vertaald *procesmatig* goed passen in het beeld dat de Raad in het advies "Hoezo marktwerking...?" heeft willen schetsen van effectief trajectmanagement. Ook hier geldt echter, dat de Raad *inhoudelijk* t.a.v. het mogelijke eindbeeld tot een andere afweging komt, namelijk dat het gewenst is om ook op termijn als overheid een meerderheidsaandeel in NVLS te behouden.

In het kabinetsvoornemen wordt voor diverse onderdelen aangegeven welke *varianten* in ogenschouw zijn genomen, en met welke argumenten het kabinet kiest voor één van deze varianten. De Raad heeft waardering voor deze opbouw van het kabinetsvoornemen. Hier blijft natuurlijk altijd de vraag of niet nog meer en andere varianten bekeken hadden kunnen worden. Waar de Raad zelf alternatieven zag heeft zij die in haar second opinion advies vermeld.

Tenslotte wordt in het kabinetsvoornemen aandacht besteed aan *onbedoelde ongewenste effecten*.

Hier had de Raad echter op enkele punten nog wel explicietere afwegingen verwacht. Als uitdrukkelijk ongewenst effect wordt eigenlijk alleen gesignaleerd: het ernstig of totaal disfunctioneren van een deels geprivatiseerde NVLS, zodat door de overheid een aanwijzing moet worden gegeven dan wel de exploitatievergunning moet worden ingetrokken.

De belangrijkste strategische verandering in de markt van NVLS is natuurlijk zonder meer de recente fusie van KLM en Air France. Hieraan wordt in het kabinetsvoornemen nauwelijks aandacht besteed.

Een belangrijk mogelijk ongewenst onbedoeld effect van deze fusie zou op termijn kunnen zijn: versnelde afname van KLM-lijndiensten op de luchthaven Schiphol ten gevolge van voor NVLS ongunstige beslissingen in de top van het gefuseerde Air France-KLM. Aangezien hierover voor de komende vijf jaar garantieafspraken zijn vastgelegd, is hier nog geen sprake van een actueel probleem. De Raad beveelt echter aan om hiervoor als onderdeel van de leerervaringen na partiële privatisering, gericht scenario-onderzoek te doen (zie ook ad 12: Bijsturingsinstrumenten, lessen uit het verleden, management van verwachtingen).

Ad 11: Eenmalige transitie- en jaarlijks terugkerende transactiekosten

Het borgen van publieke belangen kost geld. Deze kosten worden in het kabinetsvoornemen expliciet genoemd en zichtbaar gemaakt. Het kabinet raamt de administratieve lasten van het aangepaste wetsvoorstel als volgt:

Eenmalige lasten

voor gescheiden administratie binnen de boekhouding (opstellen toerekeningssysteem, allocatiesleutels, inrichting administratie, modelaanpassingen en software) € 200.000

Jaarlijkse lasten

informatieplicht consultatieproces en verantwoording (realisatie afgelopen boekjaar, verwachting lopend boekjaar en prognoses komend boekjaar, jaarlijkse toepassing toerekeningssysteem activa en kosten, exploitatierekening etc.) € 100.000

de accountantscontrole	€ 100.000
de additionele eisen: afzonderlijke administratie beveiligings-activiteiten, unuïteitenaafschrijvingsmethode, jaarlijkse verrekening, kwaliteitsindicatoren	€ 100.000 -----
totaal jaarlijkse lasten	€ 300.000

De Raad juicht de expliciete vermelding van de geraamde transitie- en transactiekosten toe, maar heeft zich in deze toets aan "Hoezo marktwerking...?" niet begeven in een beoordeling van de kostenposten en de cijferopstelling op zich.

Ad 12: Bijsturinginstrumenten, lessen uit het verleden, management van verwachtingen

De combinatie van voorzieningen die in het kabinetsvoornemen getroffen worden bevatten naar het oordeel van de Raad een goede mix van *sturings- en bijsturingmogelijkheden*, zowel voor de overheid als voor de (gebonden) gebruikers van de luchthaven.

Wat betreft de *lessen uit het verleden* doet zich rond dit kabinetsvoornemen bij uitstek de situatie voor dat "elk nadeel ook z'n voordeel heeft". Immers, doordat het voornemen tot vervreemding van het overheidsbelang in NVLS in verschillende kabinetsperiodes al enige keren is uitgesteld, hebben inmiddels diverse evaluatieonderzoeken plaatsgevonden. Met name is uitvoerig evaluatieonderzoek gedaan naar (1) de opzet van de economische regulering rond tarieven e.d. en (2) de intrekbare exploitatievergunning en de daarmee samenhangende maatregelen. Deze evaluatieonderzoeken hebben, vanuit trajectmanagementperspectief, als belangrijk voordeel dat de regering met dit kabinetsvoornemen niet over één nacht ijs gaat en dat in de nu voorgestelde maatregelen leerervaringen uit het verleden zijn betrokken. In het kabinetsvoornemen zelf zijn ook evaluatie-instrumenten ingebouwd, waaronder de 3-jaarlijkse monitoring en de eventuele tussentijdse audits van/naar de specifieke luchtvaartgerelateerde voorzieningen op de luchthaven.

