

Wie daagt de toekomst uit?

Marktbenadering

december 1999

Wie daagt de toekomst uit?

Marktbenadering

december 1999

Opgesteld door het Directoraat-Generaal Rijkwaterstaat,
Bouwdienst, Werkgroep Marktbenadering

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
2 Waarom marktbenadering?	11
2.1 Private betrokkenheid om meerdere redenen noodzakelijk	11
2.2 Luchtvaartinkomsten onvoldoende voor benodigde investeringen in eilandvarianten	11
2.3 Private betrokkenheid kan de scope van het project optimaliseren	12
3 Wat is de scope van het project?	15
3.1 Een eiland of een herinrichting van de Randstad?	15
3.2 Bedrijfseconomische waarde luchtvaartactiviteiten	15
3.3 De verplaatsing van de luchthaven genereert vrijkomende waarde op de huidige locatie en de vrijwaringszone	16
3.4 Om de scope te optimaliseren is een integrale visie vereist	17
4 Wie is de markt?	19
4.1 De scope bepaalt wie de partijen zijn	19
4.2 De risico's zijn te omvangrijk voor één partij	19
4.3 Overheid zal actief betrokken moeten zijn	20
4.4 Privatisering van Schiphol Group is van belang	20
4.5 Rechtspositie Schiphol	21
5 Hoe kan de overheid samenwerken met de markt?	23
5.1 Wat zijn de verschillende mogelijkheden?	23
5.2 Privaat initiatief: regierol bij markt of sector (model 1)	24
5.3 Publiek initiatief	25
Integraal Privaat Consortium (model 2)	26
Overheid-Schiphol model (model 3)	27
Regierol overheid met maximale participatie markt (model 5)	29
5.4 Gezamenlijk initiatief	31
Ontwikkelingsmaatschappij (model 6a)	31
Ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers (model 6b)	32
5.5 Varianten op modelopties	33
5.6 Voorselectie van haalbare modellen	34
6 Beoordeling samenwerkingsvormen	36
6.1 Beschrijving van het toetsingskader	36
6.2 Toetsing van de modellen	38
7 Vervolgproces	42
7.1 Besluitvorming	42
7.2 Organisatie marktbenadering	46
Bijlagen	48
Bijlage 1	50
Bijlage 2	52

Samenvatting

Besluitvorming tot nu toe

- ❑ Eind 1998 heeft het kabinet in het kader van de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (SBTL) besloten te kiezen voor beheerste groei van de luchtvaart op lange termijn onder de voorwaarde dat er een balans is tussen milieu en economie en het beslag dat wordt gelegd op de beschikbare ruimte binnen aanvaardbare grenzen blijft. Uitgangspunt hierbij is dat de luchtvaartsector haar eigen luchthaveninfrastructuur financiert.

Nieuwe inzichten en kennis

- ❑ De luchtvaartgerelateerde activiteiten eventueel aangevuld met een additionele gebruikersheffing genereren volgens de huidige inzichten voldoende inkomsten om de benodigde investeringen voor uitbreiding van de capaciteit op de huidige locatie te financieren.
- ❑ De luchtvaartgerelateerde inkomsten eventueel aangevuld met een additionele gebruiksheffing zijn volgens de huidige inzichten echter niet toereikend voor de financiering van de eilandvarianten.
- ❑ Derde geldstromen op basis van niet luchtvaartgerelateerde activiteiten die inherent verbonden zijn met de eilandvarianten bieden perspectief voor de financiële haalbaarheid van de eilandvarianten bij een nadere optimalisatie van de scope.

Opties

- ❑ Afzien van verder onderzoek naar de haalbaarheid van enkele eilandvarianten
- ❑ Doorgaan met verder onderzoek naar de haalbaarheid van enkele eilandvarianten op basis van een optimalisatie van de scope door middel van het vroegtijdig betrekken van private partijen

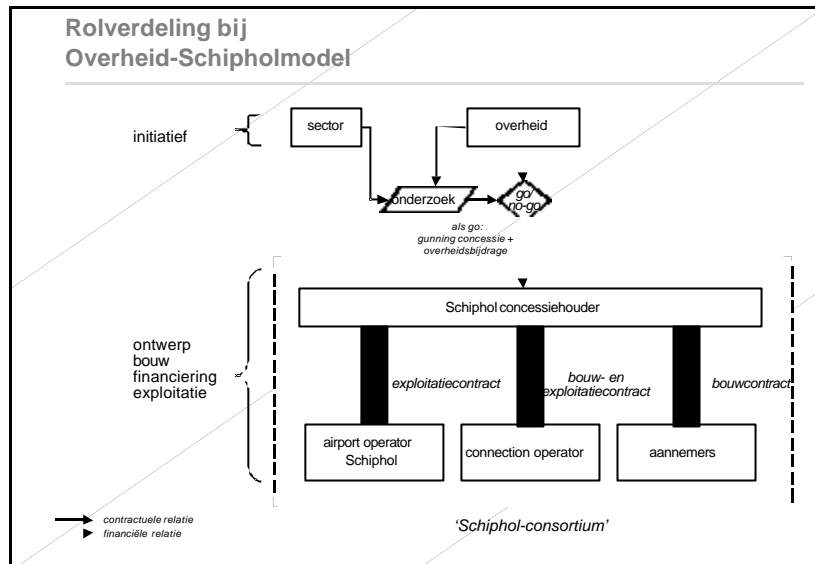
Mogelijkheden voor vervolproces marktbenadering

Bij besluitvorming tot doorgaan met verder onderzoek heeft de overheid drie opties:

1. Samenwerking tussen rijk en Nederlandse luchtvaartsector
2. Overheidsregie met maximale marktdeelnamen
3. Evenwichtige samenwerking (en risico-verdeling) tussen rijk en marktpartijen

1. *Samenwerking tussen rijk en Nederlandse luchtvaartsector*

In dit model wordt door de overheid en de sector (Schiphol) een gezamenlijk onderzoek uitgevoerd naar de technische, organisatorische, financiële en milieutechnische haalbaarheid van een luchthaven in de Noordzee. Bij een positieve uitkomst wordt Schiphol als concessiehouder aangesteld (zie figuur).

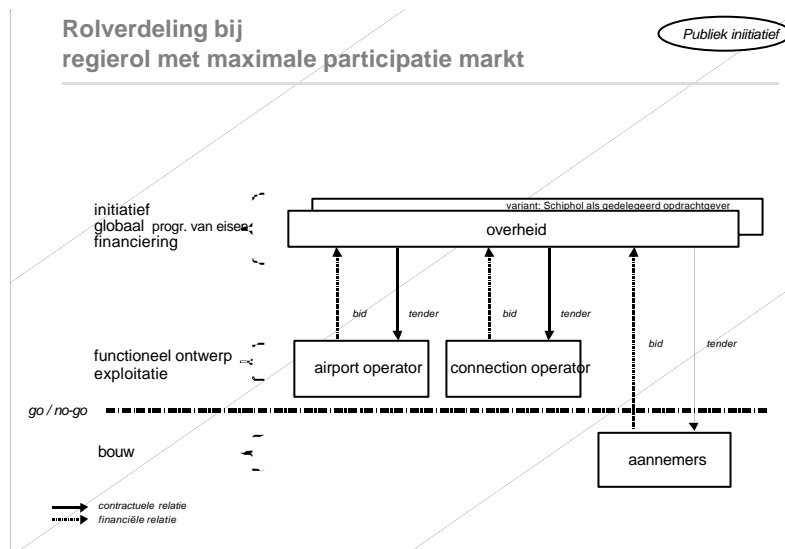


Figuur Rolverdeling Schipholmodel

Wanneer het onderzoek uitwijst dat het project wenselijk en haalbaar is, verkrijgt Schiphol (of het consortium onder penvoerderschap van Schiphol) de concessie (vergunning) om het eiland met de bijbehorende faciliteiten te ontwerpen, bouwen, financieren en exploiteren. De overheid verleent een bijdrage waarmee de onrendabele top wordt gefinancierd. Het exploitatiecontract voor de luchthaven berust bij de Schiphol Group. Het Schiphol-consortium treedt op als bouwheer en besteedt de bouw van de verbinding en het eiland aan.

2. Overheidsregie met maximale marktdeelname

In dit PPS-model richt de overheid zich op basis van functionele specificaties tot de markt door middel van een openbare aanbestedingsprocedure.



Figuur: Rolverdeling model regierol overheid met maximale participatie markt

De overheid maakt met deskundige partijen enkele referentieontwerpen in de vorm van een globaal programma van eisen voor enkele eilandvarianten en vraagt via een open aanbesteding aan de markt:-

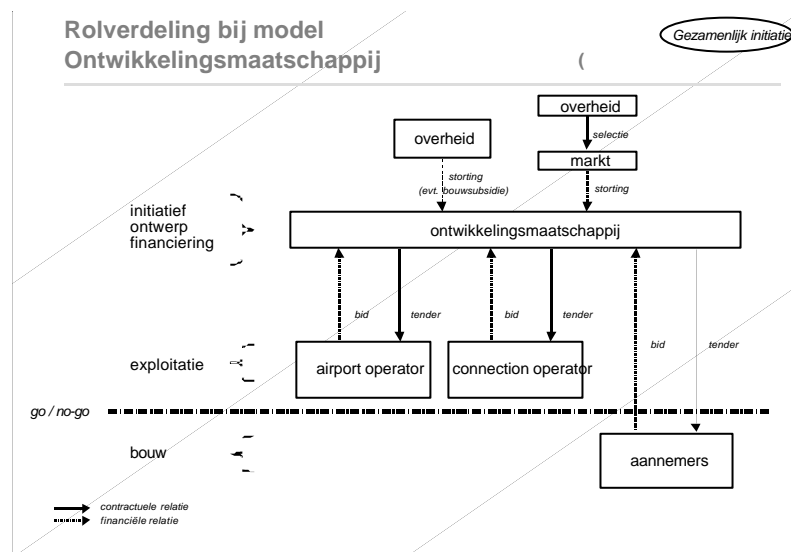
- wat de markt over heeft voor het exploiteren van de luchthaven;
- wat de markt over heeft voor het exploiteren van de verbinding.

De overheid zal hierbij aan de bidders een reële vergoeding moeten bieden voor de te maken aanbestedingskosten. Om deze aanbesteding te coördineren kan de overheid een projectorganisatie in het leven roepen. Deze organisatie zal grote bevoegdheden hebben met betrekking tot beslissingen omtrent biedingen op de exploitatie van de luchthaven en de verbinding, de functionele ontwerpisen en de bouwteners. De overheid krijgt op deze wijze een goed beeld van wat de markt over heeft voor de exploitatie van het eiland en de verbinding. Het geeft de overheid ook de mogelijkheid te onderzoeken welke marktpartijen eventueel geïnteresseerd zijn in een deel van het eiland, bijvoorbeeld hotelexploitanten, havenbedrijven, energiebedrijven, etc. Bedrijven worden uitsluitend op hun kernactiviteiten door de overheid benaderd.

De overheid besluit tot het overgaan van de bouw indien het verschil tussen de op basis van het functioneel ontwerp geraamde kosten enerzijds en de opbrengsten anderzijds acceptabel is (onrendabele top). Dit is in de figuur aangeduid met de 'go / no-go' lijn. Ten aanzien van de bouw heeft de overheid zelf het functionele programma van eisen opgesteld. De overheid besteedt de bouw aan van het eiland, de landverbinding en de supra-infrastructuur.

3. Evenwichtige samenwerking tussen rijk en marktpartijen

In dit model voeren publieke en private partijen gezamenlijk de regie van het ontwikkelingsproces in de hoedanigheid van een ontwikkelingsmaatschappij (zie figuur).



Figuur Rolverdeling model Ontwikkelingsmaatschappij

De ontwikkelingsmaatschappij wordt opgericht door de overheid en geïnteresseerde marktpartijen. Hierbij kan gedacht worden aan eindgebruikers (bijvoorbeeld luchtvaartallianties), mogelijke exploitanten en adviesbureaus. Deze partijen worden geselecteerd in een tenderprocedure waarna de geselecteerde partijen ofwel een voorkeurspositie verkrijgen bij de gunning van de exploitatie c.q. de bouw van een projectdeel ofwel een voorkeurspositie krijgen bij het gebruik van de infrastructuur.

Deze partijen storten ieder een bepaalde hoeveelheid kapitaal in de ontwikkelingsmaatschappij. De ontwikkelingsmaatschappij is verantwoordelijk voor het opstellen van een Master Plan, dat bestaat uit een business plan voor de verschillende

onderdelen van het project en een financieringsplan. De ontwikkelingsmaatschappij wordt tevens verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces voor wat betreft de verschillende exploitaties en de bouw. De ontwikkelingsmaatschappij stelt op basis van het Master Plan de functionele specificaties op voor de bouw van de benodigde faciliteiten. De financiering, bouw, exploitatie en onderhoud vallen onder de verantwoordelijkheid van de ontwikkelingsmaatschappij.

Er moet een keuze gemaakt worden uit de drie modellen op basis van een evaluatie aan de hand van een toetsingskader. Elementen hiervan zijn de doelstellingen, de vormcriteria en de randvoorwaarden. Uit een eerste toetsing is nog geen eenduidige voorkeursoptie naar voren gekomen. Een met name juridische uitdieping op het gebied van mededinging, aanbesteding en prijsvorming is noodzakelijk om een voorkeursoptie te genereren.

Belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking van de mogelijkheden betreft de rechtspositie van de Schiphol Group. Op grond van Europese richtlijnen inzake aanbesteding en mededinging is de Schiphol Group mogelijk niet automatisch gerechtigd tot de exploitatie van een luchthaven in de Noordzee. Daarentegen kan Schiphol Group zich mogelijk beroepen op verworven rechten. Deze juridische overwegingen dienen in een vervolgproces nader uitgewerkt te worden en kunnen mogelijk ook consequenties hebben voor de opbrengstwaarde voor de overheid bij een beursgang van de Schiphol Group.

Er dienen verschillende vervolgstappen voor de marktbenadering genomen te worden. Ten aanzien van de te volgen procedures geldt dat ongeacht het model van samenwerkingsvorm rekening dient te worden gehouden met een looptijd van 6 tot 8 jaar. Het is echter mogelijk dit met enkele jaren te verkorten door een adequaat management van het besluitvormingsproces en bijvoorbeeld de invoering van een projectwet.

In eerste instantie zal bekeken moeten worden welk model van samenwerking de voorkeur geniet. Dit zal circa 6 maanden in beslag nemen en kan worden uitgevoerd door een team van 15 personen. Vervolgens kan overgegaan worden tot het opstellen van een business plan, waarna de overheid een definitieve beslissing kan nemen met inachtneming van de milieu- en economische effecten van het gewenste alternatief. De looptijd van dit proces is afhankelijk van welk model van samenwerking wordt gekozen. Rekening dient te worden gehouden met een bezetting van enkele honderden personen. Hierna kan worden overgegaan tot de fase van inrichtings-MER en aanbesteding en gunning van de bouw en afhankelijk van het model van samenwerking de exploitatie.

1 Inleiding

De marsroute voor marktbenadering



Eind 1998 heeft het kabinet in het kader van de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (SBTL) besloten te kiezen voor beheerste groei van de luchtvaart op lange termijn onder de voorwaarde dat er een balans is tussen milieu en economie en het beslag dat wordt gelegd op de beschikbare ruimte binnen aanvaardbare grenzen blijft. Uitgangspunt hierbij is dat de luchtvaartsector haar eigen luchthaveninfrastructuur financiert.

Op basis van onderzoek naar diverse locaties voor de accommodatie van de groei in de luchtvaart heeft het kabinet tevens besloten de internationale luchtvaart te concentreren op één locatie. Alleen de locatie Schiphol en een eiland in de Noordzee komen hiervoor in aanmerking. Voor deze locatie alternatieven is een zestal varianten gedefinieerd die onderworpen zullen worden aan een milieu-effect rapportage (MER) en een economische effect rapportage (EER). Het proces hiertoe is in oktober 1999 van start gegaan middels de publicatie van de desbetreffende startnotities.

Uit onderzoek is gebleken dat voor wat betreft de eilandvarianten volledige financiering door de Nederlandse luchtvaartsector niet haalbaar is. De programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL) heeft daarom de Bouwdienst Rijkswaterstaat gevraagd een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van marktbenadering. Onderliggend rapport is een eerste verkenning hiervan.

Het rapport is opgebouwd uit 5 delen:

- Nut en noodzaak van marktbenadering (Waarom)
- Wat is de scope van het project waarmee de markt benaderd wordt (Wat)?
- Wie zijn de relevante marktpartijen in dit kader (Wie)?
- Hoe kunnen deze marktpartijen worden benaderd (Hoe)?
- Wanneer worden deze marktpartijen benaderd en wat zijn de consequenties voor het besluitvormingsproces (Wanneer)?



De bevindingen in deze rapportage zijn onder meer gebaseerd op de mening van een aantal deskundigen met een financiële, juridische en strategische achtergrond, welke hieromtrent in diverse workshops zijn geconsulteerd, alsmede afstemming met de luchtvaartsector.

De conclusies zullen worden opgenomen in het beslisdocument voor het Eerste Moment van Afweging door het kabinet aan het einde van dit jaar.

2 Waarom marktbenadering?

De luchtvaartsector kan het niet alleen

.....

2.1 Private betrokkenheid om meerdere redenen noodzakelijk

Traditioneel worden in Nederland infrastructurele projecten gerealiseerd door de overheid en is de rol van de private sector beperkt tot opdrachtnemer, die pas na de planvorming bij het proces worden betrokken. De laatste jaren heeft het kabinet aangegeven dat het open staat voor vroegtijdige betrokkenheid van de private sector mits dit aantoonbare meerwaarde oplevert in de vorm van een betere kwaliteit of een vermindering van de benodigde middelen. Dit beleidsvoornemen heeft onder meer geresulteerd in diverse marktconsultaties voor andere grote infrastructurele projecten zoals Project Mainportontwikkeling Rotterdam en de Betuweroute en de DBFM aanbesteding voor de exploitatie van de HogeSnelheidsLijn.

Ten aanzien echter van luchthaveninfrastructuur is reeds sprake van semi-private betrokkenheid zoals erkend door het kabinet. Het is van mening dat de overheid als beleidsbepalende en normstellende instantie en de luchtvaartsector, die bedrijfsmatig vorm moet geven aan de luchtvaartontwikkeling, gezamenlijk, maar ieder met een eigen verantwoordelijkheid, antwoord zullen moeten geven op de onzekerheden die de oplossingsrichtingen met zich meebrengen.

Met andere woorden, de private betrokkenheid geldt in de eerste plaats de luchtvaartsector. Vooralsnog is vertegenwoordiging van de sector beperkt tot de huidige exploitant van de luchthaven, Amsterdam Airport Schiphol N.V. (AAS) en de KLM. De aandelen van AAS zijn momenteel in handen van de overheid, zij het dat een privatisering wordt overwogen, en KLM is reeds grotendeels beursgenoteerd.

2.2 Luchtvaartinkomsten onvoldoende voor benodigde investeringen in eilandvarianten

De voorlopige resultaten met betrekking tot de financieringsmogelijkheden van de verschillende varianten geven aan dat de inkomsten uit luchtvaartgerelateerde activiteiten niet voldoende zijn om de benodigde investeringen in de eilandvarianten te financieren¹.

De investeringen voor een luchthaven in zee op een eiland van 4000 ha op 20 kilometer welke met een tunnel met het vasteland is verbonden bedragen 40 miljard gulden. Aanpassingen van de landzijdige infrastructuur kosten 6 miljard gulden. De capaciteit van deze luchthaven is circa 100 miljoen passagiers.

Op grond van een groeiprognose die resulteert in 95 miljoen passagiers in 2030, bedraagt de financieringscapaciteit in 2005 op basis van luchtvaartgerelateerde inkomsten uit de nieuwe faciliteiten circa 5 miljard gulden. In het geval van de variant 'Beperkte doorgroei op de huidige locatie' is de capaciteit gelimiteerd tot circa 60 miljoen passagiers. In dat geval zal de financieringscapaciteit circa 3 miljard gulden bedragen.

Deze financieringscapaciteit is uitsluitend gebaseerd op de exploitatie van de nieuwe luchthaven. Hierin is dus niet meegenomen de luchtvaartgerelateerde inkomsten van de huidige locatie gedurende de bouw, welke toebehoren aan de huidige exploitant. Deze inkomsten zijn bestemd voor de financiering van de uitbreidingen op de middellange termijn.

