

Vergaderjaar 2011–2012

31 936

Luchtvaartbeleid

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 88

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2011

De Kamer heeft op 7 februari 2011 de Luchtvaartnota behandeld (kamerstuk 31 936, nr. 71). Tijdens dit overleg heb ik uw Kamer een nadere toelichting toegezegd over het publieke belang en het aandeelhouderschap van het Rijk in N.V. Luchthaven Schiphol. Tevens heeft het lid Graus in dat overleg gevraagd om, buiten duurzaamheid en economische aspecten, ook het «nationale, maatschappelijke belang» van Schiphol mee te laten wegen bij de besluitvorming (Kamerstuk 31 936, nr. 68). Met deze brief geef ik gevolg aan de toezegging en aan de motie van het lid Graus.

Borging publieke belangen met publieke instrumenten

Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed wordt geborgd. Bij het doel van verdere ontwikkeling van de netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart spelen rond Schiphol voor het Rijk de volgende publieke belangen¹:

- Continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie (zowel in relatie tot het netwerk van verbindingen als de vestigingsplaats;
- Kwalitatief hoogwaardige bereikbaarheid van Schiphol (door de lucht en over de grond);
- Efficiënte marktverhoudingen: eerlijke mededinging en vrije toegang tot infrastructuur;
- Voorkomen van misbruik van marktmacht: kostenefficiënte exploitatie van de luchthaveninfrastructuur;
- Duurzame, gezonde en veilige leefomgeving: de hinder van de luchtvaart moet niet te groot worden en de (veiligheid)risico's voor de consument moeten aanvaardbaar blijven.

¹ In de Luchtvaartnota zijn deze publieke belangen opgesteld. De Luchtvaartnota is door de Kamer omarmd tijdens de behandeling van de Luchtvaartnota d.d. 7 februari 2011.

De weging van de publieke belangen in de besluitvorming is op een aantal wijzen verankerd. Zo zijn deze publieke belangen uitgangspunt

geweest bij de invulling van het nationale luchtvaartbeleid, zoals is terug te vinden in de Luchtvaartnota. De publieke belangen zijn tevens verankerd in de formele wettelijke besluitvormingsprocedures, zoals neergelegd in de Wet luchtvaart en de onderliggende regelgeving. Voorts zijn de publieke belangen verankerd in de diverse besluitvormingsprocessen waarbij de verschillende belangen in het proces worden vertegenwoordigd, waarvan de Alderstafels een voorbeeld zijn.

Borging publieke belangen via het publiek aandeelhouderschap in de N.V. Schiphol

Naast de publieke instrumenten om de belangen van Schiphol te waarborgen, is het Rijk ook één van de aandeelhouders van Schiphol. Gegeven de toezegging aan uw Kamer gaat deze brief op dit punt nader in.

Laatstelijk heeft de minister van Financiën in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2009¹ aan uw Kamer geschetst op welke wijze hij invulling geeft aan zijn aandeelhouderschap in de staatsdeelnemingen. Staatsaandeelhouderschap wordt beschouwd als een aanvullend instrument op de hiervoor geschetste publiekrechtelijke middelen om publieke belangen te borgen. Publieke instrumenten zijn de meest aangewezen weg om dergelijke publieke belangen te borgen. Een belangrijk element in het aandeelhouderschap van de Staat is dat het met de staatsdeelneming gemoeide publieke belang nadrukkelijk wordt betrokken bij de invulling van het aandeelhouderschap, waarbij onverminderd voorop blijft staan dat staatsdeelnemingen op doelmatige wijze invulling geven aan hun bedrijfsactiviteiten. De minister van Financiën geeft langs vier sporen concreet invulling aan zijn rol als aandeelhouder in Schiphol, zoals ook omschreven in het aan de Kamer gestuurde jaarverslag.

Ten eerste is dat via de strategie van de onderneming. In de statuten van Schiphol is vastgelegd dat de directie aan de aandeelhouders jaarlijks de investerings- en exploitatiebegrotingen, de suppletoire begrotingen en de toelichtingen daarop, alsmede het jaarlijkse vijfjaars businessplan toestuurt. In de praktijk worden deze documenten vervolgens besproken in een overleg tussen het ministerie van Financiën en de directie van Schiphol, waarbij de aandeelhouder beoordeelt of de strategische koers van Schiphol het publieke belang van de luchthaven ondersteunt.

