



Evaluatie aandeelhouderschap Schiphol

29 September 2025



ABN·AMRO

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1. Inleiding	3
1.1. Inleiding evaluatie	3
1.2. Context en achtergrond	3
1.3. Onderzoeksopzet	3
2. Over Schiphol	6
2.1. Introductie Schiphol	6
2.2. De strategie van Schiphol	6
2.3. Kencijfers Schiphol	7
2.4. Corporate governance	8
3. Publiek belang van de luchtvaart	9
3.1. Belang van luchtvaart voor de samenleving	9
3.2. Noodzaak van overheidsinterventie in de luchtvaart	11
3.3. Publieke belangen: sturing van de overheid ten behoeve van de samenleving	12
4. Wet- en regelgeving	13
4.1. Borging publieke belangen in wet- en regelgeving	13
4.1.1. Verbondenheid	13
4.1.2. Veiligheid	14
4.1.3. Leefbaarheid	15
4.1.4. Duurzaamheid	16
4.2. Tekortkomingen publiekrechtelijke instrumenten	17
4.2.1. Publiek belang verbondenheid niet volledig te borgen in wet- en regelgeving	17
4.2.2. Complexiteit en interactie tussen publieke belangen	18
5. Staatsdeelneming	19
5.1. Activiteiten Schiphol lenen zich nog steeds voor een vennootschap	19
5.2. Aandeelhouderschap in Schiphol heeft toegevoegde waarde	26
5.2.1. Aandeelhouderschap in Schiphol is doeltreffend	26
5.2.2. Aandeelhouderschap in Schiphol is doelmatig	43
5.2.3. Aandeelhouderschap in Schiphol is rechtmatig	45
5.2.4. Aandeelhouderschap in Schiphol is uitvoerbaar	45
5.2.5. Aandeelhouderschap in Schiphol is proportioneel	46
5.3. Overwegingen omtrent veranderen van het aandeelhouderschap	46
6. Afhankelijkheden staatsdeelnemingen Schiphol, Air France-KLM en KLM	48
6.1. Wederzijdse afhankelijkheid	48
6.2. De toegevoegde waarde van het gezamenlijke aandeelhouderschap in de luchtvaartsector	52
6.3. Vergelijking en toekomstige scenario's	54
7. Conclusie staatsaandeelhouderschap in Schiphol	60
A Appendix	63

Managementsamenvatting

In deze evaluatie is het staatsaandeelhouderschap in Schiphol geëvalueerd. Hierbij staan twee vragen centraal:

1. Is het staatsaandeelhouderschap in Schiphol nog steeds nodig om de publieke belangen in de luchtvaart te borgen?
2. Heeft het staatsaandeelhouderschap in Schiphol toegevoegde waarde gehad?

De luchtvaart draagt bij aan de verbondenheid van Nederland door het faciliteren van wereldwijde verbindingen en het versterken van Nederland als belangrijke logistieke en economische hub. Daarnaast raakt de luchtvaart aan tal van andere maatschappelijke belangen zoals veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Het is cruciaal dat de luchtvaartsector Nederland goed blijft verbinden met de rest van de wereld maar ook bijdraagt aan een toekomst waarin de uitstoot van broeikasgassen wordt verminderd, geluidsoverlast wordt beperkt en een veilige luchtvaart wordt gegarandeerd.

Om de maatschappelijke belangen verbondenheid, veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid te borgen is sturing vanuit de overheid nodig. Hierdoor worden deze maatschappelijke belangen aangemerkt als publieke belangen. De Nederlandse overheid geeft invulling aan de publieke belangen van de luchtvaart in eerste instantie vanuit haar rol als beleidsmaker via wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving kan de publieke belangen veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid borgen. Wet- en regelgeving kan echter niet volledig voorzien in de borging van de structurele verbondenheid van Nederland. Wanneer publieke belangen niet voldoende door wet- en regelgeving geborgd kunnen worden kan aanvullende betrokkenheid, zoals aandelhouderschap, van de overheid gewenst zijn.

Via het staatsaandeelhouderschap in Schiphol kan de staat wel bijdragen aan de borging van de verbondenheid van Nederland. In deze evaluatie is conform het afwegingskader gekeken of de activiteiten van Schiphol zich nog steeds lenen voor een vennootschap, een randvoorwaarde voor het staatsaandeelhouderschap. Dat is het geval gezien Schiphol een goed afgebakende dienst heeft, voldoende rendement kan behalen en zich zelfstandig kan financieren.

Dit rapport constateert dat het aandelhouderschap van de staat in Schiphol doeltreffend is. Via het aandelhouderschap, met een meerderheidsbelang van 69,8% in Schiphol, kan de staat via formele bevoegdheden en overige informele manieren van invloed bijdragen aan de borging van de verbondenheid van Nederland. Zo heeft de staat een actieve rol bij het formuleren van de strategische koers van Schiphol waar nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan het publiek belang. Door het goedkeuringsrecht op investeringen boven de drempelwaarde kunnen investeringen beoordeeld worden op publiek belang, wat heeft geleid tot investeringen die bijdragen aan de continuïteit en kwaliteit van Schiphol. Door betrokkenheid bij de benoemingsprocessen kan de staat zorgen voor aandacht voor het publiek belang binnen de top van Schiphol. De staat denkt actief mee over de financiële positie en investeringsstrategie van Schiphol, wat cruciaal is in een tijd van economische onzekerheid en grote investeringsbehoeften. Hierdoor kon Schiphol haar investeringsagenda uitvoeren en tegelijkertijd een gezonde financiële positie behouden, met een focus op lange termijn verbondenheid.

Schiphol, en daarmee ook de staat, is in de onderzoeksperiode geslaagd in het borgen van een goede verbondenheid van Nederland gemeten in netwerkqualiteit. De staat zet zich vanuit haar rol als meerderheidsaandehouder actief in voor behoud en versterking van de netwerkqualiteit door het faciliteren van investeringen in kwaliteit. De staat als aandeelhouder, die publieke belangen voorop stelt, biedt de ruimte en ondersteuning die nodig is om deze lange termijn investeringen te realiseren terwijl oog

wordt gehouden op de concurrentiepositie en continuïteit van Schiphol. Hoewel we dus kunnen vaststellen dat het publiek belang succesvol is geborgd en dat het aandeelhouderschap van de staat van toegevoegde waarde is geweest, is het niet mogelijk om vast te stellen hoe de netwerkkwaliteit zich zou hebben ontwikkeld zonder de borging van de staat als meerderheidsaandeelhouder.

Het aandeelhouderschap van de staat in Schiphol is ook doelmatig. Het huidige meerderheidsbelang van de staat biedt de overheid voldoende controle om het publiek belang centraal te stellen en voorkomt dat financieel rendement de voorkeur krijgt, zoals bij een private meerderheidsaandeelhouder mogelijk zou zijn. Waar het in Europa gebruikelijk is voor staten om meerderheidsaandeelhouder te zijn in nationale luchthavens, behoort het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat tot een van de grotere staatsbelangen binnen Europa. Vanuit het oogpunt van een doelmatige inzet van publieke middelen, zouden kleine aanpassingen in de aandeelhouderstructuur kunnen worden verkend.

Daarnaast is het rechtmatig, uitvoerbaar en proportioneel om Schiphol te behouden als staatsdeelneming. Er zijn geen wettelijke of juridische belemmeringen die het behoud van de deelneming hinderen. Verder kan de staat haar aandeelhoudersrol effectief blijven vervullen zonder complicaties. Het behoud van het staatsaandeelhouderschap is ook proportioneel: het is gebruikelijk in Europa voor de staat om meerderheidsaandeelhouder te zijn in nationale luchthavens. De lange termijn belangen rondom verbondenheid in combinatie met de publieke belangen veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid, onderstrepen dat het behoud van aandeelhouderschap door de staat in Schiphol proportioneel is, al zouden kleine aanpassingen in de aandeelhouderstructuur wel kunnen worden verkend.

Tenslotte hebben we geëvalueerd wat de toegevoegde waarde is geweest van het simultane staatsaandeelhouderschap in de drie luchtvaartdeelnemingen ter borging van het publiek belang. De hub-functie van Schiphol, met KLM als hubcarrier, draagt bij aan de verbondenheid van Nederland. Dit impliceert dat voor het borgen van het publiek belang verbondenheid, rekening gehouden dient te worden met de onderlinge afhankelijkheid van Schiphol, KLM en Air France-KLM. Het simultane aandelenbelang in de drie afzonderlijke deelnemingen betekent dat de staat de drie verschillende aandelenbelangen ter beschikking heeft als invulling aan het borgen van de goede verbondenheid van Nederland. Zo is het aandeelhouderschap van de staat in de ene deelneming van meerwaarde bij het borgen van de publieke belangen omtrent de andere deelnemingen.

Concluderend is het staatsaandeelhouderschap in Schiphol nog steeds nodig om het publiek belang van verbondenheid nu en in de toekomst te borgen. Daarbij is het staatsaandeelhouderschap in de onderzoeksperiode van toegevoegde waarde geweest bij de borging van het publiek belang verbondenheid.

1. Inleiding

1.1. Inleiding evaluatie

Dit rapport evalueert het aandeelhouderschap van de staat in Royal Schiphol Group N.V. ('Schiphol') over de periode 2018 tot en met 2024. De Nederlandse staat heeft een aandelenbelang in zowel Schiphol, Air France-KLM en KLM om daarmee het publiek belang in de luchtvaart te borgen. Zoals beoogd, vindt de evaluatie van het aandeelhouderschap in deze drie staatsdeelnemingen plaats in 2025. Het primaire doel van deze evaluatie van het staatsaandeelhouderschap in Schiphol en de gelijktijdige evaluatie van het staatsaandeelhouderschap in Air France-KLM en KLM is om te bepalen of het publiek belang in de luchtvaart geborgd wordt en of het aandeelhouderschap het beste instrument is om dit te bewerkstelligen. Derhalve is het doel van het rapport gericht op het evalueren van het aandeelhouderschap van de staat en niet op het operationele functioneren van de deelnemingen zelf.

In dit rapport staat het aandeelhouderschap van de staat in Schiphol centraal.

1.2. Context en achtergrond

Bij de totstandkoming van deze evaluatie is de werkwijze uit het Handboek evalueren deelnemingen gevolgd.¹ Bij deze evaluatie is ervoor gekozen de staatsdeelnemingen Schiphol, Air France-KLM en KLM simultaan te evalueren. Dit is een logisch gevolg van de overlappende publieke belangen, de onderlinge afhankelijkheden door het opereren in dezelfde luchtvaartketen en het feit dat de staat in alle drie de ondernemingen een belang heeft.

Het uitgangspunt van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 ("de Nota") is om deelnemingen eens in de zeven jaar te evalueren, of eerder als daar aanleiding toe is. Deze evaluatie is onderdeel van deze 7-jaarlijkse cyclus. Het publieke aandeelhouderschap van Schiphol is eerder geëvalueerd in 2018. In deze evaluatie werd destijds geconcludeerd dat voor een goede borging van het publiek belang van Schiphol een staatsdeelneming noodzakelijk was, waar het publiekrechtelijk instrumentarium tekort schoot aangezien het niet altijd mogelijk is om alle publieke belangen toekomstbestendig vast te leggen in contracten of wet- en regelgeving.

De keuze om de evaluatie van de drie deelnemingen simultaan door een externe partij te laten uitvoeren, waarborgt de objectiviteit en zorgt daarnaast voor een meer samenhangende beoordeling van de belangen in de ondernemingen. Door het aandeelhouderschap in zowel Schiphol als Air France-KLM en KLM door dezelfde partij te laten evalueren wordt consistentie gewaarborgd in de manier waarop het aandeelhouderschap van de staat in de luchtvaartsector wordt beoordeeld.

1.3. Onderzoekopzet

Deze evaluatie rust op twee inhoudelijke bouwstenen. Ten eerste wordt in deze evaluatie het beleidsafwegingskader voor het aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen, opgesteld door het Ministerie van Financiën, gevolgd.² Ten tweede zijn de onderzoeksvragen, de onderzoekopzet en de

1 Handboek evalueren Deelnemingen, Rijksoverheid (2023)

2 Nota Deelnemingenbeleid 2022, Rijksoverheid (2022)

opbouw van het rapport geheel conform het Handboek evalueren van de directie Deelnemingen van het Ministerie van Financiën opgesteld.³ Hieronder zetten we de precieze evaluatieopzet uiteen.

Hoofdvragen

De hoofdvragen zoals ze in het handboek evalueren zijn opgesteld zijn als volgt:

1. Is het staatsaandeelhouderschap in Schiphol nog steeds nodig om de publieke belangen in de luchtvaart te borgen?
2. Heeft het staatsaandeelhouderschap in Schiphol toegevoegde waarde gehad?

Figuur 1 - Afwegingskader staatsdeelneming⁴



Het rapport begint in hoofdstuk 2 met achtergrondinformatie over Schiphol. In hoofdstuk 3 worden de relevante publieke belangen in de luchtvaart uiteengezet. In hoofdstuk 4 behandelen we wet- en regelgeving en de mate waarin deze de publieke belangen reeds borgen. In hoofdstuk 5 toetsen we de toegevoegde waarde van het staatsaandeelhouderschap. In hoofdstuk 6 worden de staatsdeelnemingen in

³ Handboek evalueren deelnemingen, Rijksoverheid (2023)

⁴ Nota Deelnemingenbeleid 2022, Rijksoverheid (2022)

de luchtvaartketen in samenhang bezien. In hoeverre is het aandeelhouderschap van de staat in de ene deelneming (Schiphol) van toegevoegde waarde bij het borgen van de publieke belangen van de andere deelnemingen (Air France-KLM en KLM) en vice versa. In hoofdstuk 7 volgt de conclusie over het staatsaandeelhouderschap in Schiphol.

Tabel 1 - Opbouw en inhoud hoofdstukken

	Titel	Inhoud
H1	Inleiding	Opzet en overzicht van de evaluatie
H2	Over Schiphol	Achtergrondinformatie over Schiphol
H3	Publiek belang van de luchtvaart	Noodzaak van overheidsinterventie in de luchtvaart
H4	Wet- en regelgeving	Borging publieke belangen middels wetten en regels
H5	Staatsdeelneming	Toegevoegde waarde van het staatsaandeelhouderschap
H6	Afhankelijkheden staatsdeelnemingen Schiphol, Air France-KLM en KLM	Toegevoegde waarde van het staatsaandeelhouderschap in de drie luchtvaartdeelnemingen
H7	Conclusie staatsaandeelhouderschap in Schiphol	Eindafweging Schiphol als staatsdeelneming

Deze evaluatie is tot stand gekomen aan de hand van literatuuronderzoek, publiek beschikbare informatie, gesprekken met een groot aantal belanghebbenden⁵ (Schiphol, Air France-KLM en KLM, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ('IenW'), het ministerie van Economische Zaken ('EZ') en het ministerie van Financiën) en interne documentatie van het ministerie van Financiën, het ministerie van IenW en het ministerie van EZ. Zo is er onder andere gebruik gemaakt van publiek beschikbare documentatie zoals jaarverslagen en de statuten van Schiphol, relevante kamerstukken, diverse nota's (zoals de luchtvaartnota), kamerbrieven en eerdere evaluaties van het aandeelhouderschap in andere staatsdeelnemingen.

De beleidsverantwoordelijke ministeries van IenW en EZ zijn voor deze evaluatie uitgebreid geconsulteerd. Daarnaast hebben er interviews met betrokken bestuurders van Schiphol plaatsgevonden en is Schiphol op verschillende momenten betrokken geweest bij de evaluatie. Zo is met Schiphol gesproken over de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap en heeft Schiphol het rapport ter inzage en correctie op feitelijke onjuistheden toegezonden gekregen. Daarnaast is er gesproken met de Gemeente Amsterdam als medeaandeelhouder van Schiphol. Verder is de evaluatie in samenwerking opgesteld met verschillende interne afdelingen van het ministerie van Financiën en het ministerie van IenW.