¹ Zie rapport "Eerste verkenning financiële haalbaarheid", PPS Centrum Bouwdienst Rijkswaterstaat, december 1999

De financieringscapaciteit kan eventueel verhoogd worden door het invoeren van een passagiersheffing (een zogeheten Passenger Facility Charge), een internationaal veel gebruikte bron van inkomsten voor de financiering van nieuwe luchthavens of aanpassingen hiervan. Deze heffing kent echter de restrictie dat zij een negatieve invloed heeft op het passagiersvolume.

Uitgaande van een invoering in 2005 (naar verwachting het vroegst mogelijke moment in verband met definitieve besluitvorming) en een omvang van fl. 25 per persoon (naar verwachting beperkte invloed op volume) levert de heffing een additionele financieringscapaciteit in 2005 op van circa 7 miljard gulden. Ook hier geldt dat de capaciteitsrestrictie bij de variant beperkte groei een lagere financieringscapaciteit heeft, namelijk circa 5 miljard gulden.

Uit bovenstaande kan gegeven de ramingen van de benodigde investeringen geconcludeerd worden dat de luchtvaartactiviteiten eventueel aangevuld met een heffing in beginsel voldoende inkomsten genereren om de uitbreiding van de capaciteit op de huidige locatie te financieren. Hierbij is ten aanzien van de benodigde investeringen echter geen rekening gehouden met kosten voor amoveren of isoleren van woningen.

Met betrekking tot de eilandvarianten ontstaat de mogelijkheid voor niet-luchtvaartgerelateerde activiteiten die ook inkomsten kunnen genereren die bij kunnen dragen aan de benodigde investeringen. Het betreft hier de exploitatie van de verbinding naar het eiland, de ontwikkeling van de vrijkomende grond als gevolg van de verplaatsing van de luchthaven naar het eiland en de ontwikkeling van mogelijke andere functies op het eiland. Voor een uitgebreide toelichting van deze mogelijke bronnen van inkomsten wordt verwezen naar de resultaten van het onderzoeksprogramma in het kader van de financiële haalbaarheid. De verwachte financieringscapaciteit op basis van deze mogelijke bronnen van inkomsten ligt tussen de 9 en 27 miljard gulden.

2.3 Private betrokkenheid kan de scope van het project optimaliseren

Uit de voorlopige berekeningen van de financieringscapaciteit kan derhalve geconcludeerd worden dat financieringscapaciteit op basis van de luchthavengerelateerde inkomsten en de inkomsten op basis van de overige activiteiten die inherent zijn aan de eilandvarianten niet toereikend zijn voor de benodigde investeringen in de eilandvarianten. Echter op basis van huidige inzichten zijn er mogelijkheden aanwezig om de scope dusdanig te optimaliseren dat de onrendabele top significant beperkt wordt en mogelijk volledig privaat financierbaar wordt.

Gegeven het uitgangspunt van het kabinet dat de luchtvaartsector haar eigen luchthaveninfrastructuur financiert is private betrokkenheid van doorslaggevend belang voor een eventuele realisatie van de eilandvarianten die een beheerste groei kunnen accommoderen. De beperkte groei kan vanuit financieel oogpunt in principe door de sector zelf gefinancierd worden. Afhankelijk van de technologische en economische ontwikkelingen is deze variant mogelijk geen waarborging voor economische groei en bestaat de mogelijkheid dat de directe omgeving hinder blijft ondervinden van de luchtvaartactiviteiten.

De ingrijpende aanpassing van het huidige banenstelsel kan mits optimalisatie van de benodigde investeringen en mogelijke opbrengsten mogelijk is, op basis van de huidige inschattingen, in principe ook door de luchtvaartsector zelf gefinancierd worden. Deze variant vereist wel aanzienlijke aanpassingen in de omliggende infrastructuur om het grote aantal passagiers efficiënt en effectief van en naar de luchthaven te vervoeren. Gezien het collectieve karakter van de omliggende infrastructuur behoren deze aanpassingen tot de verantwoordelijkheid van het rijk. Daarnaast zijn afhankelijk van de technologische ontwikkelingen mogelijk significante investeringen in geluidsbeperkende maatregelen vereist

De private betrokkenheid zal zich derhalve in eerste instantie moeten richten op een zodanige formulering van de scope van de eilandvarianten alsmede optimalisatie van

opbrengst-genererende activiteiten, dat de onrendabele top wordt geminimaliseerd zonder tekort te doen aan de economische en milieudoelstellingen.

Belangrijk aandachtspunt voor het benaderen van de markt in het vervolgproces is dat de overheid de intentie dient uit te spreken publieke financiering te overwegen. Een eventuele aanwending van publieke middelen zou gelegitimeerd moeten worden door de afweging van de milieu en economische effecten van de verschillende varianten.

Indien de overheid niet de bereidheid heeft om een financiële bijdrage te leveren voor welke eiland variant dan ook, worden in ieder geval de verschillende eilandvarianten als niet haalbaar beschouwd.

3 Wat is de scope van het project?

Het is meer dan een luchthaven

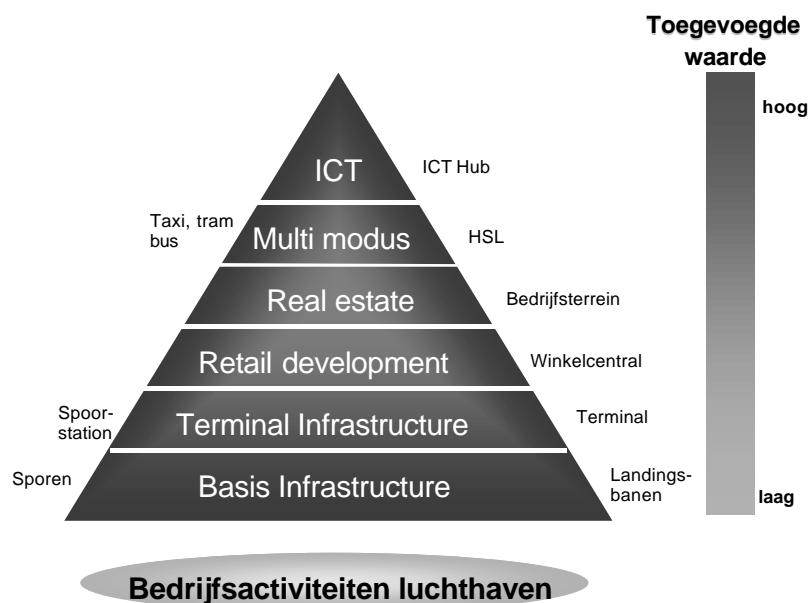
3.1 Een eiland of een herinrichting van de Randstad?

Na vastgesteld te hebben dat op basis van de voorlopige inzichten de activiteiten die mogelijk zijn op een eiland onvoldoende inkomsten genereren om de benodigde investeringen te financieren, is de vraag op welke wijze de scope van het project zodanig aangepast kan worden dat de onrendabele top geminimaliseerd kan worden.

Van belang hierbij zijn in de eerste plaats de waardeketens die ten grondslag liggen aan luchtvaartactiviteiten en in de tweede plaats de mogelijkheden voor ontwikkeling van de vrijkomende grond in de huidige vrijwaringszone.

3.2 Bedrijfseconomische waarde luchtvaartactiviteiten

De ontwikkeling in de bedrijfsvoering van luchthavens is van dien aard dat de afhandeling van passagiers nog slechts in beperkte mate inkomsten genereert. De toegevoegde waarde wordt met name gegenereerd door aanverwante activiteiten zoals retail, real estate, transport en ICT. Deze activiteiten zullen naar verwachting van toenemend belang worden voor de exploitant van een luchthaven in de nabije toekomst.



Deze ontwikkeling pleit ervoor om de scope van het project zodanig uit te breiden dat zij de gehele vervoersketen (door-to-door concept) omvat. Dit zal de aantrekkelijkheid van het project voor private investeerders vergroten. Op grond van deze ontwikkeling impliceert dit dat het project onder meer de volgende onderdelen omvat:

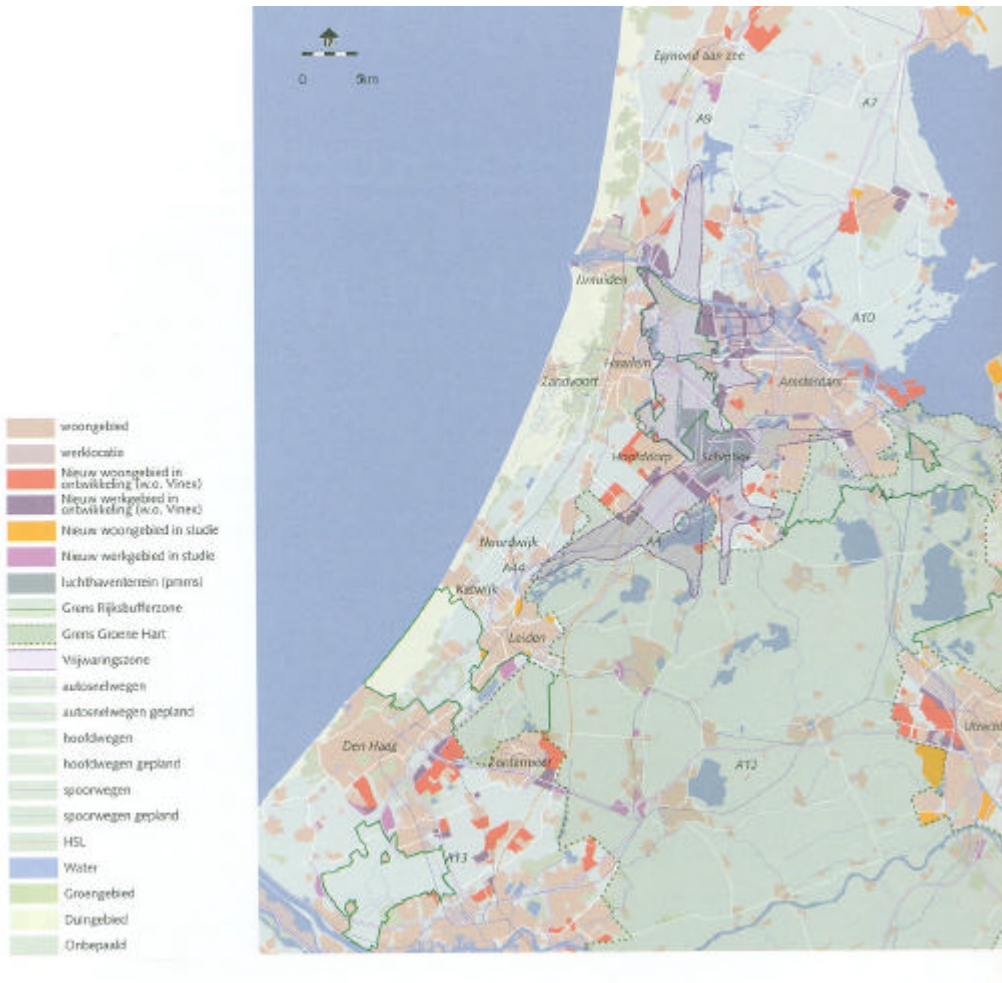
- Real estate mogelijkheden bij de luchthaven
- De verbinding tussen het knooppunt (of knooppunten) en het eiland
- Eventuele incheck-punten op het vasteland

Deze scope uitbreiding kan aanzienlijke consequenties hebben voor een aantal huidige infrastructurele projecten, zoals de Sleutelprojecten, Randstad Rail en de HSL. Het betreft hier mogelijke consequenties ten aanzien van het ontwerp van de genoemde

infrastructurele faciliteiten, de betrokken partijen en de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's.

3.3 De verplaatsing van de luchthaven genereert vrijkomende waarde op de huidige locatie en de vrijwaringszone

Momenteel zijn als gevolg van de aanwezigheid van de luchthaven bouwrestricties geldig voor de vrijwaringszone, waardoor bedrijfseconomisch gezien niet de maximale waarde gegeneerd kan worden met deze ruimte. Verplaatsing van de luchthaven kan deze restricties opheffen en mogelijkheden bieden voor bedrijfseconomische waardecreatie waar private investeerders interesse voor zullen hebben.



Het verdient derhalve aanbeveling de scope van het project tevens uit te breiden met ontwikkelmogelijkheden in de vrijwaringszone. Dit biedt de mogelijkheid om de opbrengsten als gevolg van de ontwikkeling aan te wenden voor de benodigde investeringen in de eilandvarianten. Een dergelijk principe is ook gehanteerd bij recente nieuwe luchthavens elders in de wereld, zoals Chep Lap Kok in Hong Kong, Kansai in Japan en Incheon in Zuidkorea. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de eigendoms-verhoudingen op de vrijkomende grond. Het merendeel van de grond (61%) is in handen van particulieren. De overheid in de vorm van gemeenten heeft circa 29% en Schiphol heeft de resterende 10%.

3.4 Om de scope te optimaliseren is een integrale visie vereist

Het voorgaande impliceert dat de scope van de eilandvarianten zo ruim mogelijk dient te worden gezien om marktpartijen te interesseren hetgeen een mogelijke herinrichting van de Randstad kan betekenen. De scope omvat derhalve:

- Eiland
- Vrijwaringszone
- Eventuele infrastructurele knooppunten op het land

Dit brengt echter ook complicaties met zich mee, zoals mogelijk juridische beperkingen, integratie met beleid ten aanzien van Ruimtelijke Ordening en beleid ten aanzien van Verkeer en Vervoer inclusief reeds geïnitieerde infrastructurele verbeteringen, en de complexiteit van de onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen. Daarnaast geldt voor de ontwikkeling van de vrijwaringszone dat de tijdshorizon dusdanig groot dat naar verwachting private partijen geen interesse hiervoor zullen hebben. Voorkomen moet dus worden dat de scope te complex wordt.

Van belang derhalve is een geïntegreerde visie met een stapsgewijze aanpak van het project. Een goed voorbeeld hiervan is het National Airport Core Program in Hong Kong.



In Hong Kong heeft de overheid in de jaren '80 besloten dat de toenmalige locatie op grond van de overlast voor de omgeving geen adequate oplossing bood voor het accommoderen van de groei in de luchtvaart en dat de luchthaven op een kunstmatig eiland circa 30 kilometer verwijderd van de bevolkingscentra moest komen. Om een optimale oplossing te creëren voor de bereikbaarheid en de financiering van de nieuwe luchthaven is het Hong Kong Airport Core Programme opgesteld. Dit behelsde een integrale aanpak waarin was opgenomen de aanleg en exploitatie van de verbindingen naar de nieuwe luchthaven en het ontwikkelen van de vrijkomende grond en aanverwante grond.

4 Wie is de markt?

Het gaat om de exploitanten en projectontwikkelaars

4.1 De scope bepaalt wie de partijen zijn

Om private partijen te interesseren voor betrokkenheid bij de eilandvarianten dient de overheid te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Duidelijkheid verschaffen omtrent het ambitieniveau
- Bereid zijn om financiële bijdrage te overwegen
- Ruimte bieden om scope te optimaliseren

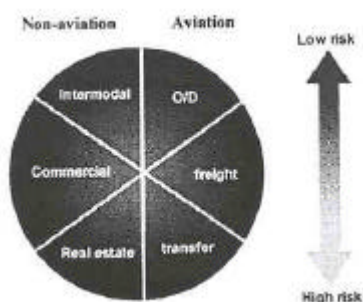
Zoals aangegeven verdient het aanbeveling de scope van de eilandvarianten zo open mogelijk te houden inclusief de mogelijkheden voor de vrijkomende grond. Hierdoor komen meerdere partijen in aanmerking voor betrokkenheid.

Faciliteit	Exploitatie	Bouw
Eiland	Projectontwikkelaar	Aannemer
Luchthaven	Luchthavenexploitant	Aannemer
Verbinding	Spoorexploitant Luchthavenexploitant Wegexploitant	Aannemer
Landzijdige infrastructuur	Zie verbinding, of Rijksoverheid	Aannemer
Vrijkomende grond	Projectontwikkelaar	Aannemer

Traditioneel wordt bij infrastructurele projecten eerst de bouw aanbesteed en vervolgens de exploitatie (voor zover die niet in publiek beheer blijft). Echter op grond van commerciële overwegingen verdient het de voorkeur eerst te bepalen welke activiteiten dienen te worden uitgevoerd om voldoende inkomsten te genereren en op basis daarvan de functionele specificaties voor het ontwerp van de bouw van de benodigde faciliteiten te bepalen.

De belangrijkste partijen om in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het project, zijn de partijen die de exploitatie voor hun rekening willen nemen. Met de exploitatie wordt namelijk het geld verdiend om de kosten voor de bouw af te betalen. De belangrijkste activiteiten voor het genereren van inkomsten zijn de exploitatie van de luchthaven, de exploitatie van de verbinding en het ontwikkelen van de grond bij de luchthaven en de vrijkomende grond.

4.2 De risico's zijn te omvangrijk voor één partij



De verschillende activiteiten hebben verschillende risico profielen, waardoor het gegeven de omvang van de verschillende activiteiten, zeer onwaarschijnlijk is dat één partij bereid zal zijn alle activiteiten integraal voor haar rekening te nemen.

De belangrijkste bronnen van inkomsten voor de eilandvarianten zijn gebaseerd op het aantal passagiers en projectontwikkeling. Indien deze activiteiten door één consortium zullen worden uitgevoerd zal de financiering een dusdanig hoge risicopremie met zich meebrengen dat ofwel het niet haalbaar wordt vanuit een bedrijfseconomisch oogpunt, of de overheid zal een aanzienlijke vergoeding moeten geven voor de gecombineerde risico's.

De aanbeveling van de deskundigen is dan ook om naast een luchthavenexploitant ook andere partijen te betrekken bij het project op basis van hun kernactiviteiten. Die partijen moeten dan aantonen of zij op basis van hun bedrijfsactiviteiten en kerncompetenties in staat zijn de verschillende activiteiten rendabel uit te voeren.

4.3 Overheid zal actief betrokken moeten zijn

Zoals reeds aangegeven, is de haalbaarheid van de eilandvarianten mogelijk als de overheid de intentie uitspreekt een financiële bijdrage te overwegen bij de afweging van de verschillende strategische opties op grond van de economische en milieu-effecten. Daarnaast zal de overheid duidelijke beleidskaders moeten stellen ten aanzien van:

- Groei van de luchtvaart in relatie tot internationale concurrentiepositie alsmede in relatie tot de normering van de milieu-effecten.
- Aansluiting op bestaande netwerk (rail en weg)
- Samenhang met andere infrastructurele projecten
- Ruimtelijke ordening

Deze beleidskaders in de vorm van randvoorwaarden en uitgangspunten moeten helder zijn voordat de markt benaderd wordt omdat er anders teveel onduidelijkheden zijn voor private partijen, en ze niet de bereidheid hebben te investeren.

4.4 Privatisering van Schiphol Group is van belang

In de huidige situatie is de overheid met betrekking tot Schiphol 100% aandeelhouder. Het aandeel van de Staat is 76%, gemeente Amsterdam 22% en gemeente Rotterdam 2%. De Staat is zowel aandeelhouder als wet- en regelgever. Als (mede) aandeelhouder heeft de Staat privaatrechtelijke bevoegdheden zoals goedkeuring van de jaarstukken, winstverdeling en statutenwijzigingen. Het besturen van de onderneming in de ruimste zin van het woord is de verantwoordelijkheid van Directie en Raad van Commissarissen van de onderneming. In zijn hoedanigheid als aandeelhouder zijn de bevoegdheden van de Staat beperkt.

Voor het uitoefenen van zijn publieke taken is het aandeelhouderschap van Schiphol Group voor de Staat niet nodig en bovendien is de invloed in die rol uiterst beperkt. De beleidsdoelstellingen ten aanzien van Schiphol en luchthavenontwikkeling dienen via wet- en regelgeving te worden gerealiseerd.