Het tweede spoor betreft de investeringen van de onderneming. De minister van Financiën heeft als aandeelhouder een goedkeuringsrecht ten aanzien van belangrijke (des)investeringen van zijn deelnemingen. Dit goedkeuringsrecht is vastgelegd in de statuten van Schiphol. Zo moet de algemene vergadering van aandeelhouders grote investeringsvoorstellen goedkeuren en instemmen met ingrijpende samenwerkingsverbanden en het aangaan of afstoten van grote deelnemingen door de vennootschap. Deze dienen aan te sluiten bij het publiek belang dat met de deelneming is gemoeid en bij de strategie van de onderneming. Vervolgens dient sprake te zijn van een gezonde financiële propositie en – dus – van een sluitende «business case» met een voldoende rendement. De aandeelhouders van Schiphol hebben bijvoorbeeld ingestemd met de genoemde kruisparticipatie die Schiphol en Aéroports de Paris zijn aangegaan. Deze kruisparticipatie was een belangrijke stap voor de luchthaven Schiphol om de huidige positie als mainport steviger te verankeren en de daarmee samenhangende publieke belangen beter te kunnen borgen. Bovendien was er sprake van een overtuigende en financieel gezonde propositie².

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 165, nr. 116

² Overigens laat de praktijk zien dat de directie van Schiphol ook (de voornemens voor) samenwerkingsverbanden van minder ingrijpende betekenis met haar aandeelhouders bespreekt. Zo is de vorig jaar aangekondigde samenwerking met Delta Airlines op JFK International Airport in New York tevoren aan de aandeelhouders toegelicht, hoewel dit statutair niet nodig was. De minister van Financiën was positief over het voorstel, aangezien het onder meer de dual hub-strategie van Air France/KLM ondersteunt en Schiphol daarmee dus zijn belangrijkste klant goed bedient.

De vermogenspositie is het derde spoor waarlangs de minister van Financiën zijn publieke aandeelhouderschap inzet. Mede vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën om doelmatig met gemeenschapsgeld om te gaan, behoort toezien op de vermogenspositie van staatsdeelnemingen tot de kernelementen van het deelnemingsbeleid.

Het vierde en laatste spoor waarlangs de minister van Financiën zijn aandeelhouderschap invult is het beloningsbeleid voor de bestuurders van de onderneming. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft de bevoegdheid om, op voorstel van de raad van commissarissen, het beloningsbeleid voor de directieleden van Schiphol vast te stellen. Het kabinet is van mening dat in de beloningsstructuur bij staatsdeelnemingen terughoudendheid moet worden betracht en dat het niet passend is dat de beloningsstructuur van een onderneming die duidelijk opereert op het gebied van meer publieke dienstverlening voor 100% wordt gerelateerd aan een volledig commerciële omgeving. Aan de hand van het meermalen met de Kamer besproken beoordelingskader voor beloningsbeleid bij staatsdeelnemingen kan het beloningsbeleid bij de staatsdeelnemingen worden beoordeeld en kan een nieuw en gematigder beloningsbeleid voor iedere deelneming worden vastgesteld. Dat is inmiddels voor vrijwel alle deelnemingen gebeurd, waarover de Kamer diverse keren is geïnformeerd. Zo werd aan de Kamer onder meer gemeld dat met de raad van commissarissen van Schiphol overeenstemming was bereikt over een nieuw beloningsbeleid, dat 15% gematigder is dan het oude beleid¹.

Naast matiging van bestuurdersbeloningen is het streven van de staat als aandeelhouder tevens om in het nieuwe beloningsbeleid financiële prikkels voor het behalen van publieke doelstellingen op te nemen. Ook het opnemen van prikkels voor het behalen van financiële doelstellingen is van belang: de continuïteit van de onderneming, en daarmee van het publieke belang van de mainport, is immers alleen gewaarborgd als de onderneming financieel gezond en dus voldoende winstgevend is. In het nieuwe beloningsbeleid voor de Schiphol-directie heeft de minister van Financiën er derhalve als aandeelhouder voor gezorgd dat een afgewogen mix van publieke en financiële doelstellingen is opgenomen, waarbij het aandeel publieke doelstellingen in vergelijking met het oude beleid is verhoogd. Voorbeelden van publieke doelstellingen die in het beloningsbeleid van Schiphol zijn opgenomen zijn: mainportontwikkeling, versterking concurrentiepositie, CO₂-emissie en luchtkwaliteit. Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 165, nr. 115