⁵ De selectie van belanghebbenden welke geconsulteerd zijn voor een gesprek met betrekking tot deze evaluatie is in samenspraak met het ministerie van Financiën tot stand gekomen

2. Over Schiphol

2.1. Introductie Schiphol

Schiphol is een exploitant en (mede-)eigenaar van diverse Nederlandse luchthavens, waaronder Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam The Hague Airport, Eindhoven Airport, Lelystad Airport, en sinds juni 2023, voor 40% van Maastricht Aachen Airport. Schiphol heeft internationale belangen in Australische luchthavens in Brisbane en Hobart en onderhoudt samenwerkingsverbanden met vliegvelden op Aruba, St. Maarten en in Zuid-Korea. Daarnaast beheert Schiphol een terminal op JFK International Airport. Schiphol fungeert als een van de thuishavens voor Air France-KLM.

De Nederlandse staat heeft een aandelenbelang van 69,77% in Schiphol.

Tabel 2 - Aandeelhouderschap Schiphol

Aandeelhouderschap	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
De staat der Nederlanden	69,8%	69,8%	69,8%	69,8%	69,8%	69,8%	69,8%
De gemeente Amsterdam	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Groupe ADP	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	-	-
De gemeente Rotterdam	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%
Schiphol treasury shares	-	-	-	-	-	8,0%	8,0%

2.2. De strategie van Schiphol

In 2024 heeft Schiphol haar lange termijn visie, Visie 2050, aangescherpt met het doel om de meest duurzame en hoogwaardige luchthaven ter wereld te worden. Deze visie rust op vier pijlers: kwaliteit van netwerk, leven, werk en dienstverlening, waarbij veiligheid en een robuuste organisatie als fundament fungeren. Schiphol streeft ernaar haar netwerk van bestemmingen commercieel te versterken, ondanks uitdagingen zoals beperkte start- en landingsrechten en een krappe arbeidsmarkt.

Op het gebied van duurzaamheid zet Schiphol zich in voor het verminderen van milieuvervuiling en geluidsoverlast. Het minder hinder-programma en het 8-puntenplan spelen hierin een centrale rol door de negatieve impact van luchtvaartactiviteiten op de omgeving te beperken. Tegelijkertijd richt Schiphol zich op het verbeteren van arbeidsomstandigheden binnen de waardeketen, met speciale aandacht voor gezondheid, veiligheid en positieve arbeidsrelaties.⁶

6 Schiphol jaarverslag 2024, Schiphol (2024)

2.3. Kencijfers Schiphol

Tabel 3 - Bedrijfsspecifieke kencijfers Schiphol

Bedrijfsspecifieke kencijfers ⁷	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal werknemers (fte)	2.324	2.519	2.711	2.474	2.487	2.820	3.535
Beloningsverhouding ⁸	7,4	7,2	7,0	6,2	6,2	6,0	6,1
Aantal lijnbestemmingen	327	332	316	296	313	305	301
Aantal passagiers (x mln)	79,2	80,5	23,5	28,9	60,8	70,9	75,9
Marktaandeel passagiers (euro top-10)	12%	11%	11%	10%	11%	11%	11%
Marktaandeel vracht (euro top-10)	13%	12%	12%	12%	11%	11%	13%

Tabel 4 - Financieel overzicht Schiphol

Financieel overzicht (€ mln) ⁹	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal activa	7.373	7.761	9.238	9.891	9.604	9.270	9.965
Eigen vermogen	4.136	3.814	3.363	3.531	3.506	3.499	3.900
Vreemd vermogen	3.237	3.947	5.875	6.360	6.098	5.771	6.065
Omzet ¹⁰	1.616	1.728	624	885	1.299	1.701	2.410
Nettowinst / (verlies) ¹¹	286	362	(423)	104	(77)	22	418
Dividend	117	-	-	-	-	-	-
Ontvangen door de staat	82	-	-	-	-	-	-
Pay-out ratio	42%	-	-	-	-	-	-

De coronacrisis veroorzaakte in 2020 een drastische daling van 71% in passagiersaantallen vergeleken met 2019, wat een aanzienlijke negatieve impact had op de financiële positie van Schiphol en leidde tot de implementatie van Project Reset om de organisatie te herstructureren. In 2021 was er een herstel van 23% in passagiersaantallen ten opzichte van 2020, maar de aantallen lagen nog steeds aanzienlijk lager dan in 2019. Schiphol bleef investeren in strategische gebieden om de lange-termijn impact van de pandemie te verzachten. Het herstel zette zich in 2022 voort met een sterke groei van 110% in passagiersaantallen ten opzichte van 2021, ondanks de capaciteitsproblemen op de luchthaven. In 2024 rapporteerde het bedrijf

7 Kencijfers voor Schiphol Groep, met uitzondering van het aantal lijnbestemmingen en het marktaandeel passagiers en vracht – deze hebben betrekking tot Schiphol Amsterdam; Schiphol jaarverslagen, Schiphol (2018-2024); aangevuld met: Jaarverslagen Beheer Staatsdeelnemingen, Ministerie van Financiën (2018-2024)

8 Beloning CEO ten opzichte van de mediaan van alle medewerkers

9 Schiphol jaarverslagen, Schiphol (2018-2024); aangevuld met: Jaarverslagen Beheer Staatsdeelnemingen, Ministerie van Financiën (2018-2024). 2019 en 2020 bedragen zijn gecorrigeerd voor een accountingfout

10 Omzet inclusief resultaten uit reële waardewijzigingen

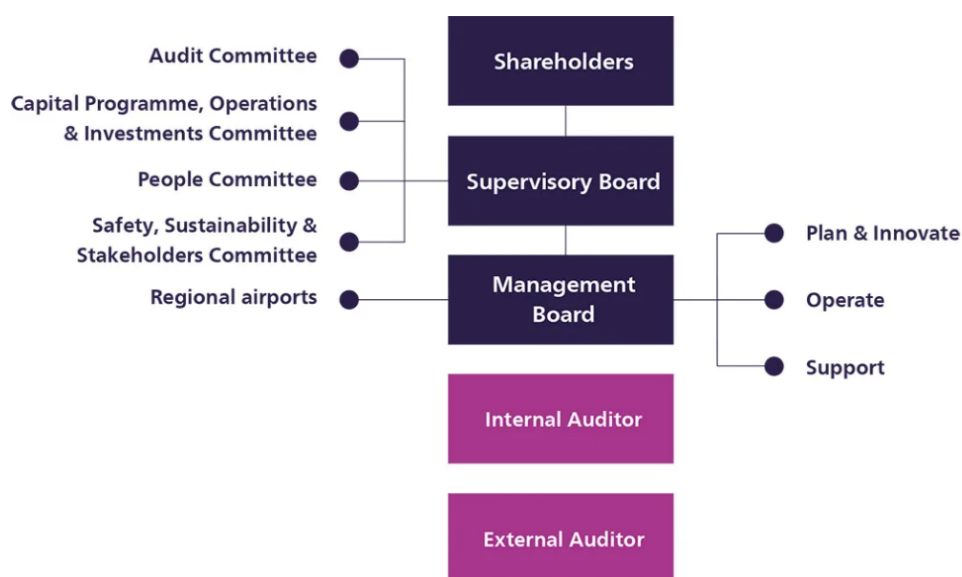
11 Netto resultaat inclusief resultaten uit reële waardewijzigingen en 'one-offs', inclusief non-controlling interest, 2020 bedrag na correctie voor accountingfout; Schiphol jaarverslag, p.297, Schiphol (2024); Schiphol jaarverslag, p.132, Schiphol (2021)

verdere omzetgroei van 42% (21% excl. resultaten uit reële waardewijzigingen en 'one-offs') en een netto winst van € 418mln.¹²

2.4. Corporate governance

Schiphol is een naamloze vennootschap met een volledig structuurregime (zie ook figuur 2). De staat der Nederlanden, de Gemeente Amsterdam en de Gemeente Rotterdam zijn aandeelhouder. Tot 2022 was ook Groupe AdP (Aéroports de Paris) aandeelhouder in Schiphol. Schiphol kondigde op 22 december 2022 de succesvolle terugkoop aan van de 8% aandelen die in handen waren van AdP. Deze transactie markeerde de laatste stap in de afwikkeling van de samenwerkingsovereenkomst tussen AdP en Schiphol die sinds 2008 bestond.

Figuur 2 - Organigram Royal Schiphol Group N.V.



Schiphol opereert volgens een voor Nederland kenmerkende two-tier board structuur, met een Raad van Bestuur (RvB) en een Raad van Commissarissen (RvC). Deze governance structuur is gericht op toezicht, advies en strategische besluitvorming binnen Schiphol met een duidelijke scheiding tussen uitvoerende en toezichthoudende rollen (zie voor een uitgebreid overzicht Appendix 1).

Raad van Bestuur (RvB): Het dagelijks bestuur wordt uitgevoerd door de RvB, waarin de statutaire directie en executive vice presidents zitting hebben.

Raad van Commissarissen (RvC): De RvC houdt toezicht op het bestuur en de algemene gang van zaken binnen Schiphol. Ook adviseert de RvC het bestuur en keurt het belangrijke beslissingen goed.

¹² Schiphol jaarverslag, Schiphol (2024)

3. Publiek belang van de luchtvaart

In dit hoofdstuk analyseren we of de maatschappelijke belangen omtrent de luchtvaart voldoende geborgd zouden worden zonder enige overheidsinterventie, al dan niet via wet- en regelgeving of het aandeelhouderschap. Maatschappelijke belangen zijn zaken waarvan het door de maatschappij belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd.¹³ Maatschappelijke belangen worden publieke belangen als de overheid tracht een rol te spelen bij de borging van deze belangen. De publieke belangen omtrent de luchtvaart die geborgd dienen te worden zijn verbondenheid, veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid. De markt en samenleving kunnen deze belangen zelf onvoldoende borgen. Om die reden is overheidsinterventie noodzakelijk.

3.1. Belang van luchtvaart voor de samenleving

De algemene doelstelling van de overheid voor de luchtvaart is een veilige en duurzame luchtvaart die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld en waarbij de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthavens wordt gewaarborgd.

De maatschappelijke belangen van de luchtvaart zijn vastgesteld in de Luchtvaartnota 2020-2050 waarin de onderstaande vier maatschappelijke belangen centraal staan. De beschrijvingen van de belangen zijn aangevuld met de doelstellingen gesteld in de Rijksbegroting en weergegeven in tabel 5.¹⁴

Tabel 5 - Maatschappelijke belangen van de Luchtvaart¹⁵

Verbondenheid	Een hoogwaardige netwerkkwaliteit om Nederland goed verbonden te houden met de rest van de wereld met goede internationale betrekkingen voor het waarborgen van het vestigingsklimaat, strategische onafhankelijkheid en algehele welvaart inclusief hoogwaardige werkgelegenheid en concurrentiekracht
Veiligheid	Een beveiligd luchtruim en luchthavens met voldoende ruimte voor defensie en spoedeisende hulpverlening en het waarborgen en verbeteren van de luchtvaartveiligheid voor passagiers, werknemers en omwonenden
Leefbaarheid	Het beperken van geluidshinder en de uitstoot van schadelijke stoffen door vliegverkeer
Duurzaamheid	Het beperken van CO ₂ -uitstoot, het stimuleren en faciliteren van technologische ontwikkelingen die bijdragen aan duurzaamheid en een goede verbondenheid met het spoor

Nederland, als klein land met een open economie, heeft bereikbaarheid nodig om zijn internationale concurrentiepositie te behouden en te versterken, zeker gezien de relatief kleine thuismarkt. Een derde van de Nederlandse welvaart wordt in het buitenland verdiend, wat goede verbondenheid met de wereld vereist.¹⁶ Met de langjarige trend van verdienstelijking van de Nederlandse economie neemt ook het belang van internationale verbondenheid toe. Internationale verbondenheid is essentieel voor toegang tot nieuwe markten, internationaal ondernemerschap, innovatiebeleid en economische diplomatie. Het omvangrijke netwerk van bestemmingen van Schiphol speelt een cruciale rol in het vestigingsklimaat van

¹³ Nota Deelnemingenbeleid 2022, Rijksoverheid (2022)

¹⁴ Art. 17 (Luchtvaart), hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat uit de Rijksbegroting, Rijksoverheid (2025)

¹⁵ Luchtvaartnota 2020 – 2050, Rijksoverheid (2020) aangevuld met art. 17 (Luchtvaart), hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat uit de Rijksbegroting, Rijksoverheid (z.d.)

¹⁶ Luchtvaartnota 2020 – 2050, p.35, Rijksoverheid (2020)

Nederland.¹⁷ Schiphol is de zogenaamde hubluchthaven in het centrum van het netwerk van KLM. KLM en partners verzamelen transferpassagiers en vracht vanuit diverse luchthavens op Schiphol, om ze vervolgens naar vaak intercontinentale bestemmingen te vervoeren. Door lokale passagiers te combineren met transferpassagiers kunnen schaalvoordelen en kostenbesparingen gerealiseerd worden, waardoor meer vluchten en bestemmingen economisch haalbaar zijn dan alleen op basis van de thuismarkt mag worden verwacht. In Artikel 17 (Luchtvaart, 2025) uit hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat uit de Rijksbegroting, wordt het belang van een goede luchtverbinding voor het vestigingsklimaat, de Nederlandse welvaart en strategische onafhankelijkheid benadrukt. Daarnaast streeft de overheid naar het behoud van goede internationale luchtvaartbetrekkingen met bilaterale partners.

Nederland streeft ernaar om goed verbonden te blijven met belangrijke bestemmingen wereldwijd. Dit vereist een modern, efficiënt en duurzaam luchtruim, zoals vermeld in de Luchtvaartnota.¹⁸ De staat hecht waarde aan luchtvaart die maximale waarde biedt voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Daartoe heeft de Rijksoverheid een beleidskader voor netwerkkwaliteit ontwikkeld. Netwerkkwaliteit is de beschikbaarheid van directe verbindingen naar preferente bestemmingen. Preferente bestemmingen zijn steden die een aanzienlijk economisch belang voor Nederland vertegenwoordigen of die een bijzondere staatkundige of historische relatie met Nederland hebben.¹⁹

Wat betreft veiligheid, schrijft de Luchtvaartnota voor dat Defensie voldoende ruimte moet hebben voor oefeningen en operationele inzet, zoals met gevechtsvliegtuigen en drones. Daarnaast moet er ruimte zijn voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en politietaken.²⁰ Artikel 17 (Luchtvaart) uit hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat uit de Rijksbegroting ondersteunt dit door als doelstelling op te nemen dat er ruimte is voor defensie, hulpverlening en politietaken, evenals de beveiliging van luchtruim en luchthavens tegen dreigingen en (moedwillige) verstoringen. Het vergroten van de cyberweerbaarheid bij luchthavens en luchtvaartorganisaties is een continu aandachtspunt. Naast de nationale veiligheid is de vliegveiligheid een prioriteit. Dit omvat de veiligheid van vliegtuigpassagiers, personeel, en omwonenden. Passagiers en personeel moeten erop kunnen rekenen dat de kans op ongevallen minimaal is. Voor belangrijke besluiten die de luchtvaart aanzienlijk kunnen veranderen, voert de overheid een onafhankelijke integrale veiligheidsanalyse uit.

Een belangrijk aspect van het luchtvaartbeleid is het verbeteren van de leefbaarheid door het verminderen van de negatieve gezondheidseffecten veroorzaakt door vliegverkeer. Mensen die in de buurt van een luchthaven wonen zijn gebaat bij zo min mogelijk geluidsoverlast. Er wordt actief gewerkt aan het verfijnen van methoden voor het meten en berekenen van geluid afkomstig van luchtvaart, met als doel de geluidshinder te verminderen. Daarnaast is er een sterke focus op het terugdringen van de uitstoot van schadelijke stoffen door de luchtvaart. Schadelijke stoffen die vrijkomen bij verbranding van kerosine zijn onder andere stikstofdioxiden (NO₂), fijnstof (PM_{2,5}) en zwaveldioxide (SO₂). Het beleid streeft ernaar om de impact van het vliegverkeer op de volksgezondheid en het milieu te minimaliseren, waardoor de kwaliteit van leven van de omwonenden en werknemers kan worden verbeterd.