Tevens geldt dat voor het behouden van de internationale concurrentiepositie en de positie van Schiphol als mainport de onderneming dient te beschikken over financiële flexibiliteit. Momenteel vindt een liberalisering plaats met betrekking tot de luchthavenindustrie. Deze ontwikkeling impliceert dat luchthavens steeds meer geprivatiseerd worden, zoals aangegeven op bijgaand overzicht, en dat de industrie aan het consolideren is. De verwachting is dat binnen 5 jaar nog slechts een beperkt aantal luchthavenexploitanten over is². De Schiphol Group probeert ook deel te nemen aan deze ontwikkeling getuige onder meer haar deelname in de exploitatie van de International Arrival Terminal op JFK Airport in New York, maar ondervindt hinder van het feit dat zij staatseigendom

1987-1996	1997	1998	1999	1999 beyond
BAA	Australia I	Argentina	AdR	
Toronto T3	Chile	Auckland	Aer Rianta	ACSA
Vienna	Colombia	Australia II	Cologne/Bonn	AdP
Copenhagen I	Düsseldorf	Berlin	Costa Rica	AENA
east midlands	JFK/IAT	Mexico	Hamburg	Bologna
UK-Sheffield	Rome I	NY Stewart	Indonesia	Brazil
Greece	Turkey	Luton	Malaysia	China
UK-Cardiff	Birmingham	Wellington	Mexico I	Copenhagen III
UK-Prestwick	Kent		Mexico II & III	Hannover
Vienna II			Peru	Hong Kong
Bolivia			Portugal	Mexico
Colombia			Rome	Pakistan
Hong Kong				Schiphol
NAV Canada				SEA
				Thailand
				Uruguay
				Zurich

is.

Het is moeilijk om met nationale gelden een internationale expansie te bewerkstelligen. Tevens worden in buitenlandse privatiseringstrajecten vaak restricties aangebracht ten aanzien van overheidsdeelnames uit andere landen, waardoor het als overheidspartij moeilijk is internationaal te expanderen.

² De verwachting is gebaseerd op huidige inzichten en dient nog nader geverifieerd te worden

Minister stelt besluit over Schiphol uit

Van een vergoeding

DE HAAGSCHIPHOL

Minister Nieuwenhuis van Verkeer en Waterstaat vindt het nog te vroeg om een besluit te nemen over de privatisering van de luchthaven Schiphol. Eerst moet duidelijk zijn of Schiphol veelbelovend is of op de huidige plaats verder groeit. Als Schiphol verhuist, heeft dat grote gevolgen voor de waardering van de aandelen.

Dat zei de Politie-minister van gisteren tijdens een bijeenkomst van de Kamer van Koophandel van Amsterdam over de toekomst van de luchthaven.

Schiphol-president G. Cerfontaine die eerder nog had versoekt om een spoedige privatisering van de luchthaven, stelde maandagavond in met de minister: 'Ik wil eerst een besluit voor de middellange- en lange termijnplannen voor Schiphol en over de ontwikkeling van de overheidstaten bij Schiphol.'

Over deze zaken zal het kabinet op 17 december een besluit ne-

men waardoor de beslissing over de privatisering van de luchthaven pas in het voorjaar kan vallen.

Cerfontaine stelde in april dat Schiphol de concurrentieslag in Europa doorging te winnen doordat het nog geheel in overheidshanden is. Schiphol wil meekomen in de slag om Amsterdam en samenwerkingsverbanden tussen de Eu-

Draagvlak voor privatiseringen neemt af

ropese luchthavens. De luchthaven is nu geen aantrekkelijke partner omdat de aandelen in handen zijn van de overheid. Schiphol wordt gezien als een oeverloos.

Doordat kan de luchthaven geen aandelen uitgeven om zijn vernieuwingsplannen te financieren, maar het Britse luchtvaartconcern BAA doet. Schiphol is inmiddels beperkt in zijn handelen. Nieuwenhuis zei gisteren dat zij het een logische en legitime vraag

vindt of de overheid aandeelhouders moet blijven. Maar het is te vroeg om die te stellen. Zolang er geen knopen zijn doorgelaten over de toekomst van de luchthaven vallen er geen zaken te doen.

De bewaarder signaleerde ook dat het politieke draagvlak voor privatisering daadwerkelijk afneemt. De vraag of veiligheid en productiviteit elkaar verdragen, speelt daarbij een rol. Volgens Nieuwenhuis bestaat dat verband niet. Het is voor nu geen reden tot een privatiseringsgedachte overhoord te raken.

Nieuwenhuis gaf maandagavond ook aan dat zij de luchtvaart verder wil liberaliseren. 'We streven er eerder naar naar om de bestaande eigenaarsomgeving van luchtvaartmaatschappijen te versimpelen en hun investeringsmogelijkheid te vergroten. Op dit moment zijn internationale faillissementen en overname in de luchtvaart uitgesloten. Nieuwenhuis wil daarmee een einde maken aan een verdeling tussen de EU en de VS. In december wordt daarmee een conferentie gehouden in Chicago.

Gegeven bovenstaande overweegt de overheid privatisering van de Schiphol Group. Dit proces staat in geen geval los van de Ontwikkeling van de Nationale Luchthaven. De grote onzekerheden over de toekomst zullen door de beleggers verdisconteerd worden in de beurswaarde van Schiphol, hetgeen niet in het belang van de huidige aandeelhouders is. Voor een optimale waarde van de aandelen van de Schiphol Group is het derhalve van belang dat de onzekerheden vergelijkbaar zijn met de normale onzekerheden in de markt. Hierbij is van belang de notie dat 30 van de 33 Europese luchthavens kampen met capaciteitsrestricties.

Bovenstaande zou pleiten voor een beursgang na finale besluitvorming omtrent de locatiekeuze voor de nieuwe luchthaven en besluitvorming omtrent de rol en risico's bij de toekomstige exploitatie. Volgens de vigerende planning zou een privatisering dan de maximale waarde opleveren in 2005.

Echter de huidige liberaliseringstrend impliceert dat de Schiphol Group dan mogelijk de boot gemist zal hebben. Concurrerende luchthavens zullen dan reeds geprivatiseerd zijn en deel hebben genomen aan de consolidatie-ontwikkelingen. Met andere woorden, de investeringsmogelijkheden van de Schiphol Group na 2005 zullen beperkt zijn.

Een tweede aspect dat van invloed is, is het feit dat de financiële wereld reeds heeft geïnvesteerd in verschillende luchthavens. Op grond van risico verdeling van een aandelenportefeuille zullen beleggers slechts beperkte willen investeren in de luchthavenindustrie en geldt het principe, wie het eerst komt, wie het eerst maalt.

Dit dilemma zou opgelost kunnen worden indien op korte termijn duidelijkheid wordt verschaft omtrent de rol van de Schiphol Group bij de ontwikkeling van de Nationale Luchthaven. Dit heeft twee voordelen.

1. Duidelijkheid voor investeerders in de aandelen van Schiphol. De onzekerheden voor de toekomst van de Schiphol Group zijn dan vergelijkbaar met andere Europese luchthavens waarvan het merendeel ook kampt met capaciteitsrestricties. Aanvullend geldt dat Schiphol zelfs een mogelijkheid heeft haar faciliteiten aanzienlijk uit te breiden in tegenstelling tot andere luchthavens zodat de toekomst van Schiphol Group een upward potential heeft.
2. In de tweede plaats is het van belang dat de overheid een financieel krachtige partner heeft indien besloten wordt voor de eilandvarianten. De Schiphol Group kan een financieel krachtige partner worden indien zij geprivatiseerd is en haar bedrijfsactiviteiten internationaal kan uitbreiden. Gevolg is dat zij niet uitsluitend afhankelijk is van de exploitatie van de eilandvarianten, maar tevens andere bronnen van inkomsten heeft, hetgeen haar financieringscapaciteit zal doen toenemen.

4.5 Rechtspositie Schiphol

Op welke wijze de overheid kan samenwerken met de Nederlandse luchtvaartsector is afhankelijk van welke rechten Schiphol kan doen gelden op het exploiteren van een nieuwe luchthaven op een eiland in zee.

Een nieuwe luchthaven, gelegen op een eiland in zee, vergt een aanwijzing van die fysieke locatie tot luchtvaartterrein door de Minister van Verkeer en Waterstaat (art. 18 Luchtvaartwet). Deze aanwijzing kleefst aan de locatie, niet aan de exploitant. De exploitant van een luchthaven heeft een privaatrechtelijke status en positie, aldus de Raad van State. Hij ontleent zijn positie derhalve aan een goederenrechtelijke status. (Hij is bijvoorbeeld eigenaar van het terrein dat als luchtvaartterrein is aangewezen). Dit houdt in dat het aanwijzen van een eiland in zee tot luchtvaartterrein en het intrekken van die aanwijzing van het huidige Schipholterrein niet automatisch tot gevolg heeft dat Schiphol een recht tot exploitatie krijgt voor het luchtvaartterrein op het eiland in zee. Aanbestedings- en mededingingsrechtelijk is deze constatering relevant.

Ook dient de vraag beantwoord te worden of Schiphol wellicht verworven rechten heeft ten aanzien van de exploitatie van het huidige Schipholterrein. Uit bestuursrechtelijke jurisprudentie volgt dat het enkele gebruik van een terrein nog geen verwerving van rechten tot dat gebruik voor de toekomst met zich meebrengt. Daarvoor is nodig dat bijvoorbeeld een toezegging is gedaan of dat uit andere meer expliciete mededelingen en/of gedragingen blijkt dat dit gebruiksrecht is toegekend. Of van dergelijke toezeggingen sprake is, is een feitelijke vraag. Daarom zou allereerst dossieronderzoek verricht moeten worden om na te gaan of toezeggingen zijn gedaan waaraan Schiphol rechten kan ontleenen. Pas daarna kan met meer zekerheid een uitspraak gedaan worden over de vraag of in concreto sprake is van verworven rechten van Schiphol.

5 Hoe kan de overheid samenwerken met de markt?

Samen werken aan meerwaarde

In hoofdstuk 3 is aan de orde gesteld dat de scope van de eilandvarianten zo ruim mogelijk aan de markt dient te worden voorgelegd. Daarnaast dienen de marktpartijen, zoals luchthavenexploitanten en projectontwikkelaars in een vroegtijdig stadium van de besluitvorming te worden betrokken. Op grond van deze uitgangspunten is een zevental organisatiemodellen geïdentificeerd waarmee het ontwikkelingsproces van de luchthaven kan worden georganiseerd, inclusief de herontwikkeling van de vrijkomende grond. Deze modellen worden beschreven in § 5.1 en verder toegelicht in § 5.2-§ 5.4. In § 5.5 wordt drie modelopties gepresenteerd die toegepast kunnen worden binnen de specifieke context van een organisatiemodel.

Op grond van de overheidsdoelstellingen en eerder ondernomen consultaties met marktpartijen wordt in § 5.6 een voorselectie gemaakt van de nader te onderzoeken modellen en modellen die geen verder onderzoek meer behoeven en derhalve niet verder meer bestudeerd zullen worden. Deze selectie zal in hoofdstuk 6 worden gebruikt om een beoordeling uit te voeren van de juridische en wettelijke aspecten.

5.1 Wat zijn de verschillende mogelijkheden?

Uitgaande van de stelling dat de groeivarianten voor de huidige locatie gefinancierd kunnen worden door de luchtvaartsector (SBTL), wordt in beginsel gekeken naar een organisatiemodel waarin de private sector het initiatief neemt en vervolgens de regie voert van het ontwikkelingsproces. De huidige inzichten met betrekking tot de financieringscapaciteit (zie hoofdstuk 2) wijzen echter uit dat volledige private betrokkenheid niet haalbaar is. De betrokkenheid van de overheid is derhalve noodzakelijk om het ontwikkelingsproces op gang te brengen. Dit leidt tot een aantal modellen waarin de overheid het initiatief neemt en de regie voert over het ontwikkelingsproces. In deze modellen wordt in meer of mindere mate private betrokkenheid gerealiseerd.

Op grond van deze dimensie (publiek of privaat initiatief) zijn de volgende organisatiemodellen geïdentificeerd die de basis kunnen vormen van het ontwikkelingsproces (zie onderstaande tabel). Tevens worden mengvormen meegenomen van publiek en privaat initiatief (gezamenlijk initiatief).

Tabel 1 Indeling modellen

Privaat initiatief	Model 1	Regierol bij markt of sector
Publiek initiatief	Model 2	Integraal privaat consortium
	Model 3	Schiphol model
	Model 4	Regierol overheid traditioneel
	Model 5	Regierol overheid met maximale participatie markt
Gezamenlijk initiatief	Model 6a	Ontwikkelingsmaatschappij
	Model 6b	Ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers

De overheid zal altijd de verantwoordelijkheid dragen van de besluitvormingsprocedure, maar kan de invulling van de besluitvorming (bijv. het opstellen van een MER rapport) overlaten aan marktpartijen. De overheid blijft de eindverantwoordelijkheid dragen voor het doorlopen van de besluitvormingsprocedures, zoals de MER/PKB-procedure (startnotitie, MER/EER rapportage), de Tracéwetprocedure en de Luchtvaartwetprocedure. Tevens wordt verondersteld dat wanneer het eiland in 2015 gereed is en in gebruik kan worden genomen, de luchtvaartactiviteiten op de huidige Schiphol locatie kunnen worden beëindigd.

Hieronder worden de bovengenoemde modellen achtereenvolgens besproken aan de hand van:

- de rolverdeling tussen de verschillende partijen;
- de stappen in de tijd;
- de belangrijkste voor- en nadelen.

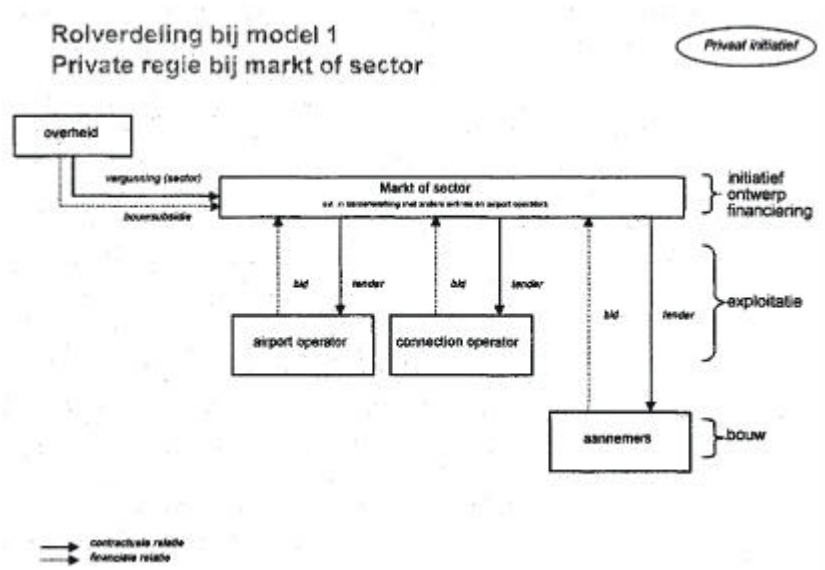
Bij elk model is schematisch aangegeven wat de rol is van de partijen. Voor behoud van eenvoud zijn alleen de belangrijkste partijen genoemd, nl. overheid, airport operator, connection operator en aannemers. Andere partijen, zoals de projectontwikkelaar of het ontwikkelingsconsortium voor de herontwikkeling van de vrijkomende locatie, zijn niet beschreven. De rol van deze partijen is vergelijkbaar met de rol van de airport operator.

Daarnaast wordt rekening gehouden met vijf fasen in het ontwikkelingsproces, namelijk:

- initiatieffase: voorbereiden van benodigde besluitvormingsprocedure (bv. PKB-procedure), formuleren van beleid en beleidsuitvoering;
- ontwerpfase: technisch ontwerp van eiland met bijbehorende faciliteiten;
- financieringsfase: aantrekken van financiering voor de 'onrendabele top';
- bouwphase: bouwen van het eiland met bijbehorende faciliteiten;
- exploitatiefase: exploitatie van de verschillende business concepten (bv. airport, verbinding, maar ook de niet in de figuur weergegeven business van de herontwikkeling van de bestaande Schiphol-locatie).

5.2 Privaat initiatief: regierol bij markt of sector (model 1)

Overeenkomstig de uitgangspunten in het SBTL dat de sector verantwoordelijk is voor de financiering van de luchtvaartinfrastructuur, wordt in dit model het initiatief overgelaten aan de private sector (zie figuur 1).



Figuur 1 Rolverdeling model 1 regierol bij markt of sector

In dit model is de markt initiatiefnemer en verantwoordelijk voor de financiering, de exploitatie en de bouw. De marktpartijen zouden Schiphol of KLM (de 'sector') kunnen zijn. Dit model is dan vergelijkbaar met de huidige situatie waarin Schiphol de regie in handen heeft bij de ontwikkeling en voorbereiding van de besluitvormingsprocedures ten aanzien van de luchthaven Schiphol (huidige locatie). Schiphol kan ook in samenwerking met andere, internationale airlines en airports (de 'markt') het initiatief nemen.

De overheid biedt de markt de mogelijkheid om luchthavenactiviteiten te starten op een nog te bouwen eiland met een landverbinding in de Noordzee. De private partij zal het moeten voorbereiden, ontwerpen, financieren, bouwen, exploiteren en onderhouden gedurende een concessie periode. De sector zal verder optreden als bouwheer en besteedt het eiland aan. Wanneer de Schiphol Group de regie krijgt, wordt de exploitatie van de luchthaven niet aanbesteed maar als het ware onderhands gegund, voorzover de wetgeving op het gebied van mededingings- en aanbestedingsrecht dit toelaat.

De overheid beperkt zich in dit model alleen tot de randvoorwaarden in termen van beleidsuitgangspunten en laat de invulling van het beleid over aan de private partijen. Voorzover mogelijk wordt ook de uitvoering van beleid aan de private partijen overgelaten (bv. organisatie van inspraak in de PKB-procedure).

De vroegtijdige betrokkenheid van de private partijen (initiatiefname) levert een financiële bijdrage op en resulteert in beschikbaarheid van operationele kennis bij aanvang van het ontwikkelingstraject, hetgeen de integraliteit van het ontwikkelingsproces bevordert. Mogelijk kan hiermee de financieringscapaciteit worden vergroot. Daarentegen stelt het private partijen voor een complexe taak, nl. het inrichten van een langlopend, multifunctioneel project. Bovendien staan de private partijen blootgesteld aan de voortgang van het publieke besluitvormingstraject. De vroegtijdige betrokkenheid van met name de sector beperkt de mogelijkheden om te komen tot een gunstige kosten-opbrengsten verhouding vanwege de afwezigheid van concurrentie en de onzekerheden in het beginstadium (de uitkomsten van de besluitvormingsprocedure zijn nog niet definitief).

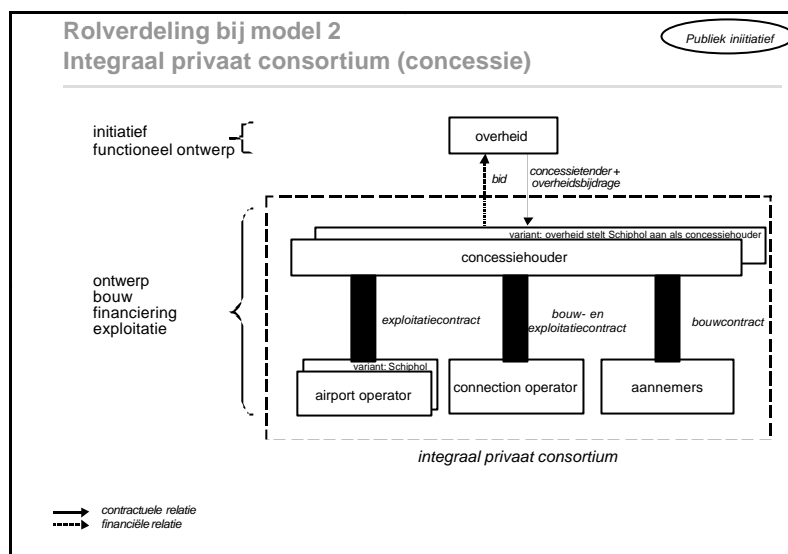
Model 1 Regie bij markt of sector	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Overheid houdt zich bij haar kerntaak • Geen vertraging bij besluitvormingsproces • Geïntegreerd Master Plan op grond van bedrijfseconomische motieven • Makkelijk ingroeimodel 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan transparantie in ontwikkelingsproces • Geen optimalisatie van kosten-opbrengsten verhouding • Private partijen zijn blootgesteld aan politieke besluitvormingstraject. • Scope project te complex • Overheid sterk afhankelijk van één partij • Juridische complicaties met name ten aanzien van aanbesteding vrijkomende grond

5.3 Publiek initiatief

Het publiek initiatief kan op verschillende wijzen worden ingevuld. Deze rapportage beschrijft een viertal mogelijkheden, en geeft aan de voor- en nadelen.