Voor wat betreft *toekomstige leereffecten* beveelt de Raad het volgende aan: Voor zover formele monitoringsinstrumenten en periodieke evaluaties zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving zoals die in het kabinetsvoornemen wordt voorzien, komen deze procedureel vanzelf aan de orde. De Raad beveelt tevens uitdrukkelijk aan om de periode na partiële privatisering ook in veel ruimere zin te gebruiken als een periode waarin overheden, en bestaande en nieuwe marktpartijen, gezamenlijk en afzonderlijk kunnen leren. Dat kan door gericht aandacht te besteden aspecten en/of vragen als:

- Hoe zijn de praktische ervaringen met de nieuwe wet- en regelgeving en met de wijze van invulling van de gewenste actieve rol van de overheid als meerderheidsaandeelhouder in een partieel geprivatiseerd NVLS, treedt er inderdaad ongewenst "strategisch gedrag" bij bestaande en/of nieuwe partijen op en hoe kan daarmee zo effectief mogelijk worden omgegaan?
- Welke eisen stelt dit aan de hiervoor noodzakelijke knowhow- en capaciteitsontwikkeling bij de beleidsvormende overheid en de Vervoerkamer van de NMa?
- In hoeverre corresponderen de feitelijke transitiekosten en de jaarlijkse extra transactiekosten zoals die uit de praktijk zichtbaar worden; met de daarvoor begrote cijfers?

- Welke scenario's zijn beschikbaar voor de eventuele middellange termijn effecten voor de mainportfunctie van NVLS van de fusie Air France/KLM; de snelle opkomst van low cost carriers e.d.?
- Is nader onderzoek zinvol naar de vraag welk(e) luchthavenconcept(en) wereldwijd waarschijnlijk zal (of zullen) gaan doorbreken: het USA-concept (carriers zijn eigenaar van hun eigen terminals, de luchthaven beheert vooral de landingsbanen e.d.), het Europees-Aziatische concept (terminals behoren tot de basisinfrastructuur van de luchthaven zelf), een mengvorm van beide?
- Moet de NVLS op termijn 100% belang houden in diverse regionale luchthavens in Nederland?
- Welke nuttige lessen voor macro-economische effecten van partiële privatisering kunnen eventueel worden getrokken uit andere sectoren (zoals bijvoorbeeld de ervaringen met de internationaliseringpogingen van voormalig staatsbedrijf KPN)?
- etc.

Tenslotte: wat betreft *het managen van verwachtingen* valt op dat de verwachtingen over de effecten aan overheidszijde naar het oordeel van de Raad evenwichtiger zijn weergegeven dan de verwachtingen van partiële privatisering voor NVLS als bedrijf. Met name de verwachting dat een beursnotering van NVLS er toe zal leiden dat de *tucht van de markt* NVLS gaat dwingen tot efficiënter opereren acht de Raad geen doorslaggevend argument voor partiële privatisering. NVLS functioneert in de praktijk al jaren volgens bedrijfsmatige principes, internationale prestatie-indicatoren e.d. Er zijn ook andere manieren om via benchmarking de interne bedrijfsefficiency te vergroten. Bovendien hebben diverse beursincidenten van de afgelopen jaren laten zien dat de tucht van de markt, zoals die wordt uitgeoefend via de beurs, op zich zelf helaas geen afdoende garantie is voor het efficiënt en effectief functioneren van bedrijven.

Ad 13: Niet alleen minimumniveaus/randvoorwaarden, maar ook positieve prikkels?

Het stelsel van voorzieningen, terugkoppelings- en bijsturingsmogelijkheden zoals dat in het kabinetsvoornemen wordt voorgesteld draagt naar het oordeel van de Raad bij aan een positieve benadering van het voorzieningenniveau op de luchthaven, waarbij rekening wordt gehouden met de veranderende wensen en behoeften van de afnemers.

Wat dat betreft zijn er tussen de infrastructuurgebonden sectoren opvallende verschillen. Want, hoewel deze werelden niet zonder meer vergelijkbaar zijn, en een geheel andere historie kennen, valt het op dat het kabinetsvoornemen inzake NVLS een geheel andere sfeer ademt ten aanzien van de relatie overheid-luchthaven-afnemers dan bijvoorbeeld het geval is in diverse overheidsdocumenten waarin de relatie overheid-spoorwegen of overheden-openbaar vervoer wordt geregeld.

2.5 De balans tussen zelforganisatie en geïnstitutionaliseerd toezicht

De Raad adviseert in "Hoezo marktwerking...?":

14. Stimuleer vanuit de overheid, door middel van gerichte *incentives*, dat er meer zelforganisatie en zelfregulering tot stand komt in de verhoudingen tussen de vragers en aanbieders van diensten in infrastructuurgebonden sectoren, alsmede in de verhoudingen tussen aanbieders onderling.
15. Zorg bij ieder veranderingsproces hoe dan ook voor een tijdige inrichting en adequate toerusting van een toezichthouder, indien geïnstitutionaliseerd toezicht politiek gewenst wordt geacht. Wanneer een toezichthouder niet tijdig en/of

onvoldoende geëquipeerd van start gaat, verhoogt dit het risico dat de politiek beoogde veranderingen niet of onnodig moeizaam tot stand komen.