Een andere stof die vrijkomt bij de verbranding van kerosine is koolstofdioxide (CO₂). Voor de samenleving als geheel is het van belang dat vliegtuigen zo min mogelijk CO₂ uitstoten, omdat dit bijdraagt aan ongewenste klimaatverandering. Duurzaamheid wordt bevorderd door het verminderen van CO₂ uitstoot

17 Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat (2024)

18 Luchtvaartnota 2020 – 2050, Rijksoverheid (2020)

19 Notitie Beleidskader Netwerkkwaliteit (december 2022)

20 Luchtvaartnota 2020 – 2050, p.19, Rijksoverheid (2020)

via drie sporen, zoals beschreven in de Luchtvaartnota: duurzamer vliegen, compensatie in andere sectoren en alternatieven voor vliegen.²¹

3.2. Noodzaak van overheidsinterventie in de luchtvaart

Zonder sturing van de overheid en de Europese commissie via onder andere wet- en regelgeving zouden de hierboven genoemde maatschappelijke belangen voor de luchtvaart waarschijnlijk onvoldoende worden geborgd. De belangrijkste reden daarvoor is bedrijfseconomisch: in een vrije markt is het maximaliseren van winst, mede door het reduceren van kosten, een belangrijke prikkel voor bedrijven. De eisen die de samenleving stelt aan de luchtvaart kunnen de kosten juist verhogen. Zonder overheidsinterventie zou er geen duidelijke reden zijn voor de luchtvaartsector om overal aan die verwachtingen te voldoen. Daarnaast zien twee van de vier maatschappelijke belangen (duurzaamheid en leefbaarheid) toe op externaliteiten die voortkomen uit de activiteit van de luchtvaart in Nederland. Het terugdringen van die externaliteiten zou in een situatie zonder overheidsingrijpen waarschijnlijk minder gebeuren. In tabel 6 geven we per maatschappelijke belang weer welke risico's zich zouden kunnen voordoen als de overheid niet zou ingrijpen. We gebruiken hier het woord overheid in algemene zin en doelen op het gecombineerde ingrijpen van zowel de Nederlandse overheid als de Europese Commissie.

Tabel 6 - Risico's per maatschappelijk belang voor de samenleving als de overheid niet zou ingrijpen

Verbondenheid	Economische impact door verlies aan internationale concurrentiepositie, vermindering van handelsmogelijkheden die op den duur leiden tot lagere economische groei. Verslechtering van het vestigingsklimaat leidt tot lagere investeringen en vermindering van hoogwaardige werkgelegenheid. Aantasting van strategische onafhankelijkheid maakt Nederland kwetsbaarder voor geopolitieke invloeden
Veiligheid	Beperking van operationele capaciteiten van defensie kan nationale veiligheid ondermijnen. Gebrek aan ruimte voor noodvluchten kan de efficiëntie van spoedeisende hulpverlening verminderen. Hogere risico's op ongevallen kunnen de veiligheid van passagiers en werknemers in gevaar brengen. Onvoldoende veiligheidsmaatregelen verhogen risico's voor bewoners rondom luchthavens
Leefbaarheid	Toename van geluidshinder kan leiden tot gezondheidsproblemen zoals stress en slaapstoornissen in de regio. Verhoogde uitstoot van schadelijke stoffen verergert luchtvervuiling, met negatieve effecten op volksgezondheid en milieu
Duurzaamheid	Onvoldoende beperking van CO ₂ -uitstoot draagt bij aan klimaatverandering. Het niet stimuleren van technologische innovaties vertraagt de overgang naar duurzamere luchtvaart. Slechte integratie met het spoor verhoogt afhankelijkheid van luchtvaart voor korte afstanden

Een verlies aan hoogwaardige netwerkkwaliteit kan de internationale concurrentiepositie van Nederland verzwakken. Dit kan resulteren in verminderde handelsmogelijkheden en een lager economisch groeipad, aangezien Nederland sterk afhankelijk is van internationale handel. Een verslechtering in internationale betrekkingen kan bovendien het vestigingsklimaat minder aantrekkelijk maken voor nationale en internationale bedrijven, wat kan leiden tot een daling van investeringen en een vermindering van hoogwaardige werkgelegenheid.²² Dit zou niet alleen de economische dynamiek van Nederland kunnen verstoren, maar ook de strategische onafhankelijkheid van het land kunnen aantasten.

²¹ Luchtvaartnota 2020 – 2050, p.62, Rijksoverheid (2020)

²² Notitie Beleidskader Netwerkkwaliteit, Tweede Kamer (2022)

Op het gebied van veiligheid kan onvoldoende ruimte voor defensie de operationele capaciteiten van de strijdkrachten beperken. Dit kan de nationale veiligheid in tijden van crisis ondermijnen, aangezien het leger mogelijk niet adequaat kan reageren op bedreigingen. Daarnaast kan een gebrek aan ruimte voor noodvluchten de efficiëntie van spoedeisende hulpverlening verminderen. Dit kan levensbedreigende gevolgen hebben in acute situaties waarin snelle medische interventies vereist zijn, zoals bij natuurrampen of grootschalige ongevallen. Op het vlak van reisveiligheid kan een afname in luchtvaartveiligheid het risico op ongevallen verhogen, waardoor passagiers en werknemers in gevaar komen. Onvoldoende veiligheidsmaatregelen kunnen ook de omgevingsveiligheid aantasten, wat leidt tot hogere risico's voor bewoners rondom luchthavens.

Met betrekking tot leefbaarheid kan aanhoudende of toenemende geluidshinder leiden tot gezondheidsproblemen zoals stress en slaapstoornissen bij omwonenden. Dit kan de kwaliteit van leven aanzienlijk verminderen. Daarnaast kan verhoogde uitstoot van schadelijke stoffen luchtvervuiling verergeren, wat negatieve effecten heeft op de volksgezondheid en het milieu.

Op het gebied van duurzaamheid kan een gebrek aan maatregelen om CO₂-uitstoot te beperken bijdragen aan klimaatverandering. Het niet stimuleren van technologische innovaties kan de overgang naar duurzamere luchtvaart vertragen, waardoor de luchtvaartsector mogelijk niet tijdig aan klimaatdoelstellingen voldoet. Slechte integratie met het spoor kan leiden tot een grotere afhankelijkheid van luchtvaart wat de ecologische voetafdruk van de transportsector vergroot.²³

Elk van deze risico's kan bijdragen aan een verslechtering van de algehele kwaliteit van leven en de economische stabiliteit binnen Nederland. Het is daarom van cruciaal belang dat deze belangen zorgvuldig worden gewaarborgd om de toekomstige welvaart, welzijn en veiligheid van het land te verzekeren.

3.3. Publieke belangen: sturing van de overheid ten behoeve van de samenleving

Als de uitkomsten van een vrije markt niet, onvoldoende of op een onwenselijke manier de maatschappelijke belangen waarborgen, kan de Nederlandse overheid ingrijpen door middel van regulering of een andere verdergaande vorm van overheidsingrijpen. Maatschappelijke belangen worden publieke belangen als de overheid tracht een rol te spelen bij de verwezenlijking ervan. Publieke belangen zijn geen objectieve feiten. Welke maatschappelijke belangen worden gezien als publieke belangen is de uitkomst van een politieke keuze, die gelegitimeerd wordt door het democratische proces. Ook hoe een publiek belang gedefinieerd wordt, kan erg verschillen.

Om de maatschappelijke belangen verbondenheid, veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid te borgen dient de overheid sturing hierop uit te oefenen. Derhalve worden deze maatschappelijke belangen publieke belangen. Door wetten en regels te stellen aan de luchtvaart geven de Nederlandse overheid en de Europese Commissie invulling aan de publieke belangen van de luchtvaart. Invulling geven aan de publieke belangen van de luchtvaart doet de Nederlandse overheid in eerste instantie vanuit haar rol als beleidsmaker. In het volgende hoofdstuk gaan we daar dieper op in. Daar wordt namelijk beschreven in welke mate (Europese) wet- en regelgeving de publieke belangen borgen en zo een hoge mate van verbondenheid, veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid trachten te bewerkstelligen.

²³ Op reis met vliegtuig, trein, auto of bus, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) (2019)

4. Wet- en regelgeving

Met wet- en regelgeving creëert de overheid kaders voor de luchtvaart. In dit hoofdstuk laten we zien dat de geldende wet- en regelgeving de publieke belangen van de luchtvaart in grote mate kunnen borgen. Wet- en regelgeving kan echter niet voorzien in de volledige borging van het publiek belang van verbondenheid: een hoogwaardige netwerkkwaliteit om Nederland goed verbonden te houden met de rest van de wereld. Hierdoor bestaat er nog steeds een behoefte vanuit de staat naar meer invloed op dit resterende publiek belang.

4.1. Borging publieke belangen in wet- en regelgeving

4.1.1. Verbondenheid

Om het publiek belang van goede verbondenheid beter meetbaar te maken, heeft het ministerie van IenW het beleidskader Netwerkkwaliteit ontwikkeld. Hierbij ligt de focus op de kwaliteit van de verbindingen in plaats van de kwantiteit. Er wordt gekeken naar de netwerkbreedte, wat het aantal belangrijke bestemmingen dat direct wordt bediend omvat, en de netwerkdiepte, die de mate waarin deze bestemmingen bediend worden beschrijft.²⁴ Dit beleidskader is inmiddels geïntegreerd in de Monitor Netwerkkwaliteit en staatsgaranties.²⁵

Het ministerie van IenW kan beperkt invloed uitoefenen op het versterken van de netwerkkwaliteit door middel van internationaal luchtvaartbeleid. Dit omvat het afsluiten van luchtvaartverdragen met andere landen en het toekennen van landingsrechten aan luchtvaartmaatschappijen. Een luchtvaartverdrag is een bilaterale of multilaterale overeenkomst tussen landen die vliegverkeer mogelijk maakt. Uiteindelijk beslissen de luchtvaartmaatschappijen zelf of, hoe, en met welke frequentie zij op deze route willen vliegen.

Naast verkeersrechten, bijvoorbeeld verleend uit luchtvaartverdragen, is het hebben van een slot²⁶ vereist om een slot gecoördineerde luchthaven te kunnen betreden als luchtvaartmaatschappij. Slots worden toegekend door een onafhankelijke slotcoördinator, zoals Airport Coordination Netherlands (ACNL) in Nederland. De primaire verantwoordelijkheid van ACNL is het toewijzen van slots aan luchtvaartmaatschappijen op gecoördineerde luchthavens²⁷ in Nederland en het monitoren hiervan. De verdeelregels uit de EU Slotverordening zijn leidend met als doel de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens te verdelen volgens onpartijdige, transparante en niet-discriminerende regels. Bij de verdeling van slots kan derhalve beperkt gestuurd worden op netwerkkwaliteit.

Een ander instrument waarover IenW beschikt is de Openbaredienstverplichting, ook wel bekend als Public Service Obligation (PSO). Met een PSO kan de overheid voorwaarden stellen aan luchtvaartmaatschappijen voor een specifieke luchtvervoerroute, met betrekking tot vier aspecten: de maximale ticketprijs, de minimale vluchtfrequentie, de capaciteit en de continuïteit. PSO's zijn bedoeld om bereikbaarheid op peil te houden in geval de markt een verbinding niet rendabel aan kan bieden. Op dit moment bestaan er in Nederland geen actieve PSO's voor luchtvaartroutes, maar de regeling kan worden ingezet indien het

²⁴ Notitie Beleidskader Netwerkkwaliteit, Tweede Kamer (2022)

²⁵ Monitor netwerkkwaliteit en staatsgaranties 2009-2024, SEO (2025)

²⁶ Een slot is een tijdsperiode op een bepaald tijdstip waarin een vliegtuig mag opstijgen of landen

²⁷ Gecoördineerde luchthavens zijn luchthavens waar de vraag naar start- en landingsrechten (slots) groter is dan het beschikbare aanbod

publiek belang van verbondenheid dit vereist. Zie Appendix 2 voor meer uitleg bij de wet- en regelgeving omtrent het publiek belang verbondenheid.

Een belangrijke kanttekening is dat luchtvaartbeleid gericht op de verbondenheid van Nederland geen direct sturingsinstrument is.²⁸ De netwerkkwaliteit wordt grotendeels bepaald door consumentengedrag, beslissingen van de luchtvaartsector en hierdoor slechts in beperkte mate door beleidsinstrumenten van lenW.

4.1.2. Veiligheid

De kaders voor de luchtvaartveiligheid komen voornamelijk op internationaal niveau tot stand, in de vorm van International Civil Aviation Organization (ICAO) standaarden en aanbevelingen. Deze worden vervolgens grotendeels geïmplementeerd via Europese wet- en regelgeving, voorbereid door de European Union Aviation Safety Agency (EASA), die rechtstreeks van toepassing is in de EU- lidstaten. lenW draagt bij aan de ontwikkeling van de Europese regelgeving door commentaar te leveren op door EASA voorgestelde wijzigingen en levert daarnaast ook een bijdrage aan de implementatie van de ICAO-regels doordat Nederland uiteindelijk in het EU wetgevingsproces meebeslist over de vast te stellen wetgeving.

De regelgeving voor de luchtvaart in Nederland is, naast de rechtstreeks werkende Europese verordeningen, neergelegd in de Wet luchtvaart en daarop gebaseerde lagere regelgeving. Deze nationale regelgeving betreft zowel de nationale implementatie van ICAO-voorschriften die niet in Europese regels bevat zijn, als nationale uitvoeringsvoorschriften op grond van de Europese verordeningen.

Schiphol dient te voldoen aan ICAO-standaarden voor luchthavenontwerp en -exploitatie, evenals Europese regelgeving zoals de Basisverordening 2018/1139 die eisen stelt aan luchthavenveiligheid. Deze verordening stelt normen voor luchthavenontwerp, exploitatie en veiligheidsbeheer. ICAO Appendix 14 en Appendix 19 zijn ook geïntegreerd in deze regelgeving, wat betekent dat Schiphol een Safety Management System (SMS) moet hebben om risico's te identificeren en te mitigeren.²⁹

Op nationaal niveau is Schiphol onderworpen aan specifieke regelgeving zoals het Luchthavenindelingbesluit (LIB) en Luchthavenverkeerbesluit (LVB). Het LIB regelt ruimtelijke ordening rond de luchthaven om veiligheid te waarborgen, terwijl het LVB limieten stelt aan vliegroutes, geluidsniveaus en externe veiligheidsrisico's. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op naleving van deze nationale regels en voert audits uit om te controleren of Schiphol voldoet aan zowel nationale als Europese normen.³⁰

De luchtruimherziening, een programma waar lenW samen met Defensie werkt aan een nieuwe indeling van het Nederlandse luchtruim, heeft ook directe implicaties voor Schiphol. Dit initiatief zal het luchtruim efficiënter indelen om zowel civiele als militaire behoeften te ondersteunen, wat een impact kan hebben op de operationele planning van de luchthaven. Een uitgebreid overzicht en uitleg van de wet- en regelgeving die de luchtvaartveiligheid in Nederland waarborgt, gebaseerd op nationale, Europese en internationale regelgeving is opgenomen in Appendix 3.

28 Art. 17 (Luchtvaart), hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat uit de Rijksbegroting, Rijksoverheid (z.d.)