□ Integraal Privaat Consortium (model 2)

In dit model besteedt de overheid het project integraal aan op de markt op grond van een concessiecontract (zie).



Figuur 2 Rolverdeling model 2 Integraal privaet consortium

In dit model is de overheid initiatiefnemer. Dit model wijkt af van model 1 in die zin dat de overheid een actieve rol heeft in het beginstadium in termen van faciliterende beleidsprocedures en beleidsuitvoering. Ook behoudt de overheid de eindverantwoordelijkheid voor de concessie en is de overheid als concessionaris aansprakelijk voor de resultaten die het consortium levert op grond van het aangegane concessiecontract. Dit heeft tot gevolg dat de overheid het gehele besluitvormingsproces voorbereidt alsmede de selectie van partijen.

Dit organisatiemodel houdt in dat het project door de overheid integraal (inclusief alle onderdelen) wordt aanbesteed aan één consortium. De overheid zal de aanbidders een reële vergoeding moeten aanbieden voor de gemaakte aanbestedingskosten teneinde een adequate respons van de markt op het tenderdocument te verkrijgen.

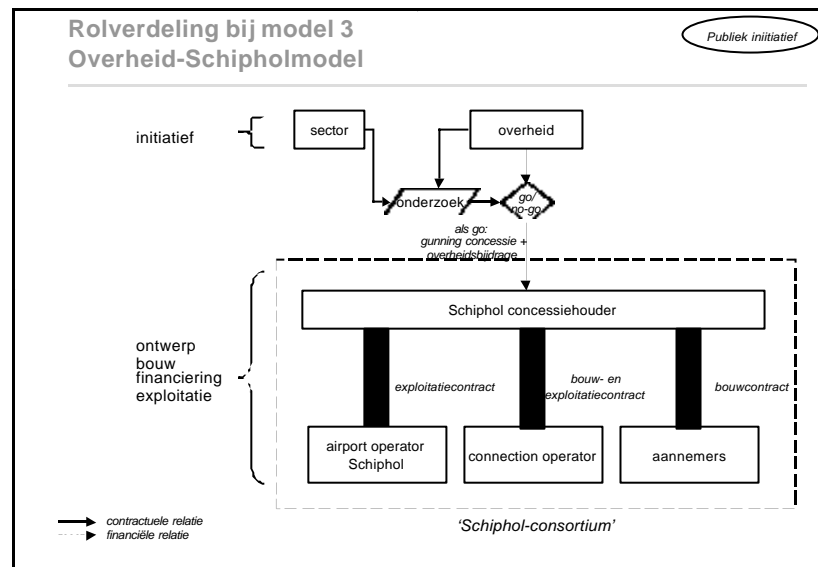
Een private partij zal het eiland met landverbinding moeten financieren, bouwen, exploiteren en onderhouden gedurende een concessie-periode. Een consortium met de beste aanbidding, bestaande uit een masterplan, een financieel plan en de geringste overheidsbijdrage, komt in aanmerking voor de concessie. Op basis van de economische en milieu-effecten van de verschillende aanbiddingen, bepaalt de overheid om de concessie al dan niet te verstrekken. De marktpartij is bouwheer en besteedt het eiland vervolgens aan, aan de aannemende bouwbedrijven.

Waarschijnlijk is de scope van het project te groot en te complex om hiervoor drie grote, biedende consortia aan te trekken. Een groter probleem is echter de onderlinge allocatie van risico's tussen partijen die elkaars core-business onvoldoende beheersen. Op basis van de eerste inschatting van de voordelen en nadelen biedt dit model veel risico's en ongewenste effecten.

Model 2 Integraal privaat consortium (concessie)	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Overheid houdt zich bij haar kerntaak • Geen vertraging bij besluitvormingsproces • Geïntegreerd masterplan op grond van bedrijfseconomische motieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Scope project te omvangrijk voor één consortium • Hoge risicopremie voor overheid • Overheid bij uitvoering sterk afhankelijk van één partij • Juridische complicaties met name ten aanzien van aanbesteding vrijkomende grond • Overheid behoudt eindverantwoordelijkheid

□ **Overheid-Schiphol model (model 3)**

In dit model wordt door de overheid en de sector (Schiphol) een gezamenlijk onderzoek uitgevoerd naar de technische, organisatorische, financiële en milieu-technische haalbaarheid van een locatie in de Noordzee ten opzichte van de besproken varianten, zoals in hoofdstuk 1 besproken. Bij een positieve uitkomst wordt Schiphol als concessiehouder aangesteld (zie figuur 4).



Figuur 3 Rolverdeling model 3 Schipholmodel

Wanneer het onderzoek uitwijst dat het project wenselijk en haalbaar is, verkrijgt Schiphol (of het consortium onder penvoerderschap van Schiphol) de concessie (vergunning) om het eiland met de bijbehorende faciliteiten te ontwerpen, bouwen, financieren en exploiteren. De overheid verleent een bijdrage waarmee de onrendabele top wordt gefinancierd. Het exploitatiecontract voor de luchthaven berust bij de Schiphol Group. Het Schiphol-consortium treedt op als bouwheer en besteedt de bouw van de verbinding en het eiland aan.

Model 3 biedt net als model 1 een geruisloze overgang in de markt, met name voor wat betreft haar contracten met huidige klanten/leveranciers is deze overgang aantrekkelijk. Verder is de operationele kennis van de Schiphol Group in een vroeg stadium aanwezig terwijl Schiphol Group ook gevoel heeft voor de Nederlandse setting. **Bezwaarlijk aan dit model is dat de klant van de exploitant geen directe betrokkenheid heeft bij het succes van de exploitatie en dat bij een tijdelijke vertrek van gebruikende airlines de exploitant grote verliezen moet kunnen dekken.** Bovendien moet de exploitant in staat zijn om nieuwe klanten aan te trekken, dat vraagt dus veel van de kwaliteiten in netwerk-termen van de operator en de financiële draagkracht. De vraag rijst of er nu een zodanige operator bestaat in de wereld, of dat een dergelijke operator alleen door middel van samenwerkingen tot stand kan komen. Verder is het verdragingsrisico in het onderzoeksstadium groot. In deze uitgangspositie kan Schiphol 'legitiem' wijzen op de noodzaak tot tussentijdse vergroting van de luchthavencapaciteit op de huidige locatie,

terwijl ze aan de andere kant met de overheid geen financieel risico loopt bij de aanbesteding van het eiland.

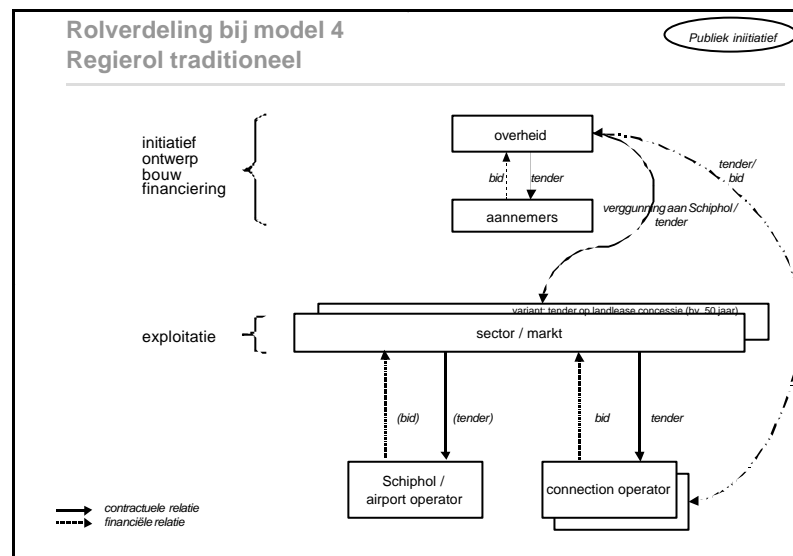
Deze één-op-één relatie beperkt de betrokkenheid van de markt, en daarmee de mogelijkheid om te komen tot een concurrerende prijsstelling voor de verwerving van de concessie. Overigens is de vraag in hoeverre Schiphol geïnteresseerd is in dit model.

De onderstaande tabel geeft een samenvattende overzicht van de voor- en nadelen.

Model 3 (Schiphol model)	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Geruisloze overgang in de markt. • Operationele kennis in vroeg stadium aanwezig • Gevoel voor Nederlandse setting • Geïntegreerd Master Plan op grond van bedrijfseconomische motieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte mogelijkheid van Schiphol Group een tegenvallend scenario opvangen bijvoorbeeld het opstappen van KLM. • Gebrek aan concurrentie • Beperkingen uit hoofde van mededingingsrecht • Vertragingsrisico • Overheid draagt de risico's • Scope van project complex • Bijdrage overheid aan Schiphol is onbekend en omvangrijk.

❑ **Regierol overheid traditioneel (model 4)**

In dit model voert de overheid de regie op traditionele wijze (zie figuur 4).



Figuur 4 Rolverdeling model 4 regie overheid op traditionele wijze

De overheid maakt een ontwerp, besteedt de bouw van het eiland en de landverbinding aan; de overheid treedt dus op als bouwheer. De overheid besteedt de exploitatie van de luchthaven aan of verstrekt een vergunning aan de Schiphol Group. Ook kan de overheid de keuze maken om de exploitatie van de verbinding direct aan te besteden op de markt, zodat de exploitant van het eiland niet de verantwoordelijkheid hoeft te dragen van een (verliesgevende) exploitatie die niet tot de core business behoort van de sector / markt.

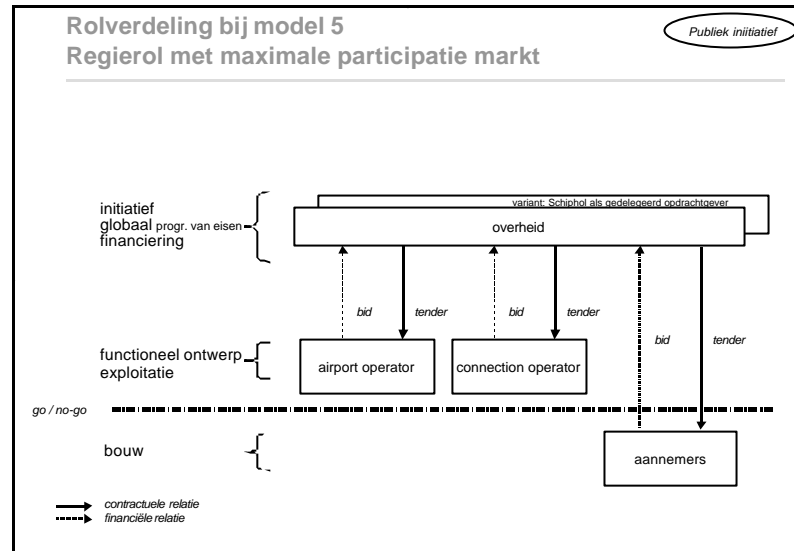
Dit model is aantrekkelijk voor de betrokken private partijen (met name de aannemers), maar levert de overheid een groot risico op in de ontwerp-, bouw- en financieringsfase. Immers, er is geen besluitvorming ten behoeve van de aanbesteding van de bouw op basis van commitment van de exploitanten en een gedragen business case. De private partijen (airport operators) hebben echter geen zeggenschap in ontwerp en bouw van het eiland, verbinding en airport(faciliteiten).

Model 4 Regierol traditioneel	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Overheid heeft ervaring met 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerp-, bouw-, en financieel risico

Model 4 Regierol traditioneel	
Voordelen	Nadelen
traditionele aanpak <ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelingsproces past goed binnen het publieke besluitvormingstraject • Past binnen aanbestedings- en mededingsrecht 	bij overheid <ul style="list-style-type: none"> • Geen optimale afstemming tussen ontwerp, bouw en exploitatie • Lage inbreng van markt • Overheid behoudt eindverantwoordelijkheid

□ **Regierol overheid met maximale participatie markt (model 5)**

In model 5 richt de overheid zich op basis van functionele specificaties tot de markt door middel van een openbare aanbestedingsprocedure (zie figuur 6).



Figuur 5 Rolverdeling model 5 regierol overheid met maximale participatie markt

De overheid maakt enkele referentieontwerpen met deskundige partijen in de vorm van een globaal programma van eisen voor enkele eilandvarianten en vraagt via een open aanbesteding aan de markt:-

- wat de markt over heeft voor het exploiteren van de luchthaven;
- wat de markt over heeft voor het exploiteren van de verbinding.

De overheid zal hierbij aan de bidders een reële vergoeding moeten bieden voor de te maken aanbestedingskosten. Om deze aanbesteding te coördineren kan de overheid een projectorganisatie in het leven roepen. Deze organisatie zal grote bevoegdheden hebben met betrekking tot beslissingen omtrent biedingen op de exploitatie van de luchthaven en de verbinding, de functionele ontwerp-eisen en de bouwtenoers³. De overheid krijgt op deze wijze een goed beeld wat de markt over heeft voor de exploitatie van het eiland en de verbinding. Het geeft de overheid de mogelijkheid te onderzoeken welke marktpartijen geïnteresseerd zijn in een deel van het eiland, bijvoorbeeld hotelexploitanten, havenbedrijven, energiebedrijven, etc. Bedrijven worden uitsluitend op hun kernactiviteiten door de overheid benaderd.

De overheid besluit tot het overgaan van de bouw indien het verschil tussen de op basis van het functioneel ontwerp geraamde kosten enerzijds en de opbrengsten anderzijds acceptabel is (onrendabele top). Dit is figuur 6 aangeduid met de 'go / no-go' lijn. Ten aanzien van de bouw heeft de overheid zelf het functionele programma van eisen opgesteld. De overheid besteedt de bouw aan van het eiland, de landverbinding en de supra-infrastructuur.

Dit model is aantrekkelijk omdat eerst een indicatie van de haalbaarheid van de exploitatie wordt verkregen op grond van de eisen die door de marktpartijen worden gesteld aan rendabele exploitatie, voordat een beslissing wordt genomen omtrent de bouw van de verschillende delen. Omdat het project zodanig wordt opgesplitst dat marktpartijen specifiek

³ De uiteindelijke go / no-go beslissing behoort tot de verantwoordelijkheid van de ministers.

kunnen tenderen op hun core business ('hapklare brokken'), is de transparantie in de richting van de marktpartijen en de overheid groot. Echter, in dit model is de overheid maximaal op haar regierol aangewezen ten behoeve van de coördinatie van de projectonderdelen (interface problematiek).

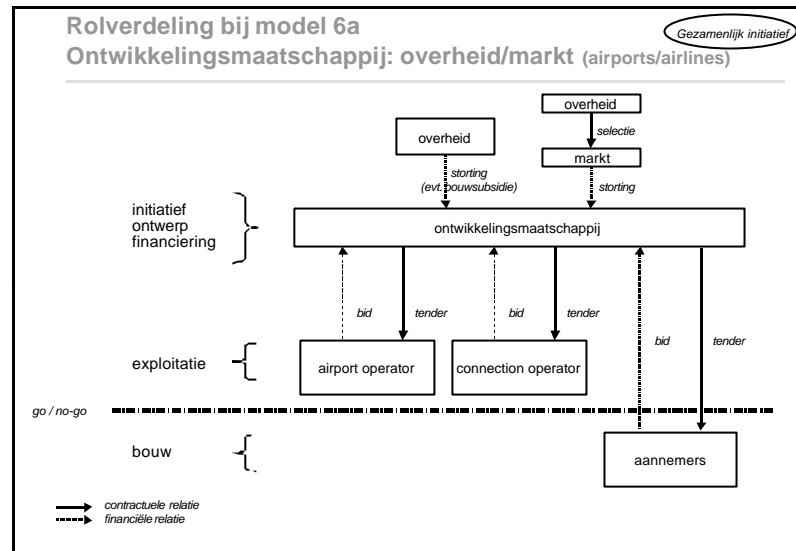
Model 5 Regierol met maximale participatie markt	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none">• Partijen worden aangesproken op core business• Marktwerking• Onderdelen van project zijn beter overzienbaar en financierbaar• Vroegtijdig inzicht in haalbaarheid• Meer keuzevrijheid• Overheid beter in staat met juridische procedures om te gaan	<ul style="list-style-type: none">• Coördinatie van de interface• Contractrisico• Hoge aanbestedings- en transactiekosten• Segmentering in brokken belemmert integraliteit• Geringe betrokkenheid van aannemers

5.4 Gezamenlijk initiatief

Naast de mogelijkheden voor een sepeeraat initiatief bestaan er verschillende mogelijkheden voor een gezamenlijk initiatief.

□ Ontwikkelingsmaatschappij (model 6a)

In dit model voeren publieke en private partijen gezamenlijk de regie van het ontwikkelingsproces in de hoedanigheid van een ontwikkelingsmaatschappij (zie figuur 7).



Figuur 6 Rolverdeling model 6a Ontwikkelingsmaatschappij

De ontwikkelingsmaatschappij wordt opgericht door de overheid en geïnteresseerde marktpartijen c.q. de sector als direct belanghebbende. Deze partijen worden geselecteerd in een tenderprocedure waarna de geselecteerde partijen een voorkeurspositie verkrijgen bij de exploitatie c.q. de bouw van een projectdeel. Deze partijen storten ieder een bepaalde hoeveelheid kapitaal in de ontwikkelingsmaatschappij. De ontwikkelingsmaatschappij is verantwoordelijk voor het opstellen van een Master Plan, dat bestaat uit een business plan voor de verschillende onderdelen van het project en een financieringsplan. De ontwikkelingsmaatschappij is tevens verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces. De ontwikkelingsmaatschappij stelt op basis van het Master Plan de functionele specificaties op voor de bouw van de benodigde faciliteiten. De financiering, bouw, exploitatie en onderhoud vallen onder de verantwoordelijkheid van de ontwikkelingsmaatschappij.

Omdat de marktpartijen vanaf het beginstadium betrokken zijn bij de voorbereiding van het project en een financiële participatie hebben in de onderneming, is de commitment van de betrokken private partijen groot (bedrijfseconomische optimalisatie van opbrengsten en kosten). Het is onduidelijk in hoeverre deelnemers ook rechten kunnen ontlenen aan deelname in de ontwikkelingsmaatschappij. Problematisch hierbij is de juridische inpassing van het model in het aanbestedings- en mededingingsrecht. Een partij die in de ontwikkelingsmaatschappij participeert, is uitgesloten van een eventuele aanbesteding van de exploitatie c.q. bouw van de verschillende projectdelen hetgeen de commitment in de weg staat. Enige mogelijke oplossing is wanneer in de oprichtingsfase van de ontwikkelingsmaatschappij de marktpartijen voor deelname erin getenderd worden. De ontwikkelingsmaatschappij is daarna verantwoordelijk voor de gehele, integrale bouw, financiering, onderhoud en exploitatie van het eiland, verbinding, luchthaven en andere activiteiten.