16. Onderzoek of toezichthouders in infrastructuurgebonden sectoren met behoud van het primaat van de politiek tijdens het veranderingstraject ruimere bevoegdheden kunnen krijgen, zodat zij snel en slagvaardig kunnen opereren. De Raad beseft dat het hier om een fundamenteel politiek-bestuurlijk vraagstuk gaat: toezichthouders staan in Nederland niet onder directe democratische controle. Het creëren van meer slagkracht voor toezichthouders dient daarom gepaard te gaan met een verantwoordingsplicht achteraf: geef de toezichthouder vooraf concrete doelen mee (primaat van de politiek) en laat de toezichthouder verantwoording afleggen over het functioneren in lijn met die doelen.
17. Voorzie tegelijkertijd instellingswetten voor toezichthouders standaard van een horizonbepaling. Na verloop van de horizonperiode besluit de politiek in hoeverre de destijds ingestelde vorm van toezicht nog nodig is. Voorkom dat in ons land geleidelijk en onbedoeld een "toezichthouderconomie" ontstaat.
18. Onderzoek of bundeling van (markt)toezicht in één algemene toezichthouder voor alle infrastructuurgebonden sectoren geen voordelen biedt boven het laten voortbestaan van de diverse afzonderlijke toezichthouders voor specifieke sectoren. Voorkom verdere versnippering van het toezicht rond infrastructuurgebonden sectoren.

Ad 14: Stimuleer zelforganisatie, zelfregulering

Dit onderdeel van het raadsadvies "Hoezo marktwerking...?" wordt in het kabinetsvoornemen zonder meer gevolgd. Met de informatieplicht en de consultatieplicht rond de tariefonderhandelingen met gebruikers worden uitdrukkelijk vormen van zelfregulering tussen marktpartijen ingebouwd, die zich bovendien in de praktijk van de afgelopen jaren al in belangrijke mate hebben bewezen.

Ad 15 en 16: Tijdige inrichting en voldoende bevoegdheden van toezichthouder

Uit de contacten van de Raad met de belangrijkste betrokken partijen komt naar voren dat men "in het veld" in het algemeen voldoende vertrouwen heeft in de bevoegdheden waarmee de Vervoerkamer van de NMa op het gebied van de luchtvaart wordt toegerust.

Meer zorgen bestaan er over de benodigde know how, en daarmee samenhangend de kwalitatieve capaciteit, die nodig is om de het voorzieningstelsel van de zijde van overheid en de toezichthouder goed te laten functioneren.

De Raad signaleert dit als een bijzonder aandachtspunt dat uitdrukkelijk meegenomen dient te worden bij het gericht monitoren van leerervaringen in de periode na partiële privatisering (zie eerder ad 12: Bijsturinginstrumenten, lessen uit het verleden, managen van verwachtingen).

Ad 17: Horizonbepaling in instellingswet, voorkom onbedoelde toezichthouderconomie

Ad 18: Bundeling van toezicht op infrastructuurgebonden sectoren

Dit zijn twee algemene raadsadviezen die de casus Schiphol te boven gaan.

Wat betreft *de horizonbepaling*, die is in dit geval bovendien minder aan de orde, omdat het hier geen toezicht betreft op het veranderingsproces naar een nieuwe marktordening, zoals bijvoorbeeld bij de telecom en in de energiewereld het geval is. Het toezicht betreft hier het operationeel functioneren van NVLS en de aan NVLS te verstrekken exploitatievergunning die in principe voor onbepaalde tijd verstrekt wordt.

Wat betreft de *bundeling van toezicht op infrastructuurgebonden sectoren* kan geconstateerd worden dat de Vervoerkamer inmiddels toezicht houdt op drie verschillende infrastructuurgebonden diensten en sectoren: openbaar vervoer over de weg, het spoorvervoer en de luchtvaart.

3 Conclusie

Het kabinetsvoornemen scoort in hoofdlijnen zonder meer positief op de proceschecklist uit het raadsadvies "Hoezo marktwerking...?" van februari 2004, waarin de Raad algemene adviezen geeft over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de marktordening van infrastructuurgebonden sectoren.

Dit laat onverlet, dat de Raad op een aantal punten inhoudelijk tot een andere afweging komt dan in het kabinetsvoornemen verwoord. Zie daartoe het uiteindelijke second opinionadvies dat de Raad tegelijkertijd met deze toetsingsrapportage in een afzonderlijk document heeft uitgebracht.

Colofon:

Deze toetsingsrapportage is binnen de Raad voor Verkeer en Waterstaat voorbereid door de Commissie "Privatisering Schiphol".

De Commissie "Privatisering Schiphol" bestond uit:

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

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