29 Regulation (EU) 2018/1139, European Union (2018)

30 Luchtvaartwet, Rijksoverheid (z.d.)

Door deze gelaagde benadering, waarin internationale standaarden worden gecombineerd met Europese en nationale wetgeving, wordt een robuust systeem gecreëerd dat de veiligheid in de luchtvaartsector waarborgt. Dit systeem zorgt ervoor dat luchthavens niet alleen voldoen aan de minimale eisen, maar ook continu werken aan het verbeteren van de veiligheid, waardoor het publiek belang veiligheid wordt geborgd.

4.1.3. Leefbaarheid

Het ministerie van IenW kan invloed uitoefenen op de verbetering van de leefbaarheid door middel van luchtvaartbeleid om de geluidshinder en uitstoot van schadelijke stoffen in te perken. Wet- en regelgeving op het gebied van leefbaarheid wordt grotendeels op landelijk niveau bepaald. Leefbaarheid verband houdend met de luchtvaart wordt grotendeels geborgd door beleidsinstrumenten van IenW en in mindere mate middels beslissingen van de luchtvaartsector.

Middels een luchthavenbesluit geeft IenW specifieke richtlijnen voor activiteiten op en rondom een luchthaven. In een luchthavenbesluit worden onder andere de geografische afbakening van het luchthavengebied, welke handelingen er plaatsvinden, welke luchtvaartuigen zijn toegestaan, de frequentie en tijdstippen van vluchten en de regels voor omgevingsfactoren die de veiligheid en het milieu beïnvloeden (zoals geluidsniveaus, bouwvoorschriften en andere activiteiten in de nabijheid van de luchthaven) aangegeven.

In plaats van een algemeen luchthavenbesluit zijn er twee besluiten die op Schiphol aangrijpen, het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) (regels voor de luchtzijdige operatie) en het Luchthavenindelingbesluit (LIB) (regels voor landzijdige ontwikkelingen). Het LVB stelt regels voor het gebruik van de luchthaven. Het LIB legt de ruimtelijke beperkingen vast voor geluid en externe veiligheid.

Eind 2024 presenteerde IenW het definitieve maatregelenpakket in het kader van de balanced approach procedure om geluidshinder rond Schiphol terug te dringen en de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen, resulterend in een reductie van geluidbelasting rond Schiphol van 15%.³¹ De balanced approach procedure van de Europese Commissie is een methodologie die wordt gebruikt in het kader van de regulering van vliegtuiggeluid op luchthavens binnen de Europese Unie. Het doel van deze procedure is om een evenwicht te vinden tussen economische belangen (zoals de groei van de luchtvaartsector) en milieubelangen (zoals het beperken van geluidsoverlast voor omwonenden). Per november 2025 gaat het aantal maximaal toegestane vluchten omlaag, zo gaat het maximale aantal nachtvluchten van 32.000 naar 27.000 en het aantal maximaal toegestane vluchten van 500.000 naar 478.000.³²

Daarnaast is in de havengelden die eind oktober 2024 werden gepubliceerd door Schiphol differentiatie op grond van geluidscategorisering opgenomen: nieuwere, stillere vliegtuigen gaan minder betalen en oudere, luidere vliegtuigen gaan meer betalen als ze op Schiphol willen landen. De mogelijkheid voor Schiphol om tariefdifferentiatie toe te passen op basis van geluidscategorisering en milieuoverwegingen is vastgelegd in zowel de Richtlijn Luchthavengelden (2009/12/EG) als in de Nederlandse Wet luchtvaart. De uiteindelijke vorm of sterkte van differentiatie, binnen de kaders van de Richtlijn Luchthavengelden (2009/12/EG) en de Nederlandse Wet luchtvaart, wordt bepaald door Schiphol. Voor een overzicht en meer uitleg bij de wet- en regelgeving omtrent leefbaarheid, zie Appendix 4.

³¹ Definitief maatregelenpakket Schiphol, Rijksoverheid (2024)

³² Maatregelen pakket Schiphol, ingediend bij Europese Commissie, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2024)

Het maatregelenpakket voor Schiphol illustreert de sturing die lenW kan uitoefenen middels beleid om geluidshinder te beperken. Hieruit kan geconcludeerd worden dat lenW over de benodigde beleidsinstrumenten beschikt om het publiek belang van leefbaarheid te kunnen borgen.

4.1.4. Duurzaamheid

Om de luchtvaartsector te verduurzamen worden op zowel nationaal als internationaal niveau doelen en maatregelen vastgesteld. We analyseren de belangrijkste nationale en internationale wet- en regelgeving om daaruit op te maken of het publiek belang van duurzaamheid geborgd kan worden middels wet- en regelgeving.

In het Akkoord Duurzame Luchtvaart zijn nationale CO₂-doelen voor de luchtvaart afgesproken, deze zijn geconcretiseerd in de luchtvaartnota. Het ministerie van lenW wil die doelen voor verduurzaming via twee sporen realiseren; door inzet op duurzame brandstoffen en via technologische innovatie. Daarvoor zijn er drie typen instrumenten te identificeren:

1. Normeren
2. Beprijzen
3. Stimuleren en/of faciliteren

De kaders voor duurzaamheid in de luchtvaart komen grotendeels op internationaal niveau tot stand. Sinds 2012 valt de luchtvaart onder het EU Emissions Trading System (ETS), dat luchtvaartmaatschappijen verplicht om emissierechten te kopen voor hun CO₂-uitstoot binnen de Europese Economische Ruimte (EER). In 2021 werd CORSIA geïntroduceerd, een regeling die luchtvaartmaatschappijen verplicht om de CO₂-uitstoot van internationale vluchten boven het uitstootniveau van 2020 te compenseren. De EU ondersteunt CORSIA en werkt aan integratie met het EU ETS. Daarnaast verplicht het ReFuelEU Aviation Initiative brandstofleveranciers om in toenemende mate Sustainable Aviation Fuel (SAF) te mengen, beginnend bij 2% in 2025 oplopend naar 20% in 2035. In tabel 7 zijn de bindende SAF streefcijfers opgenomen.³³

Tabel 7 - Streefcijfers percentage Sustainable Aviation Fuel (SAF) in luchtvervoer

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Percentage SAF in luchtvervoer	2%	6%	20%	34%	42%	70%

Op nationaal niveau voert lenW de dialoog met de sector onder andere via de Duurzame Luchtvaarttafel. Hier bespreken lenW en de sector de doelen en komen gezamenlijk tot acties die noodzakelijk zijn om te werken aan een emissievrije luchtvaart. In 2020 werd het Ontwerp Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen geïntroduceerd, voortkomend uit de Duurzame Luchtvaarttafel. Dit programma biedt richtlijnen voor de ontwikkeling van hybride elektrisch vliegen in Nederland. In 2021 volgde het Actieprogramma Duurzame Brandstoffen, eveneens uit de Duurzame Luchtvaarttafel. Het programma faciliteert de ontwikkeling van Sustainable Aviation Fuel (SAF). Verder werd op 1 januari 2021 de Wet vliegbelasting ingevoerd. Het tarief vliegbelasting voor 2025 is € 29,40 per vertrekkende passagier vanaf Nederlandse luchthavens. In het regeerakkoord is afgesproken om vanaf 1 januari 2027 de vliegbelasting naar afstand te differentiëren. Het doel hiervan is de hogere uitstoot van lange afstandsvluchten zwaarder te belasten. Voor

³³ Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA)

een uiteenzetting van de belangrijkste (inter)nationale regelgeving omtrent het publiek belang duurzaamheid, zie Appendix 5.

Door (internationale) wet- en regelgeving wordt een structureel kader gecreëerd dat bedrijven en organisaties binnen de luchtvaartsector verplicht en stimuleert om duurzamer te opereren. Uit de verschillende initiatieven en maatregelen die zijn geïmplementeerd op zowel nationaal als internationaal niveau concluderen we dat het publiek belang van duurzaamheid voldoende geborgd kan worden door middel van wet- en regelgeving.

4.2. Tekortkomingen publiekrechtelijke instrumenten

De publieke belangen veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid kunnen worden geborgd door middel van wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving ziet toe op het publiek belang van verbondenheid. Echter, heeft de overheid geen mogelijkheid direct te sturen op dit belang, verder uitgelegd in 4.2.1. Ook zijn er duidelijke interactie-effecten tussen de verschillende publieke belangen, verder uitgelegd in 4.2.2. Als publieke belangen niet voldoende door wet- en regelgeving geborgd kunnen worden kan aanvullende betrokkenheid, zoals aandeelhouderschap, van de overheid gewenst zijn.

Tabel 8 - Mate van borging publieke belangen in wet- en regelgeving

Publiek belang	Borging door wet- en regelgeving mogelijk?	Toelichting
Verbondenheid	Nee	Monitoring van netwerkqualiteit is mogelijk, directe sturing op netwerkqualiteit niet
Veiligheid	Ja	Verplichte veiligheidseisen verankerd in (inter)nationale regelgeving
Leefbaarheid	Ja	Sturing op gebied van leefbaarheid is mogelijk, bijvoorbeeld door maximale (nacht)vluchten te hanteren
Duurzaamheid	Ja	Sturing op landelijk niveau kan Europese wetgeving versterken, op beide niveaus is sturing mogelijk

4.2.1. Publiek belang verbondenheid niet volledig te borgen in wet- en regelgeving

Met het beleidskader netwerkqualiteit kan de overheid het belang van bestemmingen voor de Nederlandse verbondenheid in kaart brengen en de ontwikkeling van de kwaliteit van het netwerk van verbindingen volgen. Met dit beleidskader is een nieuwe monitoring van netwerkqualiteit ontwikkeld. Echter, heeft de overheid geen mogelijkheid direct te sturen op het netwerk en de kwaliteit daarvan. Dit is het gevolg van strikte EU wet- en regelgeving voor de luchtvaart als een sterk geliberaliseerde sector. Tegen deze achtergrond heeft een Nederlandse rechter eind 2021 geoordeeld dat een initiatief van ACNL om aan de hand van bestemmingslijsten te sturen op de uitgifte van slots niet is toegestaan.³⁴

Door het gebrek aan instrumenten onder de huidige Europese regelgeving, zal de Nederlandse overheid bij de herziening van relevante EU wet- en regelgeving kunnen inzetten op meer nationale beleidsruimte voor sturing op publieke belangen, zoals verbondenheid. Het is op dit moment onduidelijk in welke mate de Europese Commissie en overige lidstaten hiervoor open staan en of de Nederlandse wensen op dit terrein uiteindelijk zullen neerslaan in nieuwe regelgeving. Dergelijke herzieningen nemen in de regel meerdere

³⁴ Notitie beleidskader netwerkqualiteit (december 2022)

jaren in beslag en zijn daarmee een kwestie voor de langere termijn. Zo heeft lenW op 14 juli 2023 het eindrapport van een EU-rapporteur ontvangen over de voorgestelde herziening van de EU Slotverordening 95/93. Op basis van zijn interviews concludeert de rapporteur onder meer dat er geen urgentie wordt gevoeld om de slotverordening te herzien. Ook wordt gemeld dat de Europese Commissie besloten heeft het wijzigingsvoorstel over het mandaat van de toenmalige Commissie heen te tillen.³⁵

Indien de Nederlandse inzet zou resulteren in meer mogelijkheden voor nationale sturing op publieke belangen, kunnen de bevindingen uit de monitoring van het beleidskader netwerkkwaliteit mogelijk worden gebruikt voor een nadere invulling van een dergelijk sturingsinstrument. Op dit moment is directe sturing op netwerkkwaliteit echter nog niet mogelijk waardoor wet- en regelgeving het publiek belang van verbondenheid onvoldoende kan borgen. Het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving lijkt hierdoor niet de geëigende route om binnen afzienbare tijd het publiek belang van verbondenheid voldoende te borgen.

4.2.2. Complexiteit en interactie tussen publieke belangen

Tot slot maakt de diversiteit van de verschillende publieke belangen de afweging tussen de verschillende publieke belangen complex. Te meer omdat er nu en in de toekomst duidelijke interactie-effecten tussen de publieke belangen plaatsvinden. Zo is er een relatie tussen de aanzienlijke klimaatopgave (publiek belang van duurzaamheid) waar de luchtvaartsector voor staat en de ruimte voor het aantal vluchten in Nederland (publiek belang van verbondenheid). Het publiek belang van verbondenheid brengt ook externaliteiten zoals geluidshinder voort die het publiek belang van leefbaarheid raken. Een samenhangende afweging op de complexiteit van, en de interactie tussen de verschillende publieke belangen, is moeilijk vast te leggen in wet- en regelgeving.

³⁵ Kamerbrief met reactie op het eindrapport van EU-rapporteur over de geplande herziening van de EU-slotverordening, Tweede Kamer der Staten Generaal

5. Staatsdeelneming

In dit hoofdstuk beoordelen we het beheer van het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat in Schiphol om het publiek belang van verbondenheid te borgen. Zoals ook vermeld in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 ('Nota') is het publiek belang van het aandeelhouderschap in Schiphol verbonden aan het borgen van optimale internationale bereikbaarheid en netwerkqualiteit, gecombineerd met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart.³⁶

In het vorige hoofdstuk wordt geconcludeerd dat de geldende wet- en regelgeving de publieke belangen van de luchtvaart in grote mate kunnen borgen, maar niet (kunnen) voorzien in de (volledige) borging van het publiek belang van verbondenheid. Deze conclusie rechtvaardigt verdere manieren van overheidsingrijpen. In dit hoofdstuk wordt het beheer van het aandelenbelang in Schiphol om het publiek belang te borgen beoordeeld.

5.1. Activiteiten Schiphol lenen zich nog steeds voor een vennootschap

Een randvoorwaarde voor het aandeelhouderschap in Schiphol is dat de activiteiten van Schiphol vanuit een bedrijfseconomisch punt geschikt zijn voor een vennootschap.³⁷ Hierbij vereist de staat dat de deelneming voldoende (toegang tot) financiële middelen heeft om haar activiteiten op de korte en lange termijn uit te kunnen voeren.³⁸ We kijken hierbij naar drie samenhangende aspecten: I. Een goed afgebakende dienst, II. Het behalen van voldoende rendement, III. Zelfstandige financiering.

I. Een goed afgebakende dienst

Een belangrijk aspect van uitvoering door een vennootschap is dat er bedrijfsmatig kan worden voorzien in een goed definieerbaar product of dienst waarvoor een prijs of tarief kan worden gevraagd. De bedrijfsactiviteiten van Schiphol kunnen worden onderverdeeld in luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten.

De luchtvaartactiviteiten betreffen het gebruik van de faciliteiten die Schiphol aanbiedt aan luchtvaartmaatschappijen. Dit omvat o.a. het gebruik van landings- en opstijgingsbanen, parkeergelegenheid voor vliegtuigen, de afhandeling van passagiers en hun bagage, vrachtinfrastructuur en veiligheidsdiensten.³⁹ De tarieven en voorwaarden die Schiphol de luchtvaartmaatschappijen oplegt om gebruik te maken van deze faciliteiten en diensten, zijn de zogenoemde havengelden. De onafhankelijke toezichthouder, de Autoriteit Consument & Markt (ACM), heeft vastgesteld dat Schiphol over een economische machtspositie beschikt met betrekking tot de luchtvaartactiviteiten⁴⁰, waardoor de havengelden sectorspecifiek worden gereguleerd. De opbouw van de gereguleerde tarieven wordt beschreven in de Wet luchtvaart (2006)⁴¹ en verder gespecificeerd in Besluit Exploitatie Luchthaven (2017)⁴², beide conform de Europese richtlijn inzake luchthavengelden (2009).⁴³

36 Nota Deelnemingenbeleid 2022, Rijksoverheid (2022)

37 Handboek evalueren deelnemingen (2023)

38 Rol van de overheid bij staatsdeelnemingen, Rijksoverheid (z.d.)

39 Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, artikel 2, Overheid Wettenbank (z.d.)

40 Onderzoek economische machtspositie Schiphol en wenselijkheid regulering, ACM (2010)

41 Wet luchtvaart, Overheid Wettenbank (z.d.)

42 Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017, Overheid Wettenbank (z.d.)