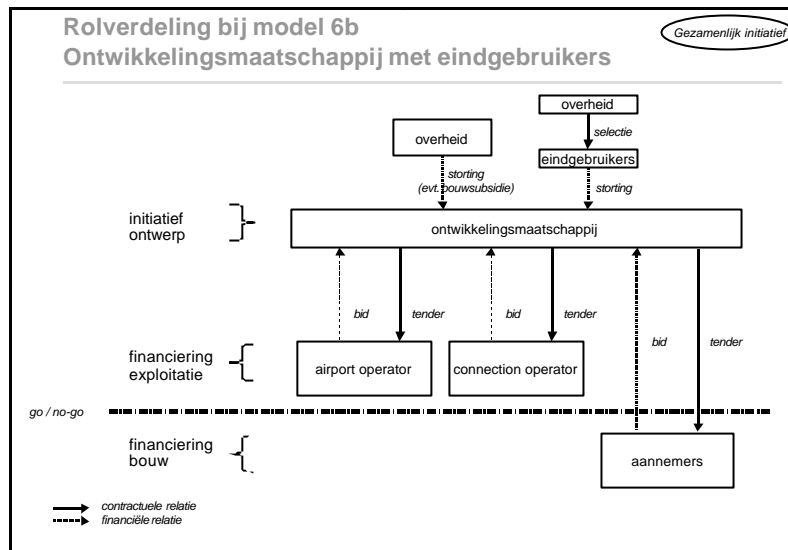
(De tenderactiviteit zou ook mogelijk zijn door middel van een prijsvraag, vgl. PMR). Deze variant zal stuiten op dezelfde nadelen als in model 1 en 2.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Onzekerheid wordt gaandeweg het ontwikkelingsproces gereduceerd (leerproces) • Commitment van private partijen • Flexibele inrichting van 	<ul style="list-style-type: none"> • Juridisch haalbaarheid gering • Geringe marktwerking • Coördinatie van de interface blijft, maar dan binnen de OM • Financieel risico overheid

organisatiemodel op basis van sterkten van overige modellen <ul style="list-style-type: none"> Risicoverdeling tussen partijen 	<ul style="list-style-type: none"> Inbreng van creativiteit beperkt tot private partijen die deelnemen in OM Risico van uitsluiting deelnemende partijen
---	--

□ **Ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers (model 6b)**

Model 6b heeft dezelfde structuur als model 6a, maar de ontwikkelingsmaatschappij heeft alleen betrekking op de ontwerpfase.



Figuur 7 Rolverdeling model 6b Ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers

De overheid richt samen met marktpartijen een ontwikkelingsmaatschappij op. De marktpartijen zijn met name *eindgebruikers*, ofwel in dit geval airlines. Naast deze eindgebruikers zullen in de ontwikkelingsmaatschappij ook airportgerelateerde partijen aanwezig zijn, zoals technische airportontwikkelings organisaties en adviesbureaus. Een airport operator zal hoogstwaarschijnlijk ontbreken in dit model, omdat deze bij inbreng in de ontwikkelingsmaatschappij niet meer mag deelnemen aan de latere tender op de airportexploitatie.

Het vernieuwende aan dit model is dat de eindgebruiker (o.m. airline, alliantie) belangrijke inbreng krijgt in het functionele ontwerp van het eiland en de airport en het gehele concept eromheen. Dit betekent dat het gehele concept zoveel mogelijk ingericht wordt op de wensen van de eindgebruikers. Het is mogelijk dat de ontwikkelingsmaatschappij globale ontwerpen ontwikkelt, die het verder door de markt gespecificeerd wenst te zien. Hierbij kunnen dan de mogelijk toekomstige airportexploitanten geconsulteerd worden en kan een tenderprocedure gestart worden voor verschillende deelprojecten (exploitatie airport, exploitatie verbinding, enzovoort) Dit kan gestuurd worden door de ontwikkelingsmaatschappij, waarin de eindklanten vertegenwoordigd zijn.

In feite gaat model 6b dan over op model 5. Belangrijk voordeel van dit model is dat de eindgebruikers belang hebben bij een zo efficiënt mogelijke luchthaven omdat de kosten aan hen worden doorberekend in de vorm van landings- en startgelden. Het risico op 'gouden kranen' is beperkt.

Wanneer de ontwikkelingsmaatschappij op basis van de exploitatietender besluit tot de bouw van een eiland dan kan hieruit worden opgemaakt dat de eindgebruiker(s) en de toekomstige exploitanten vertrouwen hebben in het opgesteld concept. Daarnaast garandeert de marktbetrokkenheid een bepaalde mate van creativiteit in het ontwikkelingsproces. Er dienen echter vraagtekens geplaatst te worden bij de motivaties en prikkels voor de deelnemende eindgebruikers. Zij zullen waarschijnlijk alleen geïnteresseerd zijn in deelname in de ontwikkelingsmaatschappij, wanneer ze bepaalde toekomstgaranties verkrijgen. Onduidelijk is wat de rechten zijn die eindgebruikers kunnen ontleen aan een participatie. Het is maar de vraag of zij deze garanties (bijvoorbeeld slots of m2 verkoopoppervlakte op de nieuwe luchthaven) vanuit juridisch oogpunt mogen ontvangen. Wellicht zijn andere prikkels te overwegen (bijvoorbeeld bonus/malus regeling inzake maximaal te verstrekken overheidsbijdrage).

Voordelen	Nadelen
-----------	---------

<ul style="list-style-type: none"> • Luchthaven gebaseerd op wensen en draagkracht eindgebruiker (geen 'gouden kranen') • Transparante marktbenadering door overheid • Onzekerheid wordt gaandeweg het ontwikkelingsproces gereduceerd (leerproces) • Flexibele inrichting van organisatiemodel op basis van sterkten van overige modellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Motivatie voor eindgebruikers onzeker om deel te nemen (ook juridisch onzeker) • Coördinatie van de interface blijft, maar dan binnen de OM
--	--

5.5 Varianten op modelopties

In deze paragraaf worden enkele varianten gepresenteerd die kunnen worden toegepast op meerdere modellen. Model 5 wordt in de onderstaande paragraaf gehanteerd ter illustratie. Dit betekent niet dat in andere modellen dergelijke varianten niet mogelijk zijn.

Variant 1: Projectorganisatie met grote bevoegdheden

In deze optie kan de overheid besluiten haar taken omtrent het ontwikkelingsproces over te laten aan een in het leven te roepen projectorganisatie met grote bevoegdheden en duidelijke taken en uitgangspunten. Dit zou enerzijds de slagvaardigheid kunnen verhogen, doch anderzijds moet de overheid voldoende vertrouwen laten en willen geven aan die organisatie.

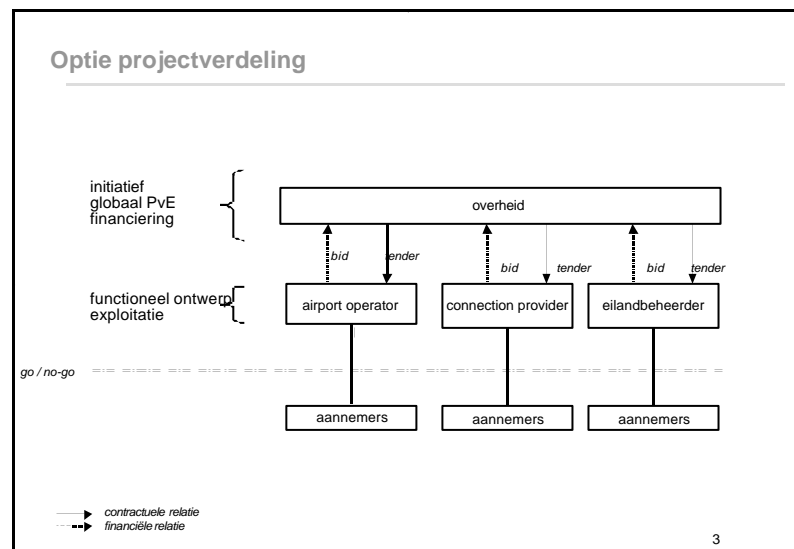
Variant 2: Infraprovider

De bouw van de basisinfrastructuur (opsluiten eiland, zeeweringen, etc.) en supra-infrastructuur (start- en landingsbanen, aprons, etc.) wordt in de basismodellen uitbesteed aan de aannemers. In het basismodel is de airport operator verantwoordelijk voor het onderhoud van de supra-infrastructuur, terwijl deze activiteit niet (meer) tot de kerncompetenties van een airport operator behoort. In een dergelijk model wordt voorbijgegaan aan mogelijke synergie-effecten die een aannemer kan realiseren met betrekking tot de total life cycle costs benadering.

Met de introductie van de functie van infraprovider wordt een aannemer verantwoordelijk gesteld voor ontwerp, aanleg en onderhoud van de supra-infrastructuur. Deze stelt dus tegen bepaalde prestatie-eisen de infrastructuur ter beschikking aan de airport operator of de connection operator.

Variant 3: Projectverdeling

Variant 2 kan nog verder worden uitgebreid tot de basisinfrastructuur. De aannemers zijn verantwoordelijk voor ontwerp, aanleg en onderhoud van de onderbouw en de bovenbouw. Dit heeft echter tot gevolg dat de airport operator te maken krijgt met behoorlijke kostenposten in haar bouwcontracten met de aannemers, hetgeen de complexiteit vergroot en de financiële haalbaarheid kan verlagen.



Figuur 8 Modeloptie projectverdeling

Variant 4: projectverdeling in verschillende entiteiten

In dit model wordt het project in twee (of meerdere) delen geknipt waarbij voor elk deel een daarbij meest passende betrokkenheid van de markt kan worden gerealiseerd. De 'knip' kan bijvoorbeeld worden gelegd tussen het eiland en de verbinding, waarbij een consortium verantwoordelijk wordt voor het opspuiten van het eiland, het aanbrenge van de supra-infrastructuur alsmede het exploiteren van de luchthaven, terwijl de overheid of een ander consortium verantwoordelijk is voor de totstandkoming en exploitatie van de verbinding (kostbaarste projectdeel). Commitment en integraliteit kunnen tot op zekere hoogte worden gewaarborgd door wederzijdse belangen in de vorm van aandelen in elkaars consortia te nemen. Schiphol kan in dit model participeren als marktpartij of het exclusief recht verkrijgen om deel te nemen aan eilandexploitatie.

5.6 Voorselectie van haalbare modellen

Op basis van eerder ondernomen marktconsultaties en onderzoeken kan reeds een preseselectie worden gemaakt van de nader te onderzoeken modellen en modellen die geen verder onderzoek meer behoeven op grond van verschillende motivaties.

In een consultatieronde met de sector en marktpartijen is gebleken dat model 1 (private regie) een te groot risico inhoudt voor potentiële investeerders. De private sector, w.o. Schiphol, is niet bereid om te investeren in een project, dat aanvangt in de initiatiefase wegens de grote (politieke) onzekerheden, de complexiteit van het project en de omvang van het project. De private partijen hebben in deze context maximaal f 5-15 mrd. over voor een investering in het project, hetgeen leidt tot een te hoog beroep op de financieringscapaciteit van de overheid. Het is beter om als overheid eerst de kaders en functionele randvoorwaarden van het project vast te stellen en deze in te bedden in de publieke besluitvormingstrajecten (PKB en luchtvaartwet).

Model 2 (integrale private consortium) kent vrijwel dezelfde problemen als model 1. Een te grote complexiteit gekoppeld aan grote onzekerheden zullen de private sector niet stimuleren om in een project van deze grootte te stappen. De te verwachten respons uit de markt zal uiterst gering zijn. Er zullen weinig partijen in de wereld zijn die een project van deze omvang aan kunnen.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven is private betrokkenheid politiek wenselijk bij de ontwikkeling van grootschalige, infrastructurele projecten (uitgangspunt SBTU). Model 4 moet worden beschouwd als het traditionele model. Bij een gebrek aan private betrokkenheid zal dit model geen haalbare optie zijn.

Bovenstaande redenen zijn aanleiding om model 1, 2 en 4 niet verder in de analyse mee te nemen en niet tegen het toetsingskader af te wegen.

Tabel 2 Indeling modellen

		Niet haalbaar	Mogelijk
Model 1	Regierol bij private sector	X	
Model 2	Integraal privaat consortium	X	
Model 3	Schiphol model		X (model A)
Model 4	Regierol overheid traditioneel	X	
Model 5	Regierol overheid met max. participatie markt		X (model B)
Model 6a	Ontwikkelingsmaatschappij		X (model C1)
Model 6b	Ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers		X (model C2)

In het toetsingskader wordt derhalve het Schiphol-model (model A), het model met de regierol voor de overheid met maximale participatie uit de markt (Model B), de ontwikkelingsmaatschappij (Model C1) en de ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers (Model C2) verder geanalyseerd.

Bij de toetsing van Model C1 wordt verondersteld dat de marktpartijen via een tenderprocedure in de ontwikkelingsmaatschappij komen te participeren en gezamenlijk verantwoordelijk zullen zijn voor de financiering, bouw, exploitatie en onderhoud van het gehele eiland met alle relevante infrastructuur.

6 Beoordeling samenwerkingsvormen

Er is vooralsnog geen eenduidige oplossing

In dit hoofdstuk worden model A (Overheid-Schiphol model), model B (Regie overheid met maximale participatie markt), model C1 (Ontwikkelingsmaatschappij) en model C2 (Ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers) getoetst. Daartoe wordt in § 6.1 een toetsingskader opgesteld aan de hand waarvan in § 6.2 per model een beoordeling wordt uitgevoerd.

6.1 Beschrijving van het toetsingskader

De beoordeling van de organisatiemodellen wordt uitgevoerd aan de hand van een toetsingskader. In dit kader wordt ingegaan op drie soorten criteria, nl.:-

- a) doelstellende criteria;
- b) vormstellende criteria; en
- c) randvoorwaardenstellende criteria.

Met de doelstellende criteria kan worden nagegaan of het organisatiemodel voldoet aan de doelstellingen en uitgangspunten die het kabinet in het SBTL heeft vastgelegd.

De vormstellende criteria betreffen eisen die aan het model worden gesteld uit hoofde van bestuursrechtelijke (bijvoorbeeld luchtvaartwet) en privaatrechtelijke bepalingen (bijvoorbeeld aanbestedingsrecht). Daarnaast gaan deze criteria in op de privaatrechtelijke consequenties van de gekozen vormgeving en inrichting van het model (bijvoorbeeld risicoverdeling, zeggenschap, etc.).

Met de randvoorwaardenstellende criteria wordt verwezen naar de kritische succesfactoren die vanuit financieel-economische (bijvoorbeeld beste financiële oplossing), bestuurlijke (bijvoorbeeld complexiteit) en organisatorische (bijvoorbeeld aanpassingsvermogen) optiek kunnen worden gesteld.

Doelcriteria

1. Optimale benutting luchthavencapaciteit

Doelstelling van de overheid is beheerste groei van de luchtvaart op lange termijn. Dit betekent dat binnen de aanvaardbare grenzen de luchtvaartinfrastructuur voldoende dient te zijn om de groei te kunnen accommoderen. De investering in deze uitbreiding dient te renderen. Dit heeft tot gevolg dat de infrastructuur optimaal benut dient te worden. Commitment van de eindgebruikers bij het ontwikkelingsproces is cruciaal voor de optimale benutting van de toekomstige infrastructuur.

2. Overheidsinvloed op balans tussen milieu en economie

In het SBTL heeft het kabinet aangegeven dat beheerste groei van de luchtvaart mag plaatsvinden onder de voorwaarde dat er een balans is tussen milieu en economie alsmede dat het beslag op de beschikbare ruimte binnen aanvaardbare grenzen blijft. Per model is de invloed van de overheid verschillend aanwezig hetgeen kan betekenen dat ingrijpen van de overheid omwille van het milieu en de ruimte niet altijd in de gewenste vorm kan plaatsvinden.

3. Significante respons uit de markt

De overheid acht private betrokkenheid bij de ontwikkeling van infrastructurele projecten wenselijk (zie hoofdstuk 2). Deze betrokkenheid komt naar voren in de mate waarin concurrerende prijsvorming wordt bewerkstelligd alsmede de mate waarin creativiteit vanuit de markt wordt geïntegreerd in het ontwikkelingsproces.

Vormcriteria

4. Samenwerkingsvorm

De samenwerkingsvorm heeft betrekking op drie aspecten:-

- a) de mate waarin de risico's evenwichtig zijn verdeeld tussen overheid en private sector;
- b) de zeggenschap die de overheid behoudt en/of kan uitoefenen gedurende de implementatie van het contract;
- c) de instemming van de verschillende ministeries (met hun verschillende belangen) met de gekozen constructie.

5. Bestuurlijk-juridische beoordeling

Hierbij wordt een beoordeling gemaakt van de inpassing van het publiekrechtelijke besluitvormingstraject betreffende:-

- a) de PKB-procedures;
- b) de tracéwetprocedures;
- c) de luchtvaartwet;
- d) de overige wet- en regelgeving;
- e) de noodzaak van nieuwe wetgeving.

6. Aanbestedings- en mededingingsrechtelijke beoordeling

In gevallen van samenwerking van de overheid met marktpartijen in de planfase, de realisatiefase en exploitatiefase moet worden voldaan aan de nationale en Europese regels van aanbesteding en mededinging en aan de bepalingen van het primaire Gemeenschapsrecht. Het overheidsoptreden in het kader van de aanbestedingsprocedure dient zowel te worden getoetst aan de publiekrechtelijke beginselen van behoorlijk bestuur als aan de privaatrechtelijke normen met betrekking tot precontractuele rechtsverhoudingen. Aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen liggen drie beginselen ten grondslag: het gelijkheidsbeginsel, het transparantiebeginsel en het concurrentiebeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel brengt met zich mee dat de overheid als aanbestedende dienst, gegadigden voor een opdracht op gelijke wijze dient te behandelen. Uit het transparantiebeginsel vloeit voort dat een aanbesteding in beginsel openbaar bekend dient te zijn gemaakt, met duidelijke criteria en een heldere procedure. Voorts dient de overheid op grond van het concurrentie-beginsel een keuze te kunnen maken uit tenminste zoveel gegadigden dat werkelijke concurrentie bestaat.

Vanuit het oogpunt van een eerlijke mededinging dient bovendien aandacht te worden besteed aan de geldstromen tussen overheid en marktpartijen. De Europese commissie is bevoegd een communautair steuncontrolebeleid te voeren en hieraan nader vorm te geven. Steunmaatregelen van de staten, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen vervalsen of dreigen te vervalsen, zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lidstaten ongunstig beïnvloedt. Het uitgangspunt is 'free and fair competition'.

Randvoorwaarden-criteria

7. Waardecreërend vermogen

Hiermee wordt in eerste instantie beoordeeld of het model leidt tot de beste, financiële oplossing voor de rijksoverheid. Dit valt uiteen in:-

- a) de inkomsten die de overheid verdient bij de tendering;
- b) de inkomsten die de overheid verdient gedurende de looptijd van het project uit hoofde van aandeelhouderschap en fiscale aspecten (BTW-belasting, vennootschapsbelasting, etc.).

In tweede instantie verschilt de waarde van de Schiphol Group per model en daarmee dus ook de waarde van de aandelen die momenteel nog voor 100% in handen zijn van de overheid. Dit aspect is gerelateerd aan het gekozen privatiseringstraject van de Schiphol Group.

8. Bestuurbaarheid & slagvaardigheid

Het model dient voor de overheid ook bestuurbaar te zijn met de bestaande bestuurlijke en ambtelijke diensten en instellingen. Daartoe wordt een oordeel gegeven over:-

- a) de transparantie van de (organisatorische) eindconstructie;
- b) de mate en de wijze van benodigde aansturing (van het model) door de overheid;
- c) de mate waarin door de overheid procesmanagement dient te worden uitgevoerd (beheersing van de interface tijdens de looptijd van het project, noodzaak tot afstemming & coördinatie);
- d) de mate waarin draagvlak dient te worden gecreëerd voor de geboden oplossingen.

9. Aanpassingsvermogen

De markt voor exploitatie van luchthavens en luchtvaart kan significant veranderen tijdens de voorbereiding en bouw van het project. Daarnaast is het denkbaar dat in deze periode gewijzigde inzichten ontstaan vanuit overheidszijde. Het is de kunst om dan nog op de juiste wijze het exploitatieconcept te kunnen aanpassen. Het criterium aanpassingsvermogen verwijst naar de snelheid waarin oplossingen kunnen worden geïmplementeerd gedurende het ontwikkelingsproces.

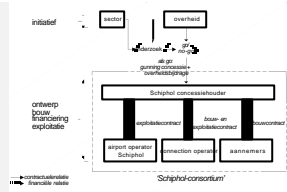
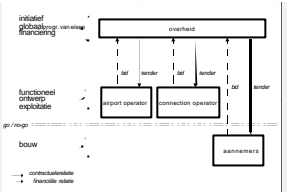
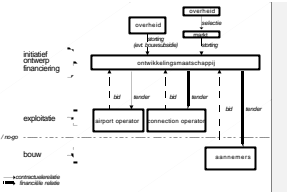
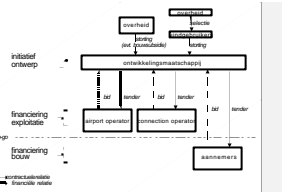
10. Gevoeligheid van model voor privatisering

In het model varieert de positie van Schiphol van 'dominant aanwezig en bepalend' tot 'beperkt toegelaten tot tendering op de exploitatie van de luchthaven'. De timing, de wijze waarop en de mate waarin de Schiphol Group kan worden geprivatiseerd vormt hier een belangrijk vraagstuk. De (on)gevoeligheid van het model voor deze factoren dient te worden meegewogen bij de toetsing.