43 Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (2009)

De niet-luchtvaartactiviteiten betreffen de activiteiten die verbonden zijn met de luchtvaartactiviteiten en die deels gebonden zijn aan de locatie van de luchthaven. Dit betreft activiteiten op het gebied van winkels, horeca, media, vastgoedontwikkeling, verhuren en autoparkeergelden, als ook internationale activiteiten.⁴⁴ De ACM heeft vastgesteld dat Schiphol geen economische machtspositie bezit binnen de niet-luchtvaartactiviteiten.⁴⁵ Om deze reden worden de tarieven voor deze activiteiten niet gereguleerd, waardoor er vrije marktwerking van toepassing is. Schiphol bepaalt hier dus zelf de tarieven.

In de regulering is in het beginsel gekozen voor een systematiek met een 'dual till'.⁴⁶ Dit betekent dat er een duidelijk onderscheid is tussen luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten, waarbij in principe geen cross-subsidie plaatsvindt: luchtvaartmaatschappijen betalen alleen voor luchtvaartactiviteiten en delen tegelijkertijd niet mee in de winst van de niet-luchtvaartactiviteiten. Het hoofddoel van het huidige reguleringssysteem is het voorkomen van misbruik door Schiphol van haar marktmacht ten opzichte van de gebruikers, de luchtvaartmaatschappijen.⁴⁷ Om Schiphol een marktconforme en competitieve operatie te laten voeren, is er sinds de wetwijziging van 2017 een 'hybrid till' van toepassing, waarbij er een verplichte bijdrage is vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten ter bevordering van de concurrentiepositie van Schiphol.⁴⁸

Concluderend kan worden gesteld dat Schiphol twee duidelijk afgebakende diensten aanbiedt: luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. Aan beide diensten zijn vergoedingen gekoppeld voor activiteiten of het gebruik van Schiphols faciliteiten en zijn dus goed definieerbaar.

II. *Het behalen van voldoende rendement*

Voor de twee goed afgebakende diensten, luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten, kan Schiphol een prijs in rekening brengen. Schiphol stelt de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten vast, rekening houdend met het wettelijk kader. Hieronder beschrijven we allereerst de tariefsystematiek die hierop van toepassing is.

Tariefsystematiek

De Wet luchtvaart stelt dat de havengelden van Schiphol kostengeoriënteerd dienen te zijn.⁴⁹ Dit houdt in dat de tarieven niet meer mogen bedragen dan het totaal van de kosten, inclusief het (toegestane) rendement. De tarieven worden opgebouwd uit verschillende elementen, ook wel 'building blocks' genoemd.⁵⁰

Tabel 9 – Afzonderlijke building blocks van tarievenopbouw

A	B	C	D	E	F
Verkeer en vervoer	Kosten-ontwikkeling	Regulatory Asset Base (RAB)	WACC	Niet-luchtvaart bijdrage	Verrekeningen

44 Wet luchtvaart, Schiphol (z.d.)

45 Onderzoek economische machtspositie Schiphol en wenselijkheid regulering, ACM (2010)

46 In de regulering kan gekozen worden voor een 'single-till' of 'dual-till'. Bij single-till wordt de totale winst van de luchthaven bekeken, inclusief zowel de luchtvaartactiviteiten als de niet-luchtvaartactiviteiten. Bij dual-till worden deze twee soorten activiteiten gescheiden gereguleerd

47 Evaluatie van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven schiphol, Kamerbrief (2012)

48 Wijziging van de Wet luchtvaart Memorie van toelichting 34 197, Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015)

49 Wet luchtvaart, artikel 8.25dc, derde lid, Overheid Wettenbank (z.d.)

50 Besluit tarieven en voorwaarden 2025-2027 Schiphol, ACM (2025)

Tabel 9 geeft de afzonderlijke building blocks weer. Dit betreft (A) de verkeers- en vervoersaantallen en de gelden die hieraan verbonden zijn, (B) de kostenontwikkeling⁵¹, (C) de waardeontwikkeling van de geregeerde activa, ofwel de 'Regulatory Asset Base' (RAB), (D) een gemaximeerd rendement berekend door de gewogen gemiddelde kosten van kapitaal (WACC), (E) de bijdrage uit niet-luchtvaartactiviteiten en (F) de verrekeningen die Schiphol mag toepassen wanneer er een verschil is tussen de *begrote* en *daadwerkelijke* opbrengsten en kosten, voor zover dit veroorzaakt is door een verschil in volume van verkeer en vervoer⁵².

Per 1 juli 2017 is de Wet luchtvaart op enkele onderdelen gewijzigd.⁵³ De wetswijziging, voor het eerst toegepast in de tariefperiode 2019-2021, bepaalt o.a. dat de tarieven en voorwaarden van Schiphol voor een periode van drie jaar worden vastgesteld (voorheen jaarlijks).⁵⁴ Daarnaast maakt de herziene Wet luchtvaart het verplicht om een bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten in de tariefstelling op te nemen.⁵⁵ Het doel van deze verplichte bijdrage is om de concurrentiepositie van Schiphol te versterken. Een hogere bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten zorgt immers (*ceteris paribus*) voor een lager tarief. De aandeelhouders van Schiphol bepalen de hoogte van deze bijdrage, rekening houdend met de financierbaarheid van investeringen en de continuïteit van de onderneming.⁵⁶ Door de bijdrage verplicht te stellen kan daarnaast onnodige inmenging in de bedrijfsvoering worden voorkomen.

Tabel 10 – Tariefsverhoging en WACC luchtvaartactiviteiten 2019-2027⁵⁷

Tariefperiode 2019-2021			Tariefperiode 2022-2024			Tariefperiode 2025-2027		
2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
11%	9%	4%	9%	12%	15%	41%	7%	(12%)
WACC: 2,71%			WACC: 3,21%			WACC: 5,36%		

Schiphol heeft over de periode 2019-2021 gebruik gemaakt van toegestane compensaties en verrekeningen en heeft haar tarieven cumulatief met 26% verhoogd.⁵⁸ Deze verhoging zag vooral toe op de dekking van verhoogde operationele kosten en investeringen. In de daaropvolgende periode (2022-2024) was de cumulatieve verhoging 40%. De tariefsverhoging in deze periode is voornamelijk gedreven door verrekeningen van verliezen als gevolg van volumeverschillen uit de coronajaren, zoals toegestaan onder de (herziene) Wet luchtvaart.⁵⁹

In oktober 2024 heeft Schiphol aangekondigd de tarieven voor luchtvaartactiviteiten voor de periode 2025-2027 met 33% te verhogen. De tarieven stijgen in 2025 met 41%, in 2026 met 7% en dalen in 2027

51 Op basis van dit toerekeningssysteem kan Schiphol enkel de kosten van luchtvaartactiviteiten toerekenen aan tarieven, Toerekeningssysteem 2025 - 2027 luchtvaartactiviteiten Schiphol (2024)

52 De wijze waarop de verrekeningen worden verspreid over de volgende boekjaren is afhankelijk van de aard van de verrekeningen en is nader geregeld in het vigerende Besluit exploitatie luchthaven Schiphol, artikel 20

53 In lijn met Europese richtlijn inzake luchthavengelden (2009)

54 Wet luchtvaart, Overheid Wettenbank (z.d.)

55 Dit zorgt voor een hybride karakter in de 'dual till'. In vergelijking met de vrijwillige bijdrage als voorheen, wordt onnodige inmenging in de bedrijfsvoering voorkomen, Wijziging van de Wet luchtvaart Memorie van toelichting 34 197, p. 7, Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015)

56 Wet luchtvaart Artikel 8.25dd, Overheid Wettenbank (z.d.)

57 Jaarverslag 2019, p. 99, Schiphol (2020), Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 Schiphol, p. 12 ACM (2022), Besluit tarieven en voorwaarden 2025-2027 Schiphol, p. 36 ACM (2025), voor 2024 bedroeg de verwachte tariefsverhoging 12%, maar is deze bijgesteld naar 15%

58 Cumulatieve verhoging over de tariefperiode

59 Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 Schiphol, p. 2 ACM (2022)

met 12%, onder voorbehoud van eventuele tussentijdse verrekeningen. De tariefsverhoging in 2025 is een optelsom van verschillende factoren, zoals inflatie, personeelsuitbreidingen⁶⁰, gestegen rentes, lagere passagiers- en vluchtaantallen en verrekening van een deel van de coronaverliezen uit 2021.⁶¹ De gestegen rente is terug te zien in stijging van de WACC: voor de tariefperiode 2025-2027 bedraagt deze namelijk 5,36% (na belastingen).⁶²

Vanuit de opbrengst van de verhoogde tarieven zal Schiphol o.a. investeren in bestaande activa die hun levensduur hebben bereikt en nieuwe activa die de dienstverlening optimaliseren. Op 4 juni 2025 heeft de ACM gepubliceerd dat deze nieuwe tarieven in overeenstemming zijn met de Wet luchtvaart en mogen worden toegepast.⁶³ Luchtvaartmaatschappijen zijn vervolgens naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) gestapt, waarmee ze de tariefsverhoging aanvechten.

Het behalen van voldoende rendement

Op basis van de opbrengsten, gerelateerd aan de diensten, is Schiphol in staat een rendement te maken. Om te beoordelen of Schiphol voldoende rendement kan behalen, evalueren we dit aan de hand van de volgende criteria:

- Wordt er een positief rendement behaald? Hierbij wordt er per boekjaar bekeken of Schiphol een netto winst of verlies heeft gerealiseerd.
- Is het rendement op eigen vermogen in lijn met de doelstelling van Schiphol? Hierbij toetsen we het rendement op eigen vermogen en hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de gecommuniceerde doelstelling van Schiphol.⁶⁴
- Is het rendement van Schiphol in lijn met de met de gewogen gemiddelde kostenvoet van het kapitaal (WACC), ofwel realiseert Schiphol voldoende (operationeel) rendement om de financieringskosten te dekken? Hierbij berekenen we het (operationele) rendement op geïnvesteerd kapitaal en hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de WACC van Schiphol over de 2018-2024 periode.

Voor de evaluatie op de drie criteria, zie Appendix 6 – Het behalen van voldoende rendement.

60 Zowel intern bij Schiphol als security

61 Corona verliezen mogen worden verrekend worden over een periode van 6 jaar. Besluit tarieven en voorwaarden 2025-2027 Schiphol, p. 2 ACM (2025)

62 Jaarverslag 2024, p. 39, Schiphol (2025)

63 Tariefverhoging Schiphol niet onredelijk, ACM (2025)

64 Ten aanzien van een rendementsdoelstelling draait het voor de Staat niet om winstmaximalisatie, maar om een rendement dat nodig is om de financiële waarde van het bedrijf te behouden en de continuïteit, en daarmee de publieke belangen, te kunnen waarborgen, Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2024 (2025)

Tabel 11 - Kengetallen Schiphol⁶⁵

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Omzet (€ mln.) ⁶⁶	1.616	1.728	624	885	1.299	1.701	2.410
Bruto bedrijfsresultaat vóór afschrijvingen en amortisatie ('EBITDA') ⁶⁷ (€ mln.)	635	689	(206)	154	179	350	898
Nettowinst / (verlies) ⁶⁸ (€ mln.)	286	362	(423)	104	(77)	22	418
Eigen vermogen ⁶⁹ (€ mln.)	4.136	3.814	3.363	3.531	3.506	3.499	3.900
EBITDA marge (%)	39%	40%	(33%)	17%	14%	21%	37%
Rendement op eigen vermogen ⁷⁰ (%)	7,0%	8,3%	(13,8)%	3,0%	(2,5)%	2,9%	7,9%
Rendement op eigen vermogen doelstelling (%) ⁷¹	5,4%	6,0%	6,3%	(5,1%)	4,5%	4,6%	6,5%
Rendement op geïnvesteerd kapitaal (%) ⁷²	4,5%	4,6%	(5,8%)	(1,4%)	(1,4%)	0,1%	4,9%
Gewogen gemiddelde kostenvoet van kapitaal (WACC) (%) ⁷³							5,6%

65 Jaarverslag 2024, p. 297, Schiphol (2025)

66 Omzet inclusief resultaten uit reële waardewijzigingen

67 EBITDA zoals gerapporteerd, niet aangepast voor de accountingfout in 2020; jaarverslag 2024, p. 297, Schiphol (2025)

68 Netto resultaat inclusief resultaten uit reële waardewijzigingen en 'one-offs', inclusief non-controlling interest, 2020 bedrag na correctie voor accountingfout; Schiphol jaarverslag, p.297, Schiphol (2024); Schiphol jaarverslag, p.132, Schiphol (2021)

69 Eigen vermogen inclusief 'non-controlling interests'

70 Gerapporteerd rendement op eigen vermogen, exclusief resultaten uit reële waardewijzigingen en 'one-offs', exclusief 'non-controlling interests'

71 Jaarverslag 2019, p. 30, 32, Schiphol (2020), Jaarverslag 2021, p. 24, 26, Schiphol (2022), Jaarverslag 2023 p. 30,32, Schiphol (2024)

72 Bedrijfsresultaat minus statutaire belastingen / gemiddeld geïnvesteerd kapitaal (i.e. rentedragende schuld plus eigen vermogen minus kaspositie), gecorrigeerd voor accountingfout in 2020

73 5,6% voor de periode 2018-2024, uitgangspunten van de berekening te vinden in Appendix 7

Tabel 12 - Kengetallen per bedrijfsactiviteit Schiphol⁷⁴

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Omzetbijdrage luchtvaartactiviteiten ⁷⁵ (%)	55%	56%	43%	46%	55%	58%	58%
Omzetbijdrage niet-luchtvaartactiviteiten ⁷⁶ (%)	45%	44%	57%	54%	45%	42%	42%
Operationeel resultaat luchtvaartactiviteiten ⁷⁷ (€ mln.)	(39)	(7)	(521)	(348)	(192)	(113)	69
Operationeel resultaat niet- luchtvaartactiviteiten ⁷⁸ (€ mln.)	407	402	(18)	203	40	119	475

Concluderend kan worden gesteld dat Schiphol over de volledige periode, met uitzondering van de coronajaren, een positief rendement heeft gerealiseerd. In de pre-corona jaren (2018 en 2019) en in 2024 is Schiphol tevens in staat geweest om een rendement op eigen vermogen boven de doelstelling te genereren. Echter was de impact van de coronacrisis dusdanig, dat de eigen rendementsdoelstelling in de periode 2020-2023 niet is gehaald.⁷⁹ We zien dat het rendement op geïnvesteerd kapitaal achterblijft bij de (gewogen) financieringskosten, gedreven door de financiële resultaten van de luchtvaartactiviteiten. Dit geeft aan dat er nog (verdere) verbetering wenselijk is om financiële waarde voor (alle) financiers te genereren. Het ministerie van IenW onderzoekt momenteel de tariefreguleringssystematiek, waar financieringskosten ook deel van uitmaken.

III. Zelfstandige financiering

Om de mate van zelfstandigheid te bepalen wordt gekeken naar Schiphols vermogen om haar bedrijfsvoering te continueren zonder structurele bijdrage vanuit de overheid. Deze zelfstandigheid beoordelen we op basis van de ontwikkeling op (i) operationele kasstromen, (ii) geplande en uitgevoerde investeringen, (iii) uitbetaling van dividend en (iv) externe financierbaarheid, inclusief kredietbeoordeling. De kredietbeoordeling is een belangrijk instrument voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van een onderneming. Deze beoordeling geeft aan hoe waarschijnlijk het is dat de onderneming aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. De staat verwacht van deelnemingen dat ze minimaal een 'A-' beoordeling hebben. Schiphols eigen beleid is erop gericht een credit rating van minimaal 'A+' te behouden. Een sterke kredietbeoordeling biedt Schiphol toegang tot gunstigere leenvoorwaarden en lagere rentetarieven, wat van belang is voor de financiering van lopende en toekomstige investeringen.

⁷⁴ Jaarverslag 2024, p.212 Schiphol (2025)

⁷⁵ Betreft enkel omzet 'airport charges' uit het 'Aviation' segment

⁷⁶ Totale omzet minus omzet 'airport charges' uit het 'Aviation' segment

⁷⁷ Operationeel resultaat 'Aviation', als gerapporteerd in het jaarverslag

⁷⁸ Totaal operationeel resultaat minus operationeel resultaat van 'Aviation', als gerapporteerd in het jaarverslag

⁷⁹ In 2021 werd Schiphols eigen rendementsdoelstelling wel behaald, maar indien wordt genormaliseerd voor coronasubsidies en eenmalige gebeurtenissen niet meer

We delen de evaluatie van de zelfstandigheid op in de volgende vier periodes:

- Periode voor de coronacrisis (2018-2019)
- Coronaperiode (2020-2022)
- Periode na de coronacrisis (2023-2024)
- Vooruitblik (vanaf 2025)

Voor de evaluatie per beoordelingsperiode, zie Appendix 8 – Zelfstandige financiering.

Tabel 13 – Kengetallen en kredietbeoordeling Schiphol

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nettowinst / (verlies) ⁸⁰ (€ mln.)	286	362	(423)	104	(77)	22	418
Kaspositie (€ mln.)	387	155	753	920	1.051	785	451
Eigen vermogen ⁸¹ (€ mln.)	4.136	3.814	3.363	3.531	3.506	3.499	3.900
Schuld ⁸² (€ mln.)	2.567	2.772	4.848	5.390	5.350	4.951	5.228
Operationele kasstroom (€ mln.)	526	523	(171)	(79)	353	478	684
Investerings ⁸³ (€ mln.)	581	860	787	450	444	678	1.010
Dividend ⁸⁴ (€ mln.)	117	0 ⁸⁵	0	0	0	0	0
Dividenduitkeringspercentage ⁸⁶ (%)	42%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Solvabiliteitsratio (%)	55%	55%	40%	35%	36%	37%	38%
Leverage ratio ⁸⁷ (x)	4.1x	4.2x	(26.9x)	47.1x	10.2x	7.5x	5.6x
Moody's – kredietbeoordeling	A1	A1	A1	A1	A2	A2	A2
S&P – kredietbeoordeling	A+	A+	A	A	A-	A	A
Moody's – outlook	Stable	Stable	Negative	Negative	Stable	Stable	Stable
S&P – outlook	Stable	Stable	Negative	Negative	Stable	Stable	Positive

Concluderend kan worden gesteld dat Schiphol in de periode 2018-2024 in staat is geweest om zelfstandig zorg te dragen voor haar betalingsverplichtingen en investeringen. Ondanks dat de staat geen directe financiële bijdrage of kapitaalinjectie heeft gedaan, waren er wel verschillende (financiële) maatregelen benodigd tijdens de coronaperiode (2020-2022): bijvoorbeeld het niet uitkeren van het eerder voorgestelde dividend, het aantrekken van additionele financiering en de beëindiging van de kruisparticipatie met Aéroports de Paris. In de periode daarna (2023-2024) is het operationeel resultaat en

80 Netto resultaat inclusief resultaten uit reële waardewijzigingen en 'one-offs', inclusief non-controlling interest, 2020 bedrag na correctie voor accountingfout; Schiphol jaarverslag, p.297, Schiphol (2024); Schiphol jaarverslag, p.132, Schiphol (2021)

81 Eigen vermogen inclusief 'non-controlling interests'

82 Gerapporteerde rentedragende schulden, Royal Schiphol Group N.V.

83 Investerings in vaste activa, staatsdeelnemingen (2018-2024)

84 Dividend betaald uit de winst van het desbetreffende jaar

85 Als gevolg van de coronacrisis heeft Schiphol besloten geen dividend over het jaar 2019 uit te keren, in tegenstelling tot het eerder aangekondigde dividend van €151 miljoen

86 Berekend als dividend/winst van het desbetreffende jaar

87 S&P aangepaste rentedragende Schuld / EBITDA, Royal Schiphol Group N.V. Creditstats Direct, S&P (z.d.)

daarmee de financiële positie weer sterk verbeterd. De investeringen zijn daarmee ook opgeschroefd tot boven het oude niveau. Ondanks het substantiële investeringsprogramma voor de komende jaren verwachten de kredietbeoordelaars dat Schiphol (op korte termijn) zelfstandig haar financieringsbehoefte kan invullen, wat onder andere blijkt uit de 2025 S&P kredietbeoordeling update naar A+, hetgeen boven het minimum van A- is dat de staat verwacht van staatsdeelnemingen. De verhoogde havengelden en Schiphols sterke liquiditeitspositie, mede veroorzaakt door de verlaging van het dividend, liggen hieraan ten grondslag.

Conclusie

In 5.1 hebben we onderzocht of de activiteiten van Schiphol vanuit een bedrijfseconomisch punt geschikt zijn voor een vennootschap. Hierbij vereist de staat dat de deelneming voldoende (toegang tot) financiële middelen heeft om haar activiteiten op de korte en lange termijn uit te kunnen voeren.⁸⁸ We hebben hierbij naar drie samenhangende aspecten gekeken: I. Een goed afgebakende dienst, II. Het behalen van voldoende rendement, III. Zelfstandige financiering. Er is geconcludeerd dat het een afgebakende dienst betreft, er een positief rendement kan worden gerealiseerd en Schiphol in staat is zichzelf te financieren. Zodoende is Schiphol vanuit een bedrijfseconomisch punt geschikt voor een vennootschap.

5.2. Aandeelhouderschap in Schiphol heeft toegevoegde waarde

In deze paragraaf wordt de doeltreffendheid van het aandeelhouderschap van de staat in Schiphol beoordeeld en daarmee de toegevoegde waarde van het aandeel van de staat in Schiphol. Tevens beoordeelt deze paragraaf in hoeverre de keuze voor Schiphol als staatsdeelneming nog steeds doelmatig, rechtmatig, uitvoerbaar en proportioneel is.

5.2.1. Aandeelhouderschap in Schiphol is doeltreffend

In deze subparagraaf beoordelen we of het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat in Schiphol doeltreffend is geweest in het borgen van het publiek belang verbonden aan de deelneming. Zoals ook vermeld in de Nota is het publiek belang van het aandeelhouderschap in Schiphol verbonden aan het borgen van optimale internationale bereikbaarheid en netwerkqualiteit, gecombineerd met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart. In deze subparagraaf zullen zowel de inzet van formele bevoegdheden als overige manieren van invloed van de staat op het te borgen publiek belang uiteengezet worden. Daarna bekijken we hoe doeltreffend deze inzet geweest is in het behouden en borgen van de verbondenheid.

Formele bevoegdheden

Het aandeelhouderschap in Schiphol geeft de staat via de algemene vergadering van aandeelhouders bepaalde vennootschapsrechtelijke bevoegdheden, waarvan de kaders zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek en in de statuten van de vennootschap. Bij de inzet van alle bevoegdheden van het aandeelhouderschap staat de borging van het publiek belang centraal. De staat heeft de wijze waarop het deze zeggenschap invult, uitgewerkt in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Zo is conform de Nota in de statuten van Schiphol vastgelegd dat investeringen boven een afgesproken drempelbedrag door de aandeelhouders moeten worden goedgekeurd. Daarnaast dient de AvA geconsulteerd te worden bij het vaststellen van een nieuwe strategie van de onderneming. Ook de overige in de Nota beschreven zeggenschapsrechten over bijvoorbeeld benoemingen en het beloningsbeleid zijn van toepassing op Schiphol. Daarnaast zijn er afspraken met Schiphol gemaakt met betrekking tot Maatschappelijk

⁸⁸ Rol van de overheid bij staatsdeelnemingen, Rijksoverheid (z.d.)

Verantwoord Ondernemen (MVO) en de financiële positie die voortvloeien uit de Nota. In tabel 14 worden de aandeelhoudersbevoegdheden kort opgesomd. Daarna gaan we in op de meerwaarde van het aandeelhouderschap in Schiphol aan de hand van specifieke bevoegdheden en concluderen we of het aandeelhouderschap doeltreffend geweest is.

Tabel 14 – Bevoegdheden van de staat als aandeelhouder

Thema	Aandeelhoudersbevoegdheden zoals opgenomen in de statuten ⁸⁹
Strategie	Raadpleging van de AvA over koers van de onderneming
Investeringsen	Goedkeuren van investeringen boven drempelbedrag
Benoemingen	Benoemen leden van de RvC, de AvA heeft ook het recht om een voordracht af te wijzen
Beloningen	Vaststellen beloningsbeleid RvB en bezoldiging RvC

Thema	Afspraken met Schiphol voortvloeiend uit de Nota Deelnemingenbeleid
MVO	Afspraken met onderneming over implementatie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
Financiële positie	Afspraken met onderneming over financiële indicatoren en streefwaarden

Strategie

De staat wil betrokken zijn bij de strategie van deelnemingen om er zorg voor te dragen dat de koers die de onderneming kiest in lijn is met het publiek belang. Daarnaast dienen de effecten van de strategie doorgerekend te worden in financiële prognoses en moet de strategie aandacht hebben voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). De strategiecycclus bestaat uit drie fases: voorbereiden, opstellen en opvolgen. De staat vraagt Schiphol minstens elke vijf jaar haar strategie te herijken, zoals ook is opgenomen in de statuten. Er worden vroegtijdig procesafspraken gemaakt over de strategiecycclus, waarbij het beleidsdepartement inzake het publiek belang betrokken is. De raad van bestuur is primair verantwoordelijk, terwijl de aandeelhouder vragen stelt, meedenkt en verwachtingen uitspreekt.

Momenteel is Schiphol bezig met een herijking van haar strategie. In de voorbereidende fase stuurde het ministerie van Financiën een startbrief aan Schiphol zoals ook voorgeschreven in de Nota. In deze startbrief worden de aandachtspunten benoemd waarop de strategie door de staat zal worden beoordeeld. Onder de aandachtspunten vallen de structurele borging van het publiek belang (verbondenheid), maatschappelijk verantwoord ondernemen, financieel beleid en de strategie moet haalbaar en ambitieus zijn. In overleg tussen de verantwoordelijke teams van het ministerie van Financiën en het ministerie van IenW zijn bij deze strategiecycclus ook aandachtspunten opgenomen in de startbrief waaronder leefbaarheid van omwonenden, vrachtvervoer en buitenlandse investeringen. Op deze manier kan het aandeelhouderschap ook proactief bijdragen aan de borging van de publieke belangen waar het beleidsdepartement op stuurt zoals leefbaarheid van omwonenden. De RvB, onder toezicht van de RvC van Schiphol is vervolgens verantwoordelijk voor het formuleren van de strategie, waarbij het verantwoordelijke team bij het ministerie van Financiën steeds actief geconsulteerd wordt.

Schiphol heeft in 2021 haar huidige strategie 'Building back better' vastgesteld en heeft daarmee de afgelopen jaren de weg naar herstel ingezet na de coronacrisis. De strategie stelde in eerste instantie op drie pijlers: Quality of network, Quality of life en Quality of service. Uit gesprekken met de RvB van Schiphol

⁸⁹ Zie Schiphol statuten voor een volledige omschrijving van de aandeelhoudersbevoegdheden

kwam naar voren dat het aandeelhouderschap van de staat Schiphol in staat stelt om publieke belangen centraal in hun strategie op te nemen, wat ook in deze strategie naar voren komt:

- Een hoogwaardige netwerkqualiteit (Quality of network) en een hoge service kwaliteit (Quality of service) sluiten aan bij het borgen van het publiek belang verbondenheid alsmede de duurzame continuïteit van Schiphol.
- Het verbeteren van de leefomgeving (Quality of life) sluit aan bij het belang van leefbaarheid waar de staat zich op richt. Daarnaast heeft Schiphol haar Visie 2050 ontwikkeld waarin staat wat voor luchthavengroep Schiphol in 2050 wil zijn. Hieruit blijkt het streven om te behoren tot de meest duurzame en hoogkwalitatieve luchthavens van de wereld.

Een belangrijke ontwikkeling in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid van 2022 is dat MVO hoog op de agenda is geplaatst. In de Nota van 2022 werd er gesteld dat per staatsdeelneming concrete MVO doelstellingen geformuleerd dienden te worden. Voor Schiphol viel hier onder andere aandacht voor veilige werkomstandigheden onder. Zo kwam Schiphol meermaals in opspraak wegens werkomstandigheden, voornamelijk met betrekking tot bagagemedewerkers en platformmedewerkers. Voor bagagemedewerkers betreft het de fysiek zware werkomstandigheden en voor platformmedewerkers is er veel aandacht voor de schadelijke effecten van de uitstoot van vliegtuigmotoren. Uit de kwartaalnotulen tussen de staat en de RvC en RvB van Schiphol is op te maken dat de staat meermaals naar de stand van zaken met betrekking tot de arbeidsomstandigheden heeft gevraagd en daarbij heeft benadrukt dat de arbeidsomstandigheden van bagage- en platformmedewerkers op orde dienen te zijn. De staat onderstreepte het belang van goede arbeidsomstandigheden en verzocht Schiphol om hier voortvarend mee aan de slag te gaan. In 2023 voegde Schiphol een vierde pijler, Quality of Work, toe aan haar strategie die onder andere toeziet op betere arbeidsomstandigheden voor medewerkers actief op de luchthaven.

Na vaststelling van de strategie volgen periodieke gesprekken tussen de staat, raad van bestuur en commissarissen om de voortgang van de strategie te bespreken, inclusief monitoring van zogenaamde Top Performance Indicators (TPI's) en Major Deliverables (MD's). De TPI's zijn ontworpen om de kernprestaties van Schiphol te meten en te volgen binnen de strategische pijlers van de organisatie. De (MD's) vertegenwoordigen de acties, projecten en mijlpalen die Schiphol uitvoert om haar strategische doelen te realiseren. De TPI's en MD's vormen samen een geïntegreerd systeem om de strategie van Schiphol te implementeren en te monitoren. Elk kwartaal vindt een overleg plaats tussen de staat en de raad van bestuur en een overleg tussen de staat en de raad van commissarissen. Een structureel agendapunt is het bespreken van het presteren op de TPI's en de MD's. In het geval dat er op bepaalde TPI's of MD's beneden verwachting wordt gepresteerd, stelt de staat kritische vragen en worden waar nodig prioriteiten benadrukt. Door de structurele overleggen met de RvB en RvC, inclusief het bespreken van de resultaten op de TPI's en MD's, kan de staat de voortgang van de strategie evalueren en waar nodig aansporen om bij te sturen, zoals gedaan omtrent de werkomstandigheden van bagage- en platformmedewerkers.

Investerings

Investerings boven de in de statuten vastgelegde drempelwaarde moeten door de aandeelhouder worden goedgekeurd.⁹⁰ Deze investeringen worden conform de Nota en het Handboek Investerings staatsdeelnemingen beoordeeld op publiek belang, MVO, rendement en risico's. Voor de beoordeling met betrekking tot het publiek belang wordt het ministerie van IenW geconsulteerd.

⁹⁰ Binnenlandse (des)investerings moeten aan de AvA worden voorgelegd als de waarde hoger dan €200 miljoen is. Voor binnenlandse overnames of concessies is de drempelwaarde €100 miljoen. Voor buitenlandse (des)investerings is de drempelwaarde €100 miljoen, voor buitenlandse overnames of concessies €50 miljoen. Zie Schiphol statuten artikel 14.3 en 14.4 voor een volledige omschrijving van de criteria.

In de afgelopen jaren zijn er verschillende investeringen door Schiphol aan de aandeelhouders ter goedkeuring voorgelegd. Doordat het publiek belang en MVO onderdeel zijn van de criteria worden de investeringsvoorstellen getoetst op aspecten als verbondenheid, circulariteit en andere duurzaamheidsambities. Hieronder evalueren we de voornaamste investeringen waarvoor de staat goedkeuring heeft verleend.