6.2 Toetsing van de modellen

In de tabel op de volgende pagina wordt per criterium een oordeel gegeven, dat vervolgens gewaardeerd wordt met een hoge (+), gemiddelde (0) of lage (-) beoordeling.

Beoordeling van de modellen

		MODEL A Overheid-Schiphol	MODEL B Regie overheid met maximale participatie markt	MODEL C1 Ontwikkelingsmaatschappij overheid/markt	MODEL C2 Ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers		
							
		Oordeel		Oordeel			
1.	Optimale benutting luchthavencapaciteit	Eindgebruiker (bijvoorbeeld luchtvaartalliantie) heeft geen directe betrokkenheid bij succes van exploitatie (minimale vervoersrisico). Airport operator (Schiphol) heeft nauwelijks een prikkel om de luchthavencapaciteit optimaal te benutten.	-	0	Committed van partijen is groot (dragen financieel risico): Eindgebruiker heeft echter geen directe betrokkenheid bij succes van exploitatie.	0	
2.	Overheidsinvloed op balans tussen milieu en economie	Als gevolg van gunning van de concessie voordat het ontwerp is vastgesteld, heeft de overheid minder invloed op milieu- en economische effecten.	0	Als gevolg van gunning na vaststelling van het ontwerp, heeft de overheid meer invloed op milieu- en economische effecten.	+	Als gevolg van deelname overheid in het opstellen van een ontwerp, heeft de overheid meer invloed op milieu- en economische effecten.	+
3.	Significante respons uit de markt	Geen marktwerking, geen concurrerende prijsvorming. Gebrek aan creativiteit vanwege eenzijdigheid van 1 partij.	-	Partijen worden aangesproken op hun core business (m.n. concurrerende prijs). Bevordert de creativiteit per onderdeel, vanwege volledige marktparticipatie bij de bepaling van het functionele ontwerp	+	Respons is beperkt vanwege vroegtijdige selectie en daarmee verbonden inschrijvingsrisico (grote financiële risico's terwijl nog niets zeker is). Daarom moeilijk concurrerende prijs te verkrijgen. Creativiteit vrij laag vanwege vroege tender en gebrek aan respons.	-
4.	Samenwerkingsvorm	Groot financieel risico voor overheid (overheidsbijdrage onbekend en omvangrijk), zeggenschap van overheid enkel in initiatief fase.	-	De risico's worden gelegd bij die partijen die deze het beste beheersen (evenwichtige risicoverdeling). De regierol van de overheid geeft grote mate van zeggenschap.	+	Risico's worden verdeeld op basis van genomen participaties. Echter, overheid wordt wel beschouwd als uiteindelijk aansprakelijk te stellen partij (aansprakelijkheidsrisico). Zeggenschap wordt gedeeld met markt.	-
5.	Bestuurlijk-juridische beoordeling	De PKB- en tracéwetprocedure zijn goed toepasbaar op dit model evenals de luchtvaartwetprocedure.	+	De PKB- en tracéwetprocedure zijn goed toepasbaar op dit model evenals de luchtvaartwetprocedure.	+	De PKB- en tracéwetprocedure zijn goed toepasbaar op dit model evenals de luchtvaartwetprocedure.	+
6.	Aanbestedings- en mededingingsrechtelijke beoordeling	De onderhandse gunning kan moeilijk gezien worden als staatssteun tenzij een objectieve en marktconforme prijs wordt betaald en staat derhalve op gespannen voet met aanbestedings- en mededingingsrecht.	-	In dit model kunnen de gebruikelijke regels van Europese aanbestedingsprocedures worden gevolgd. Ook mededingingsrechtelijk is het model het meest zuiver. Wel vereist de afzonderlijke aanbesteding van de projectonderdelen coördinatie van de onderdelen. Het onderwerp coördinatie kan wellicht in de afzonderlijke aanbestedingsopdrachten worden vastgelegd.	+	Dit model levert juridische knelpunten op. Deelname in de ontv.mij zal hoogstwaarschijnlijk moeten worden aanbesteed. De vraag is hoe deze aanbesteding zich verhoudt tot eventuele aanbestedingen voor de bouw en exploitatie van de eilandoptie. De vraag is of marktpartijen nu bereid zijn in te schrijven op deelneming omdat ze zullen worden uitgesloten van bouw en/of exploitatie. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen zou de deelneming en de bouw en/of exploitatie in een keer kunnen worden aanbesteed (nadeel is complexiteit bij aanvang project).	-
			Oordeel				
					+		
					+		
					+		
					0		

Beoordeling van de modellen

		MODEL A Overheid-Schiphol		MODEL B Regie overheid met maximale participatie markt		MODEL C1 Ontwikkelingsmaatschappij overheid/markt		MODEL C2 Ontwikkelingsmaatschappij met eindgebruikers	
		Oordeel		Oordeel		Oordeel		Oordeel	
7.	Waardecreërend vermogen	De overheid zal weinig inkomsten ontvangen bij de onderhandse gunning van de concessie wegens gebrek aan concurrentie. De zekerheden die aan Schiphol Group worden toegekend, genereren maximale waarde voor de overheid als aandeelhouder.	0	Door optimalisatie van de biedingen (opbrengsten) in relatie tot het ontwerp en hierop gebaseerde bestekken (bouwkosten), wordt de onrendabele top geminimaliseerd. De waarde van Schiphol Group is niet optimaal vanwege onzekerheid van deelname Schiphol	+	Ontw.mij richt zich op het ontwikkelen van een haalbaar, financieel concept , de onrendabele top is pas bekend nadat de ontw.mij is opgericht (bij vaststellen functioneel ontwerp). De waarde van Schiphol Group is niet optimaal vanwege onzekerheid deelname Schiphol	+	Ontw.mij richt zich op het ontwikkelen van een haalbaar, financieel concept , echter de onrendabele top is pas bekend nadat ontw.mij is opgericht (bij vaststellen functioneel ontwerp). Exploitatietender in latere fase, bij meer zekerheden en bij gegarandeerd commitment van eindgebruiker. De waarde van Schiphol Group is niet optimaal te bepalen vanwege onzekerheid deelname Schiphol	+
8.	Bestuurbaarheid & slaagbaarheid	Het politieke draagvlak voor dit model is groot (continuering van de huidige situatie waarin Schiphol luchthavenexploitant is). Doordat Schiphol de concessie verwerft en mede met de overheid bepaalt hoe de concessie wordt ingericht (onderzoek) is de organisatorische transparantie laag (onderliggende projecten). Overheid is afhankelijk van de slaagbaarheid van Schiphol (bijv. bij gunning). Verder groot risico op vertraging in onderzoeksfase.	0/+	Dit proces verat grote mate van coördinatie & afstemming door de overheid. Daarnaast treedt de overheid veelvuldig op als contractpartner. De eindconstructie is daarentegen zeer transparant en goed aanstuurbaar door de overheid.	-	Taken van afstemming & coördinatie (procesmanagement) worden verdeeld in ontw.mij. Eindconstructie is nog onbekend (keuze maken uit één van de gehanteerde modellen): echter overheid heeft hier wel invloed op. Interfaceproblematiek voor de ontwikkelingsmaatschappij en dus voor de overheid.	0	Taken van afstemming & coördinatie (procesmanagement) worden verdeeld in ontw.mij. Eindconstructie is nog onbekend (keuze maken uit één van de gehanteerde modellen): echter overheid heeft hier wel invloed op. Interfaceproblematiek voor de ontwikkelingsmaatschappij en dus voor de overheid.	0
9.	Aanpassingsvermogen	Als eenmaal de concessie is vastgelegd, is de mogelijkheid tot gewenste aanpassing beperkt, tenzij airlines (eindgebruikers) participeren als mede concessiehouder.	-	Als eenmaal de biedingen zijn vastgelegd, is wijziging in ontwerp- en bouwproces lastig.	-	De ontwikkelingsmij is in staat om veranderingen in de omgeving goed op te vangen (aangewijzde inzichten) en de onzekerheid quaandewa het proces te reduceren.	0	Door deelname van de eindgebruikers in de ontwikkelingsmij is men goed in staat direct te anticiperen op de aangewijzde marktinzichten	+
10.	Gevoeligheid van model voor privatisering	Model is geschikt voor eventuele, toekomstige privatisering van Schiphol, want de toekomst van uitbreiding is voor Schiphol zeker gesteld.	+	Er is onduidelijkheid betreffende deelname Schiphol Group aan exploitatie luchthaven.	-	Er is onduidelijkheid betreffende deelname Schiphol Group aan exploitatie luchthaven.	-	Er is onduidelijkheid betreffende deelname Schiphol Group aan exploitatie luchthaven.	-
	Resumé	Geen marktwerking Geen optimale creativiteit Beperkte zeggenschap overheid Maximale waarde Schiphol		Maximale marktwerking Vereist grote inzet van overheid Langere doorlooptijd voorbereiding Schiphol valt mogelijk buiten de boot		Marktwerking aanwezig Overheid draagt risico's Marktconform ontwerp		Marktwerking aanwezig Commitment eindgebruikers Marktconform ontwerp Zijn eindgebruikers geïnteresseerd?	

7 Vervolgproces

Overheid zal eerst haar huiswerk moeten doen

7.1 Besluitvorming

Bij een toekomstige uitbreiding van de luchthavenstructuur in Nederland hoort ook een aantal besluitvormingsmomenten. Deze momenten worden ingegeven door verschillende (bestuurlijk-)juridische procedures, afkomstig uit internationale en nationale wetgeving. Voorts dienen de Europese regels voor aanbesteding en mededinging te worden gevolgd⁴. Met betrekking tot de bouw van een nieuwe luchthaven in de territoriale zee, kunnen drie fases worden onderscheiden:

- a. de planologische kernbeslissing;
- b. de uitwerking van de planologische kernbeslissing tot op bestemmingsplanniveau;
- c. vergunningen en andere uitvoeringsbesluiten.

Planologische Kernbeslissing

Op grond van art. 2a Wet op de Ruimtelijke Ordening stelt de Ministerraad voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid plannen vast. Deze heten planologische kernbeslissingen. Dergelijke PKB's zijn in het recente verleden vastgesteld voor bijvoorbeeld de Betuweroute, de HSL-Zuid en de uitbreiding van Schiphol met een vijfde baan. Ook de besluitvorming met betrekking tot de toekomstige luchthaveninfrastructuur (inclusief de verbinding tussen de luchthaven en het vasteland) begint met een PKB. De PKB-procedure start met een PKB deel 1, die het beleidsvoornemen van het Kabinet bevat. Dit beleidsvoornemen is vervolgens voorwerp van inspraak en bestuurlijk overleg. De uitkomsten hiervan worden in een PKB deel 2 neergelegd. Op grond van inspraak en bestuurlijk overleg vindt een heroverweging van het kabinetsvoornemen plaats. De aangepaste versie wordt als PKB deel 3 aan de Tweede Kamer toegezonden. Nadat de Tweede Kamer met het plan heeft ingestemd is ook goedkeuring van de Eerste Kamer vereist. De door het parlement aangebrachte wijzigingen worden in het plan verwerkt, waarna het als PKB deel 4 uiteindelijk wordt gepubliceerd.

Ter voorbereiding van de PKB dient een milieu-effectrapportage plaats te vinden. Deze is vereist op grond van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Ten behoeve van een behoorlijke belangenafweging vindt tevens een economische effectrapportage plaats.

Uitwerking PKB tot op bestemmingsplanniveau

Planologische kernbeslissingen die een luchthaven betreffen vinden hun uitwerking in een aanwijzing luchtvaartterrein ex art. 18 Luchtvaartwet. Zo'n aanwijzing wordt vastgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van VROM. Zij werkt het voor de luchthaven benodigde ruimtebeslag uit op bestemmingsplanniveau. Tevens regelt een aanwijzing het concrete gebruik van de luchthaven, bijvoorbeeld voor wat betreft de maximaal toelaatbare geluidbelasting, maar ook voor wat betreft de aspecten externe veiligheid, luchtverontreiniging en geur.

De aanwijzingsprocedure is geregeld in hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet en ruimt een vaste plaats in voor advisering, inspraak en bestuurlijk overleg.

Er is een wetswijziging in voorbereiding, op grond waarvan de huidige aanwijzing luchtvaartterrein zal worden vervangen door een luchthavenbesluit, dat een bredere strekking heeft dan die welke de huidige aanwijzing luchtvaartterrein heeft.

Aan de aanwijzingsprocedure is wederom een milieu-effectrapportage gekoppeld voorzover de milieu-effectrapportage ten behoeve van de PKB daarin nog niet voldoende - gedetailleerd - heeft voorzien.

⁴ Gegeven de stelling dat de doorgroei op de huidige locatie door de Nederlandse luchtvaartsector geïnitieerd kan worden en de aanname dat een Noordzee locatie buiten de territoriale wateren niet haalbaar is, zal deze beschouwing zich beperken tot de Noordzee- locatie binnen de territoriale wateren.

Voor wat betreft de concrete uitwerking van de verbinding geldt vervolgens echter niet de procedure van de Luchtvaartwet, maar die van de Tracéwet. Om de besluitvorming inzake het tracé van de verbinding met de luchthaven zo doelmatig mogelijk en geïntegreerd met de besluitvorming inzake de luchthaven zelf te laten verlopen is het nodig dat de in hoofdstuk V van de Tracéwet neergelegde bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang wordt gevolgd. Deze procedure houdt in de eerste plaats in dat de PKB, die de grondslag voor het uiteindelijke tracé vormt, de status heeft van een project-PKB zoals bedoeld in art. 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze bijzondere status dient in de PKB zelf tot uiting te komen. Overeenkomstig de Tracéwet wordt de tracékeuze vervolgens op bestemmingsplanniveau uitgewerkt in een ontwerp-Tracébesluit. Dit ontwerp is onderwerp van advisering, inspraak en bestuurlijk overleg. Op grond van het ontwerp-Tracébesluit dienen de bij het tracé betrokken lagere overheden zich voorts uit te spreken over het al dan niet verlenen van planologische medewerking. De procedure wordt afgesloten met de vaststelling van het Tracébesluit door de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van VROM. Als gevolg van een reeds aangenomen maar nog niet in werking getreden wijziging van de Tracéwet, zal de omzetting van een Tracébesluit in bestemmingsplanvoorschriften niet meer nodig zijn. Het Tracébesluit geldt dan tegelijk als bestemmingsplan.

Ook hier geldt dat de besluitvorming vergezeld gaat van een milieu-effectrapportage voorzover de milieu-effectrapportage ten behoeve van de PKB daarin nog niet voldoende -gedetailleerd - heeft voorzien.

Het is mogelijk en efficiënt de Luchtvaartwetprocedure en Tracéwetprocedure zoveel mogelijk aan elkaar te koppelen.

Vergunningen en andere uitvoeringsbesluiten

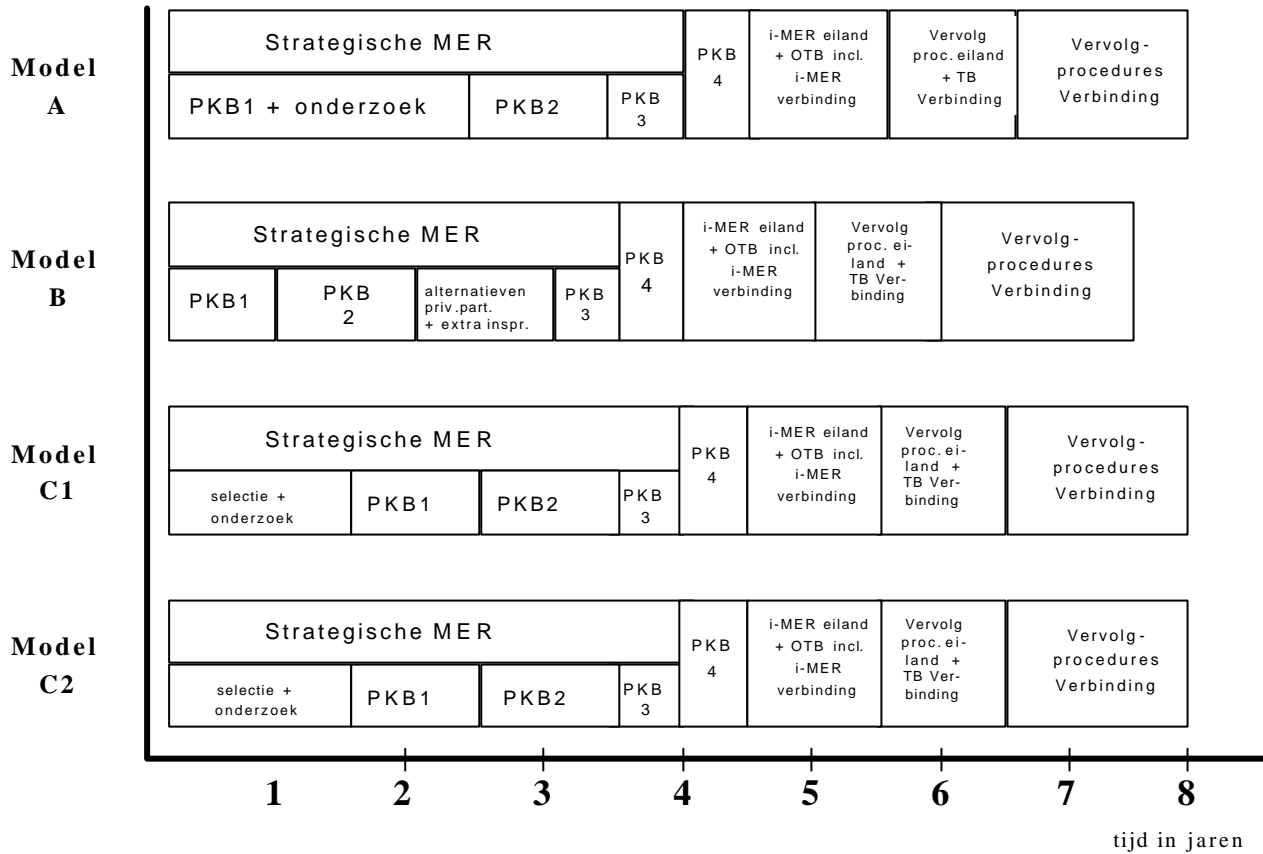
Rekening dient te worden gehouden met een groot aantal wettelijke regelingen, waaronder de Wet Milieubeheer, de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken, de ontgrondingenwet, de Natuurbeschermingswet, de Wet verontreiniging zeewater, etc. Bijzondere vermelding betreft de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Indien de luchthaven meer dan één à twee kilometer vanaf de laagwaterlijn zal worden aangelegd, zijn de voorschriften met betrekking tot bestemmingsplannen en aanlegvergunningen daarop niet van toepassing. Provincie- en gemeentegrenzen strekken namelijk niet verder dan dat.

Reikwijdte van Nederlandse wetgeving

Aangezien het internationaal publiekrecht van een hogere orde is dan het nationaal recht wordt de reikwijdte van de Nederlandse regelgeving beperkt door de regels van het internationale recht. Met betrekking tot de gebieden waarover Nederland soeverein is, kan Nederland dan ook naar eigen inzicht regelgeving uitvaardigen, implementeren en handhaven mits dit niet in strijd is met internationale verplichtingen. Deze internationale verplichtingen gaan overigens niet alleen wetgever en bestuur aan, maar ook de burgers. Volgens de Nederlandse Grondwet staat het particulieren tot op zekere hoogte vrij zich te verzetten tegen schending van het internationaal recht. Hierover beslist de rechter op verzoek van de burger.

In hoeverre Nederlandse wetgeving naast het grondgebied ook van toepassing is binnen de territoriale zee en in de lucht daarboven, is een aangelegenheid van het nationaal recht. De nationale wetgever is dus vrij om wettelijke voorschriften uit te vaardigen die ook gelden voor de territoriale zee. Dit betekent dat per wettelijke regeling zal moeten worden nagegaan of deze ook van toepassing is op het bouwen van een luchthaven in de territoriale zee.