Ontwikkeling van de A-Pier

Omtrent de ontwikkeling van de A-Pier heeft de staat als aandeelhouder goedkeuring moeten geven voor zowel de initiële investering als de budgetverhogingen. Bij de goedkeuringen stond de toegevoegde waarde voor het publiek belang en MVO centraal.

De staat stemde in 2016 in met het investeringsvoorstel van Schiphol voor de bouw van de A-Pier. Deze investering was bedoeld om de capaciteitstekorten op de luchthaven aan te pakken en de concurrentiepositie van Schiphol te versterken. De pier zou ruimte bieden voor zowel wide-body als narrow-body vliegtuigen, wat de flexibiliteit van de luchthaven zou vergroten. Dit voorstel richtte zich met name op Origin/Destination (O/D) passagiers zodat andere gebieden vrijgemaakt konden worden voor transferverkeer. Het ministerie van IenW bevestigde schriftelijk dat de investering in het A-gebied van Schiphol strookt met de publieke belangen die met het aandeelhouderschap in de luchthaven zijn gemoeid. Deze conclusie werd ondersteund door een second opinion van een externe adviseur, die de noodzaak van de investering bevestigde, vooral voor het publiek belang van verbondenheid.

In 2018 kwam Schiphol echter op nieuwe inzichten om het A-gebied ook geschikt te maken voor transferverkeer waarvoor het verhogen van het budget noodzakelijk was. Op deze manier zou er beter kunnen worden geanticipeerd op eventuele (onzekere) ontwikkelingen en veranderingen in de passagiersstroom. De voorgestelde wijziging zou van de A-terminal een full service terminal maken, welke ook transferpassagiers kon verwerken (in plaats van alleen O/D passagiers). Aangezien een verhoging van het budget hiervoor noodzakelijk was, dienden de aandeelhouders hiervoor goedkeuring te verlenen. De staat als aandeelhouder is kritisch op dergelijke verhogingen van budgetten en heeft Schiphol in eerste instantie laten weten geen goedkeuring te kunnen geven op basis van de beschikbare informatie. Schiphol heeft daarom eerst extra informatie aangeleverd. Na beoordeling van de door Schiphol verstrekte informatie, inclusief antwoorden op vragen van de ministeries van Financiën en IenW, werd geconcludeerd dat deze wijziging bijdraagt aan de borging van het publiek belang van verbondenheid. Dit wordt ondergeschreven door de ingebouwde flexibiliteit (mogelijkheid tot transferverkeer) en de ondersteuning van de hub-functie van Schiphol die de investering biedt.

In 2021 werd nogmaals een verzoek tot verhoging van het budget voorgelegd aan de aandeelhouders. Het A-Pier project liep vertragingen op door een conflict tussen Schiphol en de toenmalig aannemer, waardoor de kosten aanzienlijk hoger uitvielen dan oorspronkelijk gepland en er vervolgens goedkeuring voor een verhoogd investeringsbudget werd gevraagd. Aangezien de kern van de investering niet werd veranderd is IenW niet gevraagd om opnieuw te beoordelen of de investering in lijn was met het publiek belang van Schiphol.

De staat was niet geheel tevreden over de informatievoorziening vanuit Schiphol over de budgetoverschrijding. Zo was er niet altijd de gewenste transparantie over de status van het project wat leidde tot de noodzaak om Schiphol aan te spreken op een nauwere betrokkenheid bij de uitvoering van het project. Er werd verwacht dat Schiphol kwartaalrapportages verstrekt over de voortgang van de investering, die vervolgens in kwartaalgesprekken besproken zullen worden. Het ministerie van Financiën heeft dit ook als voorwaarde aan Schiphol gesteld voor toekomstige goedkeuringen.

In 2023 is een contract gesloten met BAM als nieuwe aannemer van de A-Pier, om de bouw van de A-Pier af te ronden. BAM had aangegeven in 2024 met meer duidelijkheid te komen over de tijdslijnen en het budget. In 2024 werd een nieuw voorstel voor een verhoging van het investeringsbudget voor de bouw van de A-Pier aan de staat voorgelegd. Ondanks het Hoofdlijnenbesluit van het kabinet van 24 juni 2022⁹¹, dat voorzag in een reductie van het aantal vliegbewegingen op Schiphol, bleef de A-Pier essentieel. De pier biedt ruimte voor vlootvernieuwing met grotere en nieuwere vliegtuigen en verhoogt de capaciteit voor passagiers. Deze vlootvernieuwing draagt bij aan het publiek belang van duurzaamheid en leefbaarheid. Daarnaast biedt de A-Pier noodzakelijke buffercapaciteit voor onderhoud aan andere pieren, hetgeen belangrijk is voor de kwaliteitsverbetering die Schiphol nastreeft.

Conform de vernieuwde Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 wordt de investering ditmaal ook getoetst op MVO beleid. Schiphol heeft als vereiste gesteld dat het gebouw voldoet aan de LEED Gold standaard, een van de hoogste niveaus van een internationale standaard voor duurzame bouw. Daarnaast past Schiphol de EU taxonomie voor duurzame investeringen toe op het project. Doordat de investering nog steeds voldoet aan de eerder gestelde vereisten en de MVO vereisten zoals gesteld in de Nota, is deze verhoging goedgekeurd. In de kwartaal gesprekken met de RvC sprak het ministerie van Financiën haar tevredenheid uit over de verbetering in transparantie met betrekking tot de project uitvoering en het tijdig beantwoorden van hun vragen. Ook werd gesteld dat Schiphol de 'lessons learned' van het proces met de vorige aannemer goed heeft meegenomen in de aanpak met BAM.

Herontwikkeling Lounge 1

Een andere investering die de staat als aandeelhouder in 2022 heeft goedgekeurd, is de herinrichting van Lounge 1. Lounge 1 heeft een belangrijke functie voor de passagiersstromen en dient als wacht- en winkelruimte. De staat concludeerde dat de investering capaciteitsproblemen verhelpt en de operationele continuïteit verbetert en daarmee de verbondenheid waarborgt. De herinrichting is cruciaal om voldoende capaciteit op het gebied van doorstroom, zitgelegenheid en toiletten te kunnen garanderen. Dit zorgt voor een verbeterde reizigerservaring en versterkt daardoor de concurrentiepositie van Schiphol. De vernieuwde lounge biedt capaciteit voor het verplaatsen van passagiers van en naar de nieuwe A-Pier en voorziet in 'schuifruimte' die nodig is om de renovatiewerken van andere pieren uit te voeren. Technische installaties worden vervangen door duurzamere installaties die de veiligheid en continuïteit waarborgen. Deze nieuwe installaties dragen ook bij aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Vanwege de aandacht van Schiphol voor MVO bij deze investering en de positieve impact op het energieverbruik oordeelde het ministerie van Financiën het investeringsvoorstel ook positief op MVO.

Buitenlandse investeringen

In 2019 heeft Schiphol, in samenwerking met investeerder QIC, een winnend bod uitgebracht voor de aankoop van 70% van de aandelen in Hobart Airport, Australië. De investering is vooraf voorgelegd aan de staat ter goedkeuring. De staat concludeerde dat de investering niet direct bijdraagt aan het borgen van het publiek belang van Schiphol, maar deze ook niet schaadt. Het dient voornamelijk een financieel doel, met de bevestiging van Schiphol dat de investering in Hobart Airport niet ten koste gaat van andere investeringen op Nederlandse luchthavens. Het ministerie van Financiën heeft wel aan Schiphol aangegeven dat zij bij toekomstige investeringen van Schiphol een duidelijkere focus op het publiek belang verwacht, terwijl Schiphol benadrukt dat inkomsten uit internationale investeringen op de lange termijn belangrijk zijn vanwege de druk op de winstgevendheid van Schiphol Amsterdam.

91 Hoofdlijnenbrief Schiphol, Rijksoverheid (2022)

In 2022 is de vernieuwde Nota gepubliceerd en opgenomen dat activiteiten met winstoogmerk en niet bijdragen aan het publiek belang of gelieerd zijn aan de Nederlandse kernactiviteiten, geen goedkeuring zullen krijgen van de staat als aandeelhouder. Dit betekent dus een veranderde opstelling van de staat als aandeelhouder bij de beoordeling van dergelijke investeringsvoorstellen. Zo werd in een kwartaaloverleg door Schiphol benoemd dat de mogelijkheden tot investeren in een andere Europese luchthaven werden onderzocht. Hoewel er nog geen formeel investeringsvoorstel was ingediend, heeft Schiphol wel informatie gedeeld over een mogelijke samenwerkingsovereenkomst. De staat concludeerde dat de door Schiphol overwogen investering in een andere Europese luchthaven vooral financieel gedreven leek, met een beperkte onderbouwing van het publiek belang. Schiphol noemde leereffecten en internationale samenwerkingsverbanden als bijdragen aan het publiek belang. Volgens de staat werden deze onvoldoende onderbouwd en leken van secundair belang. Gezien de op het eerste gezicht beperkte bijdrage aan de Nederlandse publieke belangen, liet de staat in een vroeg stadium weten de investering kritisch te beoordelen. Tot een investeringsvoorstel is het niet gekomen.

In de komende jaren zullen er met het 5-jarig investeringsplan meer investeringsvoorstellen volgen. Deze investeringen zullen voornamelijk betrekking hebben op achterstallig onderhoud en verbeteringen van de infrastructuur van Schiphol. De aandeelhouder heeft een belangrijke rol hierin om te beoordelen welke investeringen bijdragen aan het publiek belang, zoals het ook in het verleden heeft gedaan. De staat als aandeelhouder zal dan ook kritisch zijn bij de beoordeling van (buitenlandse) investeringen die onvoldoende aan dit belang zullen bijdragen.

Benoemingen

Conform de statuten benoemt de algemene vergadering van aandeelhouders de commissarissen. Hierbij wordt het proces doorlopen zoals is opgesteld in het handboek benoemingen.⁹²

De leden van de RvB worden door de RvC benoemd, maar de staat wordt ook in dit proces uitgebreid meegenomen, al behoort dit niet tot de formele bevoegdheden als aandeelhouder. Hierdoor kan de staat eventuele bezwaren uitspreken gedurende het proces. De profielschets wordt in consultatie met de staat opgesteld. Ook bij het opstellen van de longlist en shortlist wordt de staat geconsulteerd op enige bezwaren en worden de profielen met elkaar besproken. De uiteindelijke kandidaat wordt vervolgens uitgenodigd voor een benoemingsgesprek met de directeur van het deelnemingenteam van het ministerie van Financiën, waarin ook de visie en beleidsdoelstellingen van Schiphol worden besproken. Voor de positie van CEO vindt dit gesprek plaats met de Minister van Financiën en de Minister van IenW. De RvC hecht veel waarde aan het maatschappelijke draagvlak van een nieuwe bestuurder en acht het derhalve van belang dat de staat als aandeelhouder nauw betrokken is bij het benoemingsproces. Daarnaast wordt er bij benoemingen gelet op de evenwichtigheid in de samenstelling van de RvC en de RvB. Zo kijkt de aandeelhouder of de leden van de RvC en RvB voldoende oog hebben voor zowel de publieke belangen die met Schiphol gemoeid zijn als voor de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de onderneming opereert.

Bij de verschillende bestuurder benoemingen gedurende de onderzoeksperiode komt de rol van de staat als aandeelhouder duidelijk naar voren. Zo was de staat nauw betrokken bij het benoemingsproces van de CEO in 2024. Zo heeft de staat bij de profielschets benadrukt dat de kandidaat gekwalificeerd moet zijn om Schiphol op de langere termijn terug te brengen naar het gewenste kwaliteitsniveau met oog voor duurzaamheid. Daarnaast verwachtte de staat dat de kandidaat het vermogen heeft om het gesprek te voeren met alle relevante stakeholders, voor goede afwegingen tussen de te borgen publieke belangen.

92 Handboek Benoemingen Staatsdeelnemingen, Rijksoverheid (2023)

Hiermee wordt geborgd dat de CEO effectief kan bijdragen aan zowel de financiële stabiliteit als de te borgen publieke belangen.

Ook voldoende diversiteit in de samenstelling van de RvC en RvB is van belang voor de staat, dit wordt dan ook nadrukkelijk benoemd in de profielschets voor zowel commissarissen als bestuurders. Over de jaren heen voldoet de RvC van Schiphol niet geheel aan de voorwaarden uit de Nota qua diversiteit (ten minste één derde van de commissarissen vrouw en ten minste één derde van de commissarissen man), zoals weergegeven in tabel 15. Van 2018 tot 2020 is de verhouding vrouw met 29% onvoldoende. In de daarop volgende jaren heeft de staat met haar benoemingsrecht kunnen voorzien in een verdeling die wel voldoet aan de voorwaarden uit de Nota. Wat betreft de RvB voldoet de samenstelling wel aan de voorwaarden van 2018 tot 2022 maar niet in 2023 en 2024, weergegeven in tabel 16. Begin 2025 is Esmé Valk benoemd als derde statutair bestuurder van de luchthavengroep waarmee ook de RvB weer voldoet aan de voorwaarden uit de nota.

Tabel 15 - Vrouw / man verhoudingen leden RvC per einde jaar⁹³

RvC	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vrouw	2	2	2	3	2	3	3
Man	5	5	5	3	4	4	4
% Vrouw	29%	29%	29%	50%	33%	43%	43%
% Man	71%	71%	71%	50%	67%	57%	57%

Tabel 16 - Vrouw / man verhoudingen leden RvB per einde jaar⁹⁴

RvB	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vrouw	2	2	3	2	1	0	0
Man	2	2	1	2	2	2	2
% Vrouw	50%	50%	75%	50%	33%	0%	0%
% Man	50%	50%	25%	50%	67%	100%	100%

Beloningen

In de periode 2015-2021 is het beloningsbeleid voor bestuurders van alle staatsdeelnemingen herijkt. De herijkingen hebben geleid tot een matiging van de maximale beloningen. Het beloningsbeleid voor bestuurders in de Nota is opgenomen als: 'De maximale beloning is bepaald door te kijken naar welk deel van de activiteiten overwegend binnen publieke kaders en welk deel van de activiteiten overwegend binnen private kaders plaatsvindt. Vervolgens is voor het publieke deel de Wet normering topinkomens (WNT)⁹⁵ als referentie gebruikt en voor het private deel (maximaal) de mediaan van een private *peer group* met vergelijkbare bedrijven. Indien een variabele beloning wordt uitgekeerd, bedraagt die maximaal 20% van de vaste beloning'. Over de onderzoeksperiode voldeden de beloning van de bestuurders aan deze voorwaarden. In december 2024 is in de Tweede Kamer de motie De Vree aangenomen waarin wordt

⁹³ Jaarverslag deelnemingen, Rijksoverheid (2018-2024)

⁹⁴ Jaarverslag deelnemingen, Rijksoverheid (2018-2024)

⁹⁵ Wet normering topinkomens (WNT), Rijksoverheid (2013)

verzoekt om de WNT zo veel mogelijk van toepassing te laten zijn op staatsdeelnemingen en, indien hiervan wordt afgeweken, via het *comply or explain-principe* te motiveren waarom dit gebeurt.⁹⁶ Naar aanleiding van de Motie de Vree loopt er momenteel een onderzoek vanuit het ministerie van Financiën naar de bestuurdersbeloningen. Hierin zal onder andere gekeken worden in hoeverre de maximale WNT-norm deelnemingen in staat zal stellen om geschikte bestuurders te vinden. Tevens zal in dit onderzoek ook naar de commissarisvergoedingen worden gekeken.⁹⁷

Ook medeaandeelhouders gemeenten Amsterdam en Rotterdam pleiten voor beloningen op het WNT-niveau. Hier staan de wensen van deze aandeelhouders op gespannen voet met de wensen van de deelneming. Volgens het bestuur van Schiphol kan verdere matiging van de maximale beloningen in potentie zeer nadelig zijn voor het aantrekken van gekwalificeerde en deskundige bestuurders en commissarissen. Ook heeft het grote gevolgen voor het salaris voor de lagen onder de RvB. Tot nu toe heeft de staat het beloningsbeleid conform de Nota gehanteerd, of dit van kracht blijft is afhankelijk van de uitkomsten van het lopende externe onderzoek. Schiphol waardeert dat het ministerie van Financiën tot dusver niet heeft afgeweken van het beloningsbeleid zoals in de Nota is opgenomen. Schiphol ziet wel in dat in een scenario waar er geen (of in mindere mate) publieke aandeelhouders zouden zijn, hogere beloningen wellicht toegang zouden geven tot een grotere groep potentiële bestuurders en werknemers in de lagen daaronder.