De consequenties van het besluitvormingstraject voor de verschillende samenwerkingsmodellen, kunnen als volgt in de tijd worden weergegeven



Internationale wetgeving heeft geen implicaties voor de te volgen procedures.

Bovenstaande impliceert dat de verwachte doorlooptijd van de procedures circa 8 jaar bedraagt, alvorens kan worden overgegaan tot de bouw. Dit is meer dan de 5 jaar die in de startnotitie is aangegeven voor de formele besluitvormingsprocedure. De inschatting van 6 tot 8 jaar is in overeenstemming met de besluitvormingstrajecten van de Betuweroute, Vijfde Baan op Schiphol en de HSL-Zuid, welke respectievelijk 8, 10 en 12 jaar bedroegen⁵. De doorlooptijd is mogelijk met enkele jaren te verkorten door adequaat management van het besluitvormingsproces of de invoering van een projectwet.

⁵ Bron "Bevlogen beteugelen; advies over de beheersing van de doorlooptijd van het project Ontwikkeling Nationale Luchthaven Lange Termijn", Haskoning, concept september 1999

Hoe zou die wet er uit kunnen zien? De projectwet kan uit twee delen bestaan, elk uitmondend in een m.e.r.-plichtig besluit.

1. In het eerste deel moet een strategisch besluit genomen worden over:
 - nut en noodzaak;
 - locatiekeuze;
 - infrastructuurvariant.
2. Het tweede deel bevat een uitvoeringsbesluit:
 - vergunning voor de aanleg, waarbij andere vergunningstelsels buiten toepassing worden verklaard, inclusief de Luchtvaartwet, voor zover deze de aanleg van een luchthaven betreft;
 - onteigeningstitel.

De Luchtvaartwet komt pas weer in beeld in de exploitatiefase van de luchthaven. Er is dus wel een luchthavengebruiksvergunning nodig. Met name voor het geval de luchthaven aangelegd wordt buiten de 1 km.-zone of 12 mijlszone kan in de projectwet een regeling opgenomen worden betreffende de ruimtelijke ordening. Wanneer gestart wordt met een PKB-procedure, voorafgaand aan het in werking treden van de projectwet, kan door middel van een overgangsrechtelijke bepaling de PKB als strategisch besluit binnen de projectwet gelden. De wet heeft vooral waarde voor het uitvoeringstraject, omdat in deze fase één vergunning verkregen wordt waarin al het benodigde vastgelegd wordt. Het is daarom ook mogelijk eerst een PKB-traject te doorlopen, en daarna met een projectwet de uitvoeringsfase te regelen.

Opmerkingen bij de projectwet:

- Beroep op het strategisch besluit en het uitvoeringsbesluit is gekoppeld
- Start van de uitvoering is eind 2006, ervan uitgaande dat de uitspraak van de Raad van State afgewacht wordt.

Aandachtspunten bij de projectwet:

- Internationaal overleg over de luchthaven zal gelijk op moeten lopen met het traject uitvoeringsbesluit
- Moet ook niet bij wet een 'bestemmingsplan op zee' worden vastgelegd?
- Een splitsing in de wet is ook mogelijk: eerst een strategisch PKB uitmondend in een locatiekeuze en daarna gaat een projectwet in werking treden voor de uitvoeringsfase.

Conclusie betreffende de projectwet:

- De wet heeft met name waarde voor het traject uitvoering. De projectvergunning omvat alles, inclusief alle vergunningen in één keer;
- De wet kan een bijdrage leveren aan de problemen rond de bevoegdheidskwestie op zee. Met name internationaal heeft een wet voordelen;
- Doordat de m.e.r.-procedure gelijk op loopt met het tot stand brengen van de projectwet;;
- De m.e.r.-procedure zal waarschijnlijk meer tijd in beslag zal nemen, is er voor het tot stand brengen van de projectwet iets meer speling in de tijd.

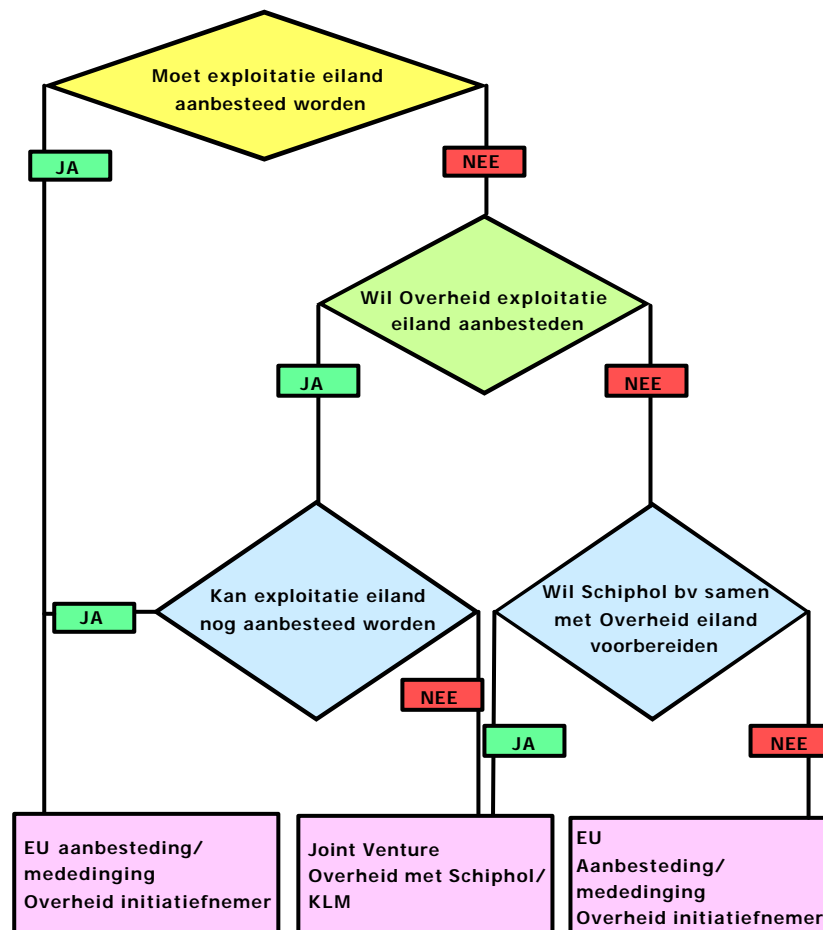
7.2 Organisatie marktbenadering

Voor het vervolg zijn een viertal fases te onderscheiden ieder gevolgd door politieke besluitvorming.

1. Vaststellen voorkeursmodel voor marktbenadering
2. Opstellen van de business case en functionele specificaties
3. Uitwerken tot aan de MER
4. Aanbesteding en gunning

In de eerste fase zal vastgesteld moeten worden welk model van samenwerking de beste potenties heeft om verder uit te werken. Hiertoe zal een (internationale) groep van deskundigen aan het werk moeten. Deze groep zal zich moeten buigen over de vraag welke vorm van marktbenadering het best benut kan worden, rekening houdend met de allocatie van risico's en de juridische consequenties van de verschillende modellen. De totale omvang van deze groep bestaat uit circa 15 personen. Ongeveer een derde van deze groep bestaat uit management consultants, een derde juristen en een staf van 5 personen. De producten van deze groep zijn het voorkeursmodel voor samenwerking. Hiertoe zal in beginsel het volgende keuze-proces doorlopen moeten worden.

Overwegingen



Daarnaast zal de groep een plan van aanpak moeten opstellen voor fase 2.

In de tweede fase zal een business plan worden opgesteld waaruit de functionele specificaties volgen. In deze fase wordt bijvoorbeeld het soort en type verbinding en luchthaven vastgesteld, op welke wijze de landzijdige bereikbaarheid gewaarborgd moet, en

wat de verwachte opbrengsten en kosten zijn. De groep van een dergelijk plan bestaat uit enkele honderden personen. Parallel aan het opstellen van de business case zullen op redelijk hoog abstractie niveau de milieu-effecten en de macro-economische effecten vastgesteld moeten worden.

Met welke partijen het business plan wordt opgesteld, hangt af van de gekozen marktbenadering af. Het lijkt de voorkeur te hebben om redenen van objectiviteit om de MER en de EER van overheidswege te bepalen. Is het business plan gereed en de strategische MER en EER kan de overheid er voor kiezen het eiland verder uit te werken tot het niveau van inrichtings MER of het eiland als een niet realistisch alternatief te verwerpen. Het vervolg met betrekking tot aanbesteding en gunning hangt af van de gekozen vorm van samenwerking.

Bijlagen

Bijlage 1

Samenstelling Werkgroep Marktbenadering

Huib Lavooij (voorzitter)	Bouwdienst Rijkswaterstaat
Gert-Jan Fernhout	NEI Kolpron
Martijn de Haan	Bouwdienst Rijkswaterstaat
Sandra Henneberque	Bouwdienst Rijkswaterstaat
Rolanda van der Werff	Bouwdienst Rijkswaterstaat
Martin Blokland	PriceWaterhouseCoopers
Paul Swanenvleugel	PriceWaterhouseCoopers
Bart Francken	PriceWaterhouseCoopers
Gert-Johan Manschot	Manschot Management b.v.
Paul Canisius	NIB Consultants
Marcel van den Broek	Bouwdienst Rijkswaterstaat
Dick Bouma	Landsadvokaat

Bijlage 2

VERSLAG WERSESSIES MARKTBENADERING ONL

Woensdag 17 november 1999

Aanwezigen:

Liesbeth Schippers (Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn), Paula Frederiks (Rijksluchtvaartdienst), Jan Griep (HSL Projectorganisatie), Jan Carel Jonker (Ministerie Verkeer en Waterstaat), Kees Heineken (Ministerie van VROM), Huub Lavooij (Bouwdienst) Sandra Henneberque (Bouwdienst), Cor Groen (Ministerie van Economische Zaken), Rien Huijgens (Rijksluchtvaartdienst) Rolanda van de Werf (Bouwdienst), Bert van Andel (Bouwdienst), Franklin de Bruijne (Bouwdienst), Maarten Kroeze (Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn), Bart Vrancken (PricewaterhouseCoopers) Olaf van Duin (Bouwdienst), Paul Swanenvleugel (PricewaterhouseCoopers), Martijn de Haan (Bouwdienst), Nicky Roner (Bouwdienst).

Welkom door Huub Lavooij

Deze werksessie Marktbenadering en besluitvorming ONL is bedoeld om de verschillende modellen die verwoord staan in het concept 'Wie daagt de toekomst uit' van 12 november 1999 vanuit het wetgevingskader tegen het licht te houden.

Introductie

Tijdens de inleiding heeft Huub de motivatie van het project duidelijk gemaakt. Tijdens de inleiding wordt puntsgewijs ingegaan op:

Sheet 3: De motivatie van het project

Sheet 4,5, en 6: De locatieopties (beperkte doorgroei huidige locatie, drastische herconfiguratie huidige locatie, eiland in de Noordzee)

Sheet 7: Hoe de markt te interesseren?

- Welke activiteiten
- welke marktpartijen
- contractuele relaties en het proces

Sheet 8 : Projectscope

Sheet 9: Activiteiten zijn afhankelijk van elkaar

Sheet 10: Welke activiteiten

Sheet 11: Expertsessie 8 oktober 1999

- participatie overheid
- Privatisering Schiphol

Vraag Rien Huijgens: Moet de fusies van Luchthavens regionaal opgepakt worden?

Antwoord: Wanneer Schiphol niet zou privatiseren kan het ook geen luchthavens overnemen in het buitenland.

- Regie bij de markt of bij de overheid.

Vraag Jan Carel Jonker: Is er een onderscheid tussen sector en markt?

Antwoord: De werkgroep marktbenadering heeft onder sector verstaan: Schiphol (en KLM) en overige Nederlandse bedrijven en onder Markt worden internationale zoals BAA verstaan.

Vraag Kees Heineken: Is er gekeken naar de rechten van Schiphol?

Antwoord: Daar is niet naar gekeken tijdens het project.

Vraag Kees Heineken: kan Schiphol de staat een proces aandoen wanneer uitgangspunten veranderen?

Antwoord: ja dat kan.

Sheet 12: Follow the money

Sheet 13: Overzicht voorgestelde modellen

- private regie
- regie sector (Model 1)
- regie markt (Model 2)
- regie overheid
- Integraal privaat consortium
- (model 3a) Combinatiemodel (3b)
- regie traditioneel (model 4)
- Regierol met maximale participatie markt (model 5)
- Projectorganisatie met grote bevoegdheden (model 6)
- Ontwikkelingsmaatschappij
- Ontwikkelingsmaatschappij :overheid/sector (model 7)
- Ontwikkelingsmaatschappij: overheid/markt (model 8)
- Verdeling van de regievoering
- Verdeling project tussen overheid-sector (model 9)
- Verdeling project tussen overheid-markt (model 10)

Sheet 14: Complexiteit en regievoering bepalen het model

Vraag Bart Vrancken: heeft complexiteit ook te maken met de hoeveelheid werk?

Antwoord: Complexiteit heeft ook te maken met betrokkenheid en inzet.

Sheet 15: Criteria ter toetsing van het model

Woensdag 17 november wordt ingegaan op het criterium wetgeving. Dit houdt in:

- toepasbaarheid PKB en Tracéwet procedures
- toepasbaarheid luchtvaartwet
- toepasbaarheid overige wet en regelgeving (bv. MER)

Donderdag 18 november staat het juridische gedeelte centraal. Dan wordt gekeken naar:

- aanbestedingsrecht
- mededingingsrecht
- contractrecht

Vrijdag worden zoveel mogelijk verschillende criteria aangewend.

Sheet 16: Regie sector (Model 1)

Vraag Jan Carel Jonker: Is er vanuit besluitvormingsoptiek gekeken naar locatie en randvoorwaarden (vb ruimtelijke inpassing)? In de Startnotitie staan wel locatie opties en randvoorwaarden aangegeven en regie ligt bij de overheid.

Antwoord: De overheid is verplicht om een PKB-procedure te starten.

Vraag Kees Heineken: Welke ruimte zoek je of geef je de markt?

Antwoord: Er zijn zoekgebieden aangegeven. De PKB geeft meerdere opties, vandaag wordt met name ingegaan op de eiland optie.

Opmerking L. Schippers: Met de startnotitie is de m.e.r. gestart, de PKB 1 kan nog twee jaar op zich laten wachten.

Vraag Jan Carel Jonker: Is er uitgegaan van een geïntegreerd ontwerpproces?

Antwoord: de PKB moet samen vallen met financiële beslissingen.

Sheet 17: Model regie markt (Model 2)

Sheet 18: Integraal privaat consortium (model 3a)

Sheet 19: Combinatiemodel (3b)

Vraag Kees Heineken: Wat is het verschil tussen model 1 en model 3b?

Antwoord: Hier hopen vanochtend uit te komen.

Sheet 20: Regie traditioneel (model 4)

Sheet 21: Regierol met maximale participatie markt (model 5)

Sheet 22: Projectorganisatie met grote bevoegdheden (model 6)

Sheet 23: Ontwikkelingsmaatschappij :overheid/sector (model 7)

Vraag Kees Heineken: Verkoopt of verhuurd de ontwikkelingsmaatschappij het eiland aan de overheid?

Antwoord: Dit kan uitgewerkt worden. De ontwikkelingsmaatschappij heeft vooral het initiatief voor de aanleg

Sheet 24: Ontwikkelingsmaatschappij: overheid/markt (model 8)

Sheet 25: Verdeling project tussen overheid-sector (model 9)

Sheet 26: Verdeling project tussen overheid-markt (model 10)

Vraag Kees Heineken: is er ook gekeken naar de vrijwaringszone op het land (baatbelasting)?

Antwoord: De ruimte die vrijkomt bij het verplaatsen naar zee is niet meegenomen binnen deze studie. De opbrengsten van de vrijgekomen ruimte zouden in de toekomst wel voor de financiering van het eiland ingezet kunnen worden. Er is gekozen om dit buiten wegen te laten omdat een bedrijf in het algemeen niet verder kijkt dan 5 tot 10 jaar.

Vraag Kees Heineken: Het project wordt dus geknipt?

Antwoord: Ja, invulling van Schiphol wordt losgelaten om de tijdzone van 15 tot 20 jaar te lang is.

Opmerking L. Schippers: Het wordt wel opgenomen in de PKB en VINEX.

Vraag Jan Griep: Zijn er van andere locatie opties ook modellen?

Antwoord: Bij de beperkte doorgroei van Schiphol kan Schiphol dit zelf behappen. Voor de ingrijpende configuratie is Schiphol de meest logische partij. Het probleem zit hem hier met name in het amoveren van de woningen.

Liesbeth Schippers: Dit wordt wel in de m.e.r. opgenomen.

Sheet 27: Toetsing bij model 3a

Sheet 28: Risicobalans bij model 3a

Vraag Liesbeth Schippers: Waar zijn juridische risico's

Antwoord: Dit is geen uitputtende opsomming.

Inleiding op workshops door Sandra Henneberque

Sheet 29 en 30: Sandra geeft een toelichting over de procedures en het tijdspad.

Vraag Jan Carel Jonker: Er wordt ingegaan op bestaande wetgeving terwijl de Tracéwet en de luchtvaartwet zullen veranderen.

Vraag Paula Frederiks: Bestemmingsplan voor het eiland hoeft niet.

Antwoord: De bestemmingen en vergunningen kunnen waarschijnlijk ingekort worden met de nieuwe wetgeving.

Voor het workshop gedeelte is na overleg gekozen om het besluitvormingstraject te bekijken voor de modellen 3b, 5 en 8.

Er wordt gelet op:

1. knelpunten in het model
2. Hoe kun je synchronisatievraag op hoofdvarianten oplossen?
3. Voor en nadelen van het model

Uiteindelijk worden per groep twee voorkeur modellen aangegeven.

Workshop groep 1:

Model 3b

knelpunten:

- met een commitment met 1 partij (Schiphol) ontstaan er problemen met regelgeving.
- Hoe hard is de overheid gebonden aan Schiphol
- Door een consortium kun je eis na eis verwachten, de overheid zal moeten bijpassen.
- Financiële risico's van de overheid zijn hoog.
- Er zijn veel planningsrisico's.

Voordeel:

- Er word gestart met een deskundige partner (Schiphol)
- De besluitvorming is eenvoudig
- De PKB fungeert hier als een soort Rijksbestemmingsplan

Model 5

knelpunten:

- De financiering is moeilijk
- Er is weinig inbreng van de marktpartijen
- Er is gebrek aan commitment
- PKB 1 is in het voortraject of in het selectieproces.
- Een globale PK B 1 procedure in het voortraject levert tijdverlies op
- Er is inspraak in PKB1
- Locatiekeuze ligt niet ter inzage
- Er ontstaat een risico als geen airport operator zich aanbiedt.
- Het project is weinig concreet voor insprekers
- Het PKB is meer strategisch in het besluitvormingsproces

model 8

knelpunten

- De financiële risico's voor de overheid zijn zeer hoog
- Hoe vind je een marktpartij in een korte tijd.
- De selectie is vrij zwaar en levert ook tijdverlies op.

-
- De rechten en plichten van de partijen zijn niet duidelijk.
 - De positie van de Schipholgroep is onduidelijk
 - De overheid neemt een dubbele rol op zich.

Voordelen

- Het rendement wordt verdeeld
- Er is een hoge realisering kans omdat de marktpartijen dit graag willen.

Plenaire besprekingen

Conclusie groep 1:

model 5 is een vertrouwd model. Knelpunten: PKB proces, strategisch besluitvormings proces.

PKB 1 is globaal, PVE biedt mogelijke opties. Het parallel traject wordt gevormd door inspraak en marktpartijen kunnen realiseringsopties indienen.

Risico's: Rol van de marktpartijen is onwennig, gebrek aan commitment, Is er wel een operator

Model 3b

Schiphol is deskundig. Er zijn planningsrisico's (veel weerstand en tijdsverlies)

Model 8

Selectie ontwikkelingsmaatschappij is zwaar, waardoor veel tijdverlies wordt opgelopen. Er is een dubbele rol voor de overheid. Het heeft een hoge realisering kans.

De keuze valt op model 3b en model 5.

Workshop groep 2

In eerste instantie geen duidelijke keuze voor bepaald model. Doel is om bij alle drie de modellen zo spoedig mogelijk te starten met de marktbenadering voor PKB 1 met mogelijke partners. De uiteindelijke modelkeuze is afhankelijk van de reacties uit de markt.

Procedure opstarten in confrontatie met de werkelijkheid, daarna bekijken welke modellen in aanmerking komen. De afweging traditionele/niet traditionele besluitvormings proces is momenteel niet te maken.

Conclusie:

De keuze valt op model 3b, groter verdragings risico, en model 5, procedureel minder risico's.

Bijlage 3

Report of the Expert Meeting

National Airport Development Program
October 8, The Hague

Organization

Host

Huub Lavooij Ministry of Transport, Civil Works and Watermanagement

Chairman of the Day

Gert Johan Manschot Manschot Management

Participants

Peter Strum	Deloitte & Touche
Richard Davey	PricewaterhouseCoopers
Jan Doets	ING Real Estate
Mitchell Gold	Merril Lynch
Niels Boerma	Merril Lynch
Peter Luttk	Stratix Consulting Group
Bert de Graaff	NIB Consult
Thomas Brehmer	Hochtief
Jaap Hamming	Loeff Claeys Verbeke
Geert Eikelboom	Conexxion
Alexander van Altena	HSL Projectorganisation
Dick Bouma	Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn

Morning Sessions

Group A: Scope and Business Opportunities

Chairman

Marcel van den Broek (MB)

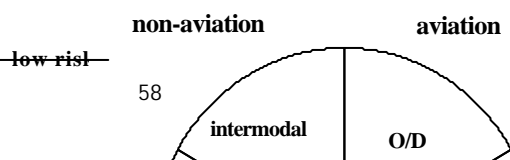
Secretary

Paul Canisius

Participants

Jan Doets (JD)
Peter Luttk (PL)
Geert Eikelboom (GE)
Richard Davey (RD)
Thomas Brehmer (TB)

- JD: Do you need a 100 million PAX airport?
- RD: The airline market is very unstable for the next 5 years. The real integration of airlines (alliances) gives problems. The problem with airlines is reality versus strategy. The US-market is: 1) domestic, 2) hub, 3) low cost and 4) short term. European airlines should become bigger to be a better counterpart for US-parties. The ability of airlines to raise money is tampered by the structure of the industry. Maybe regional alliances become very important. Airlines want to shift passengers as quickly as possible, airports want them to spend as much time as possible.
- TB: See next picture.



TB: The airport business is not integrated. We (Hochtief) want to have a person spending money from door to door, also with the airlines.

- TB: The better airports will align with airlines. Example: Berlin needs to be at least a 2nd hub for a dedicated alliance to stay alive, however Lufthansa is not interested.
 - GE: We ask private partners to involve but we do not know what to do.
 - TB: The value driver of an off-shore island is the number of opportunities where other airports are blocked.
 - RD: The scope should be made by airports and airlines should give comments. Also look at freight.
 - PL: The value driver of the airport is the connection point for local transport. The biggest business is transport in the Netherlands.
 - PL: In the future the air-market (slots) will be priced. Transport to island has costs, it is not a separated business; this gives a scope problem. The project should be competitive. Do not look at the project in isolation. Look at alternatives. If you change the zoning of Schiphol you can also change zonings in other parts of the Netherlands. Traditionally an airport has a monopoly. This time is passed.
 - PL: The government needs to know what it is buying to evaluate propositions. I think 1) accessibility, 2) mobility and 3) economic growth. Is shifting business adding growth? The government should clearly define the kind of value it is looking for. Buying is not selling (land Schiphol etc.). Assets should be managed as efficiently as possible. If I am Schiphol: do I spend 5 billion on a tunnel or on something else? What is the best proposition? The key role for the government is to structure the package so you get an early on discussion over the different business propositions.
 - TB: The markets should be competitive in each of the different markets. Airports must maximize opportunities and manage trade-offs.
 - RD: The scope should be wider: retail park, aviation-theme park; good access is opportunity (transport infra is important).
 - JD: Redevelopment of 4.000 ha should be aviation-related businesses. Because of the long time-span the NPV of this redevelopment will evaporate. Nobody will put head-office on island. Development of the 25.000 ha is an illusion. There is no demand for a second Amsterdam.
 - RD: There has to be a systems integrator (conflicting objectives). The problem is: one big agreement. Maybe the government should be integrator. The government is buyer and regulator, this should not be mixed up.
-
- TB: Hochtief wants it all, but one company cannot handle it all.
 - RD: It looks like the government has a problem and throws it over. There has to be a beginning (TOR).
 - TB: A frame work / rule package should be given to set the scene for investors. The key issue is: does the Dutch government want growth or Amsterdam as is.

-
- PL: The time scope is long. The risk factors should be reasonable. What if other scenario's come through? It is important to have a fall back scenario. This should be in any calculation. It is one of the biggest drivers for risk and NPV.
 - RD: There should be a modular approach to elements (like passengers and cargo) to reduce risks.
 - PL: Reduce risk by shortening the lead time. The government can reduce risks by shortening the planning time.
 - RD: The connection is not only the most expensive but also the most restricting/critical part. You've got to be dead right to avoid a white elephant. For freight reliability and speed is essential, you cannot afford a traffic jam on the main land.
 - PL: A short time risk is the uptime in the tunnel, think for instance of the fire in the channel tunnel.
 - RD: Heathrow had no rail link (disaster). BAA had to take responsibility for infra to be effective and put up with full cost of rail link.
 - RD: Role of Schiphol should be clear (timing of privatization, etc.).

Group B: Partnerships

Chairman

Martin Blokland

Secretary

Sandra Henneberque

Participants

Alexander van Altena (AA)

Peter Strum (PS)

Huub Lavooij (HL) (Attendant)

- Consolidation will be the trend in the near future (as it is in telecom-business) because of fading away of the borders within the European Union. Mergers and acquisitions will change the landscape of the current European aviation industry. Alliances will determine which airports are needed.
- Land on the Island will be to expensive for a themepark. We should concentrate on airport-related business.
- Government should adopt a laissez-faire attitude and wait for the market to act. If this is a 'Golden Project', the market will take the initiative in it's own hands.
- The value of the land near the coast-line will increase enormously. Company's, Schiphol's employees, distribution parks, parking facilities, will settle there and NOT on the island.
- Closing the current location will be very costly. It is not clear whether the land around at the current location will still be as valuable as it is today. Redeveloping the existing location means a enormous loss of capital.
- Amsterdam Airport Schiphol (AAS) is not able to do the job on it's own, as is visualized in this 'back-of-an-envelope' calculation:

	New Corporation	AAS	BAA
Passengers	120	34	112,5
Equity	18 bio	6 bio	
Debt	4,5 bio	1,2 bio	
Ebiton		131	1164

Group C: Contractual relations

Chairman

Wout Korving

Secretary

Paul Swanenvleugel

Participants

Dick Bouma (DB)

Bert de Graaff (BG)

Jaap Hamming (JH)

This session dealt with the subject:

"How can public private partnership be formed? Which contractual relations are necessary and in which way the risks have to be divided between the different parties? "

Conclusions of this session are:

- It will be very difficult to attract private parties in a huge project like this in an early stage because:
 - Private parties want to know the objectives of the government (not clear at this moment)
 - Private parties want to have some certainties about the project, before they have to invest a lot of money in the preparation of a tender procedure.
 - This is because they want to know the different risks . With a lot of uncertainty, the private parties will count big discounts on their propositions.
- The form of different risks will change in time. The development of the risk profile will also change in time. This means that the choice for type of contracts can change in time.
- In the beginning of the process most risks have to be allocated to the government, in the future process more and more to the private parties. So a risk transfer during the process is recommended.
- Political risks can be avoided by making a new law for the off shore island.
- Different risks are identified. Some risks have to be allocated to the government, other to the private parties:

Type of Risk	Integrated model	Differentiated model
Political risks (new ideas)	Government	Government
Procedure risks	Government, some to Private (only when legislation is clear)	Government, some to Private (only when legislation is clear)
Management risks (managing the interfaces)	Private party	Government
Calamity risks	Government	Government
Market risk (eg alternative form of transport)	Government?	Government?
DBF MO	Private party	Private party

- The two types of contract models have different weaknesses. These weaknesses are a result of the different risks:

Integrated contract	Differentiating contract
Big discounts because of big risks for private parties	Coordination problems
Difficult to finance because of large scale (Too) powerful party	More risks for government

Weaknesses two models

- One idea can be a model whereby a few DBFMO-contracts, split in logical combinations, are allocated to consortia (2 or 3 integrated contracts) to avoid that the scale of the project is too huge.
- An other idea is governmental involvement in the consortium (joint venture) to provide clearness about different risks and to steer some processes.

Plenary Discussion after morning sessions

The morning sessions lead to different point-of-views about the process for private involvement in the airport infrastructure in the Netherlands:

1. *Government Push Approach*

Government will lead a tender for the different activities at the national airport (Integrated or Differentiated model)

2. *Joint Venture Approach*

Government establishes a development company with 'national interest' as starting-point. At start the participants of this development company are Schiphol Group, the government and a contractor.

3. *Market Push Approach*

Schiphol Group develops in a natural way. They have to position themselves in the airport market and they develop their future plans, based on their strategy.

These three approaches are discussed in the afternoon sessions.

Afternoon sessions

Group A: Process, Government Push

Chairman

Wout Korving

Secretary

Paul Swanenvleugel

Participants

Alexander van Altena (AA)

Dick Bouma (DB)

Mitch Gold (MG)

Olaf van Duin (OD) (Attendant)

This session dealt with the subjects:

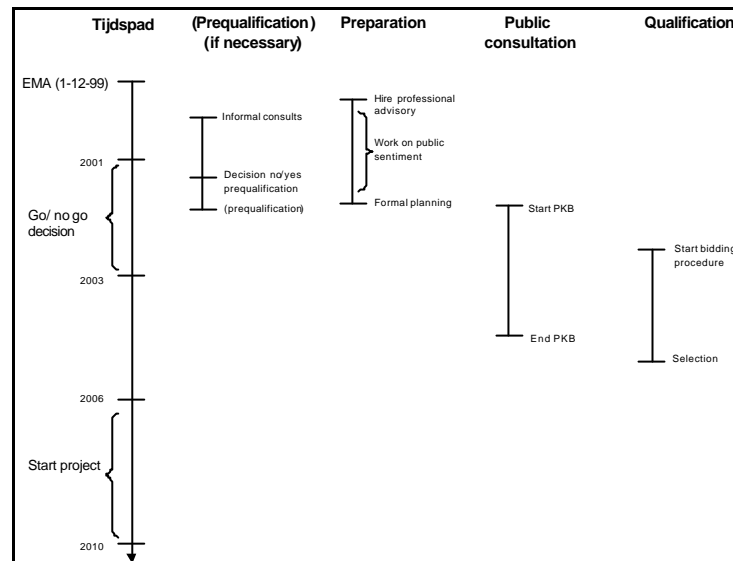
"Which political process is needed for a government push approach?"

"When does the government need the market, which market and under which constraints?"

General conclusions of this meeting are:

- A prequalification-procedure will be very difficult (and expensive) before there is any certainty about the status of the project. Thereby it has little advantage for the government. Professional advisory will lead to the same results.
- The process, the procedures and the government's goals have to be clear before the market is consulted for a pre-qualification or formal approach of the market.
- After government has made her 'homework' a two-tier process can be started:
 1. Start of a PKB-procedure with global elements: Government has to make a global design of the plans, the boundaries and the conditions.
 2. Start of bidding procedure: Partly parallel with the PKB-procedure.

The time table of these procedures is shown in next picture:



Details of this session:

- An informal approach of the market can give good results about the market perception for this project.
- There is skepticism about the need and necessity of a pre qualification:
 - A high risk for the pre qualified consortium is the situation of 'no go'. This leads to large compensations which government has to pay.
 - Government will probably not get maximum value, because of the early (and uncertain) stage
 - Because the pre qualification will be relatively early, there is a substantial risk of changes in the consortium's future (merger, dispose of activities, bankruptcy, ...)
 - Public consultation process can take a very long time, which leads to great uncertainty for private parties
 - Government can do the same activities as the pre qualified private parties (involve financial and technical advisors) so why pre qualify?
 - ➡ Pre qualification will be very difficult and the same results can be reached by involving professional advisors.
- Market parties are only interested in a project when they are well informed. This means that before a formal approach of market parties, the following actions have to be done:
 - Clarity about legislation/legal risks
 - Clarity about environmental work (licenses, procedures,...)
 - Have a well defined project (bona fide, political support, ...)

- Positive public sentiment. Market parties don't want to get involved in a negative sentiment project
 - Transparent bid process with a level playing field. Especially the role of Schiphol Group is important.
- ➡ So government has to prepare the formal consultation very carefully and take uncertainties away.

Group B: Joint-venture

Chairman
Martin Blokland

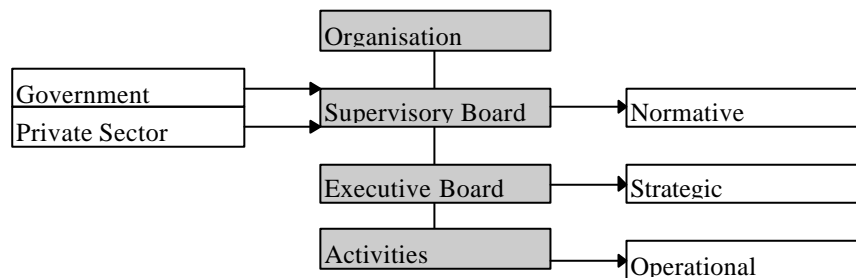
Secretary
Sandra Henneberque

Participants
Richard Davey (RD)
Thomas Brehmer (TB)
Jaap Hamming (JH)
Bert de Graaff (BG)
Jan Doets (JD)
Ton van Essen (TE) (Attendant)

- We're dealing with a transition-period in which we are switching from the current location to the new off-shore airport. The involvement of AAS is important, because the management should remain motivated. Withdrawal of the management will have a negative effect on Schiphol's performance.
- Schiphol should not be fully privatized, because of juridical and political concerns.

Process:

1. Founding corporation by Government
2. Composing of Supervisory Board
3. Composing of Executive Board
4. Managing activities



Corporation should design competition rules and plan. Then request for proposal (including minimum requirements and governments wishes). This will be an iterative process, in which parties constantly adapt the rules and the RfP. This will create a broadly based product. Both a selection of bidders or all possible bidders can be approached as long as the rules are obeyed, and not adapted along the process. At the same time a business plan, financial plan and a masterplan should be developed.

Conclusion: Both the corporation and the business plan should be credible and reliable.

Group C: Market pull

Chairman
Marcel van den Broek

Secretary
Paul Canisius

Participants
Niels Boerma (NB)
Geert Eikelboom (GE)
Peter Strum (PS)
Peter Luttik (PL)

Process-approach b: national interest (joint venture)

- GE: If Schiphol is privatized, investing in Italy is an option.
 1. NB: Consolidation of airlines and deregulation triggers the consolidation of airports. If Schiphol is now privatized, it may acquire others and become one of the five leading global airport operators. If Schiphol will be privatized in 5 years time, other parties will have grown and Schiphol could end up with no opportunities for acquisitions and become a target itself.
 2. PS: government triangle (legislation, regulation and policy framework) empowers things to happen.
- PL: The critical issue is not 60 or 80 million pax? but 'What is the right capacity/management for a strong airport?' The government should make a list of requirements and make a deal with AAS/KLM in conjunction with privatization (before privatization an appropriate slot management system is needed).
- PL: Why not have the government pay an amount per passenger (think for instance of the amount per employee at Lucent) if the economic spin-off is worth it?
- The group agrees that the island cannot be done without help of the government.
- PL: The government should go for growth (objective) and not for the island (this is a solution for a problem in the past). Go for smart solutions and quality (less transfer passengers). Restructuring runways may be a substantial improvement.
- NB: Alliances with airlines make airports vulnerable.
- NB: It is not necessary for Schiphol to be privatized for the acquisition strategy, but Schiphol should have enough financial flexibility so that they can raise money (privatization is not a means to an end).
- PL: The government should set objectives for the airport and what it wants to pay for it.
- NB: If the future is uncertain, privatization is extremely difficult. By delaying the decision you reduce value. If you go ahead with the island and privatization is should be stated that Schiphol will be a key part of it under commercial conditions.

Plenary Session

Process – approach a: government push (concession)

- AA: If the government does not know what it wants and how, then the concession is not seen as an interesting proposition.
Do we go for a) some pre-qualification, then start with PKB etc. or do we b) set up a project organization, hire advisors and start to prepare a deal? First we want to do most of our homework before we involve the market. Therefore b).
- Two step process:
 1. Set boundaries, conditions within which a detailed design can be made (output specified by parliament). If feasible go ahead.
 2. Start actual bidding in parallel with PKB and trace-besluit.
- BG: If bidding in 2001: little private money, but certain; if later: more private money, but more risks.

Process – approach b: national interest (joint venture)

- TB: Competition rules are necessary (wider polling) and should be circulated in the industry (are they robust?, do you agree?) to avoid file for unfair competition.
 3. Government writes robust Request for Proposals. Parties who are pre-qualified write rules/constitution. Requirements for bidding process: business plan, financial plan (funding gap), development plan and master plan.
 4. Constitution of company that will run new airport.
- Supervisory (normative): high level rules (government and private).
- Executive (strategic)
- Activities (operational): construction, airport operation, land development
- Government will put money and/or land in company and will receive dividends.
- The clarity of procedures is essential for private participation (a rule book is necessary).
- BG: step by step:
 5. Starting group of government and Schiphol
 6. Invite and select private parties
 7. Define together constitution of joint venture
- TB: The government should take as wide a view as possible (wider than Schiphol).
- TB: Parties want to put effort in the beginning to make a friendly gesture in order to be friendly addressed to in the prequalification phase later.
- BG: KLM should not be in joint venture. KLM is a client, you should keep your hands free.

Process – approach c: market pull (privatization)

- NB: Consolidation of airlines and deregulation triggers the consolidation of airports. Schiphol should have financial flexibility to acquire to become (good chance but no guarantee) one of the 4 or 5 large airport operators. Schiphol has a good performance, do not hold them back. If Schiphol will be privatized in 2005, there will be less opportunities for consolidation.

There is still room for growth on Schiphol (smarter solutions), the discussion is too early. Many airports have capacity problems and are listed.

The island involves with the privatization issue. If you go ahead with the island it should be stated that Schiphol can enter on commercial grounds.
 - MB: If the government will stick to no funding: there will be no island.
 - NB: If Schiphol and BAA merge they do not want an island.
 - PL: Schiphol should learn early how to do their business better.
 - MG: Schiphol is better off as a privatized company. 100 million passengers is very ambitious. The government should ask themselves: what is more important, a large airport or a new airport? (if a privatized Schiphol will consolidate it may become one of the top four world airports, the new big shiny island may be owned by BAA).
-
- OD: The island is an option if financially feasible. It is OK if we will know in December.
 - MG: Quickly a rather accurate estimate can be given.
 - TB: I am sure a lot of revenues are not yet identified. There are enormous opportunities by combining activities (synergy).
 - MG: This does not make a difference for the decision on an island.
 - PS: The question should be: What role does the government want for the airlines and Schiphol. In Canada for instance the government has said: airports are unimportant.
 - JD: Airports are real estate.

Conclusions of the day

What?

- There are some interesting products.
- Profitability will be limited.
- Some optimizing of cost and yield is possible.
- Government contribution is required.

Who?

- Airport related industry can not generate sufficient cash-flow.
- Combination of freight and passengers is crucial.

How?

- Concession is an option when Government has clearly specified its wishes.
- Joint-venture Government-Private Parties seems best solution.
- Joint-venture specifies goals and initiates market approach.
- Private sector should 'get in' quickly for creation of broad base.
- Privatizing AAS and lack of clarity about Island-option are incompatible.

Colofon

© december 1999

Dit rapport maakt onderdeel uit van de onderzoeken die in het kader de nota 'Toekomst van de nationale luchthaven' zijn verricht. De nota is een uitgave van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken.

Drukwerk omslag:	Kwak, Van Daalen & Ronday
Drukwerk binnenwerk:	Reprografische Dienst, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Bestelnummer:	RLD 122
Bestellen:	Ministerie van Verkeer en Waterstaat telefoon: 070 - 351 7086 telefax: 070 - 351 6111