MVO

Sinds 2019 rapporteert Schiphol Top Performance Indicators (TPI's) en Major Deliverables (MD's) in haar jaarverslag. In totaal zijn dit acht TPI's die jaarlijks terug komen in de jaarverslagen: Veiligheid, Duurzaamheid, Netwerk, Passagiers, Luchtvaartmaatschappijen, Omwonenden, Werknemers en Aandeelhouders. Voornamelijk Veiligheid, Duurzaamheid, Omwonenden en Werknemers hebben betrekking op maatschappelijk verantwoord ondernemen. De MD's veranderen per jaar in onderwerp en aantal. Zoals eerder vermeld wordt de voortgang op deze TPI's en MD's in kwartaal overleggen besproken en kan de staat kritische vragen stellen aan Schiphol wanneer TPI's en MD's niet behaald worden. Zo kon de staat bijvoorbeeld vragen stellen over de gedaalde employee promotor score in 2021 en hoe Schiphol beoogde dit te gaan verbeteren.

Begin 2020 heeft het ministerie van Financiën haar MVO-beleid⁹⁸ met de deelnemingen gedeeld, waaronder Schiphol. Als gevolg daarvan is in het Jaarverslag staatsdeelnemingen 2020 voor het eerst gerapporteerd over de naleving van MVO-richtlijnen. De staat verwachtte van de deelnemingen dat zij een voorbeeldfunctie vervullen in hun eigen sector bij het nemen van hun verantwoordelijkheid voor mensen, de maatschappij en het milieu voor zover deze worden beïnvloed door de bedrijfsactiviteiten. Daarom wordt van staatsdeelnemingen verwacht dat ze zoveel mogelijk aansluiten bij breed gedragen internationale richtlijnen ten aanzien van het opstellen en implementeren van MVO-beleid en transparantie en rapportage.

Een richtlijn waar Schiphol in 2020 nog niet aan voldeed was de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP) en het daarbij horende reporting framework. In het daaropvolgende jaar voldeed Schiphol wel aan de UNGP. Daarnaast dienden de staatsdeelnemingen drie tot zes concrete doelstellingen te formuleren op het gebied van de thema's mensenrechten, veilige werkomgeving, klimaat & milieu en financiële transparantie & anti-corruptie. Deze doelstellingen heeft het ministerie van Financiën met

⁹⁶ Motie De Vree 28165, nr. 437 (2024)

⁹⁷ Kamerstuk 28165, nr. 446, Rijksoverheid (2025)

⁹⁸ Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020, Rijksoverheid (2020)

Schiphol besproken en er is getoetst of deze het juiste ambitieniveau hebben. De doelstellingen betreffen het verbeteren van de veiligheid, CO₂-reductie en het verbeteren van de leefomgeving.

In 2022 werd het MVO-beleid verder aangepast en werden deelnemingen verzocht om zich aan te melden voor de SBTi (Science Based Targets initiative) en de Charter Diversiteit. Schiphol voldeed vóór de aanvraag al aan de vereisten van de Charter Diversiteit, maar was nog niet aangemeld voor de SBTi. MVO werd sinds 2022 een terugkerend onderwerp op de kwartaal overleggen, naast het berekenen van de TPI's en MD's. Zo werd onder andere de ontwikkeling op het SBTi proces besproken waar Schiphol in 2023 door goedkeuring van SBTi van hun korte én lange termijn doelen de eerste grote luchthaven werd met een Net-Zero SBTi accreditatie. Verder heeft brancheorganisatie Airports Council International (ACI) het hoogste niveau voor duurzame luchthavens toegekend aan Amsterdam Airport Schiphol, Eindhoven Airport en Rotterdam The Hague Airport.⁹⁹ De drie luchthavens van de groep behoren tot de eerste tien luchthavens wereldwijd die dit niveau hebben bereikt. Daarnaast heeft Schiphol in 2024 voor het eerste jaar gerapporteerd volgens CSRD, de nieuwe Corporate Sustainability Reporting Directive.

Verder zijn er ook verbeterpunten voor Schiphol, zoals op het gebied van leefbaarheid. De TPI Omwonenden had in 2024 een gemiddelde score van 6,6, wat lager is dan de score van 6,7 in 2023 en onder de doelstelling van 7 uitkomt. De score is gebaseerd op vragenlijsten waar omwonenden aangeven dat er ruimte is voor verbetering met betrekking tot de beperking van geluidsoverlast, verbetering van de leefomgeving en transparante communicatie. Daarnaast was er zoals eerder in de 'Strategie' subparagraaf is benoemd veel aandacht voor de werkomstandigheden van zowel medewerkers in dienst van leveranciers van Schiphol als bij luchtvaartmaatschappijen en grondpersoneel. In de kwartaaloverleggen is dit onderwerp meermaals aan bod gekomen. Schiphol is hier aan het verbeteren, zoals de introductie van rust- en pauzeruimtes, mondkapjes voor iedereen op het platform tegen ultrafijnstof, de aanschaf van tilhulpen en het uitfasen van het gebruik van de hulpmotor van vliegtuigen. Door het blijven agenderen van deze onderwerpen op de kwartaal overleggen benadrukt de staat de prioriteit van MVO.

Uit gesprekken met de RvB van Schiphol blijkt dat Schiphol inziet dat het een andere rol heeft als staatsdeelneming in vergelijking met een private onderneming. Zo is het aandeelhouderschap van de staat volgens de RvB onder andere terug te zien in hoe Schiphol zich heeft gepositioneerd met haar 8-puntenplan om de balans tussen hun luchthavenactiviteiten en de belangen van de omgeving te verbeteren. Zo heeft Schiphol per 1 juli 2024 de reservering op het terrein dat was aangewezen voor de ontwikkeling van een tweede Kaagbaan opgeheven.¹⁰⁰

Financiële positie

Om te evalueren wat de invloed van de staat als aandeelhouder is geweest op de huidige financiële positie van Schiphol is het belangrijk om allereerst te kijken naar het beleid dat werd gevoerd voorafgaand aan de huidige onderzoeksperiode.

Uit de Luchtvaartnota's 2009 en 2020 valt op te maken dat in de periode vanaf 2009 de focus voornamelijk lag op groei van Schiphol.¹⁰¹ Uit de interviews met Schiphol wordt deze focus van de staat erkend. Mede door dit beleid tussen 2009-2018 heeft de staat de groei van het netwerk op Schiphol ondersteund en de positie van Schiphol als een van de meest verbonden luchthavens wereldwijd bevorderd. Volgens Schiphol

99 Jaarverslag 2024, Schiphol (2024)

100 Jaarverslag 2024, Schiphol (2024)

101 In de Luchtvaartnota van 2009 wordt op pagina 4 als het centrale doel geformuleerd: 'het verder ontwikkelen van een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart'. In de luchtvaartnota van 2020 wordt dit op pagina 7 geformuleerd als: 'In de Luchtvaartnota uit 2009 stond het ondersteunen van de groei van de luchtvaart centraal'

zijn onder dit beleid keuzes tot uitstel en afstel van investeringen gemaakt ter bevordering van de concurrentiepositie met betrekking tot prijs. De beperkte investeringen en focus op de groei van Schiphol heeft tot een reductie van de kwaliteit van de infrastructuur geleid. De huidige bestuurders van Schiphol kunnen niet met zekerheid aangeven of het toenmalige beleid van de onderneming anders zou zijn geweest indien de staat geen aandeelhouder zou zijn geweest.

In de 'Exploitatie Luchthaven Schiphol' rapporten worden meermaals zorgen geuit over mogelijke capaciteitsgebreken door het uitblijven van investeringen. In het rapport van 2011 werd voorspeld dat er tussen 2011 en 2015 een groeiend tekort zou ontstaan aan gatecapaciteit voor zowel narrow-body als wide-body vliegtuigen.¹⁰² In het rapport van mei 2017 meldt Schiphol opnieuw dat er tussen 2017 en 2021 een groeiend tekort aan capaciteit wordt verwacht, zowel voor gates als voor ruimte in de terminal.¹⁰³ De Luchtvaartnota 2020-2050 zet echter een nieuwe koers uit naar een duurzame luchtvaartsector die Nederland goed blijft verbinden met de rest van de wereld. In deze nota is de focus van groei verschoven naar een duurzame luchtvaartsector om Nederland goed te blijven verbinden, waar de focus van kwantiteit verschuift naar kwaliteit. Voor de staat als aandeelhouder is het daarom van belang dat Schiphol in de afgelopen jaren is begonnen om de investeringsachterstand in te halen en dit aankomende jaren continueert.

Hieronder bespreken we een aantal specifieke onderwerpen en situaties die verband houden met de financiële situatie waar de staat als aandeelhouder invloed op heeft gehad.

Havengelden en verplichte bijdrage

Zoals ook genoemd in 5.1 kunnen investeringen in luchtvaartactiviteiten tot op zekere hoogte doorbelast worden aan luchtvaartmaatschappijen in de vorm van havengelden. Door het gebrek aan investeringen in de periode 2009-2018 kon Schiphol relatief lage havengelden hanteren. Schiphol heeft over de periode 2019-2021 haar tarieven cumulatief met 24% verhoogd. Deze verhoging zag vooral toe op de dekking van de verhogingen in investeringen en gestegen operationele kosten.

De tariefperiode 2019-2021 was de eerste periode waar de aandeelhouders beschikten over het vaststellen van de verplichte bijdrage vanuit de opbrengsten van de niet-luchtvaartactiviteiten naar de luchtvaartactiviteiten. De verplichte bijdrage wordt vastgesteld door de aandeelhouders en vervangt de vrijwillige bijdrage die voorheen door Schiphol werd vastgesteld. De omvang van de vrijwillige bijdrage heeft in het verleden tot discussie geleid waarbij de aandeelhouder en het beleidsverantwoordelijke departement werden betrokken. Door de bijdrage verplicht te stellen wordt een grotere mate van duidelijkheid en transparantie gecreëerd over deze bijdrage dan over de vrijwillige bijdrage. De verplichte bijdrage kan ingezet worden om een verhoging van de luchthaventarieven te beperken, ter versterking van de concurrentiepositie. De beschikbare ruimte voor de bijdrage wordt berekend als het verschil tussen het verwachte gemiddelde rendement op eigen vermogen en het normrendement, dat door de overheid is vastgesteld. Van de beschikbare ruimte wordt de verplichte bijdrage berekend door middel van een representatieve benchmark die de luchtvaartopbrengsten van Schiphol vergelijkt met haar concurrenten. De aandeelhouders selecteren deze benchmark. De verplichte bijdrage die uit deze berekening komt ligt tussen 0% (laagste kosten) en maximaal 100% (hoogste kosten) van de beschikbare ruimte, afhankelijk van Schiphols prijspositie ten opzichte van de benchmark luchthavens. De verplichte bijdrage kan met maximaal 20 procentpunt van de beschikbare ruimte verhoogd of verlaagd worden. De aandeelhouders bepalen discretionair of gebruik gemaakt wordt van deze ruimte en wat de hoogte van het percentage is

¹⁰² Exploitatie Luchthaven Schiphol, Schiphol (2011)

¹⁰³ Exploitatie Luchthaven Schiphol, Schiphol (2017)

waarmee de verplichte bijdrage verhoogd of verlaagd wordt. Bij de vaststelling van de bijdrage dient ook rekening te worden gehouden met de continuïteit van de onderneming en de financierbaarheid van investeringen.

Voor de periode 2019-2021 is de staat in overleg met haar mede aandeelhouders uitgekomen op een totale bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten van €75 miljoen. In deze bijdrage van €75 miljoen is ook een verhoging vanuit de discretionaire ruimte van 17,1% opgenomen (waarbij 20% het maximum is), waartoe de staat in overleg met haar medeaandeelhouders heeft besloten. De staat beargumenteert dat alhoewel de tarieven momenteel laag zijn en een hoge bijdrage niet noodzakelijk is, er wordt verwacht dat de tarieven in de komende jaren zullen stijgen. Om deze verwachte stijging enigszins te compenseren en de concurrentiepositie van Schiphol te behouden, is ervoor gekozen om een bijdrage van €75 miljoen vast te stellen.

Voor de periode 2022-2024 heeft Schiphol ervoor gekozen om de havengelden significant te verhogen mede ter compensatie van de verliezen veroorzaakt door de coronacrisis. De staat heeft mede met haar medeaandeelhouders gekozen om geen financiële bijdrage te leveren vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten aan de luchtvaartactiviteiten. De belangrijkste reden daarvoor is dat de Wet luchtvaart voorschrijft dat rekening moet worden gehouden met de continuïteit van de onderneming en de financierbaarheid van investeringen, waar een bijdrage aan de havengelden niet bevorderlijk zou zijn voor de financierbaarheid van investeringen. Daarnaast spelen ook het in de voorafgaande periode gerealiseerde rendement een rol en werd een beperkte effect op de concurrentiepositie van Schiphol verwacht.

Voor de periode 2025-2027 heeft Schiphol ervoor gekozen om de havengelden verder te verhogen onder andere ter dekking van gestegen kosten. KLM heeft aan het ministerie van Financiën aangegeven dat haar kosten aan tarieven in 2025 als gevolg van de stijgingen van Schiphol sterk zullen toenemen. KLM stelt dat deze tariefstijging zou leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Schiphol, stijgende ticketprijzen en beperkte investeringsmogelijkheden voor KLM. Mede door de geuite zorgen van KLM en andere luchtvaartmaatschappijen heeft de staat als aandeelhouder in een gesprek met de CEO en CFO van Schiphol aangegeven dat een matiging van de tariefstijging wenselijk is, waardoor Schiphol besloten heeft om een vrijwillige bijdrage van €100 miljoen uit de luchtvaartactiviteiten te leveren. Er is gekozen voor een bijdrage vanuit luchtvaartactiviteiten omdat de tariefstijgingen mede gerelateerd zijn aan de lagere luchtvaartactiviteiten gedurende de coronajaren. Derhalve werd het door het ministerie van Financiën logischer geacht dat Schiphol een (luchtvaart gerelateerde) vrijwillige bijdrage doet dan een bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten.

Middels het aandeelhouderschap heeft de staat via zowel formele als informele bepalingen omtrent bijdrages van Schiphol aan de luchtvaartactiviteiten kunnen sturen op het publiek belang verbondenheid. Hierbij heeft de staat per bijdrage afwegingen gemaakt ten behoeve van de continuïteit van Schiphol tussen de financiële positie van Schiphol (inclusief de investeringsbehoefte) en aan de andere kant de concurrentiepositie.

Dividendbeleid

Het dividendbeleid van Schiphol sinds 2016 voorziet in een maximale uitkering van 60% van het nettoresultaat, exclusief bepaalde niet-contante posten. Echter, door de coronacrisis werd besloten om geen dividend over 2019 uit te keren aangezien dit de financiële positie van Schiphol in gevaar kon brengen. Sindsdien is er geen dividend meer uitgekeerd. Door de coronacrisis is de financiële positie van Schiphol getroffen, met gedaalde inkomsten en negatieve nettoresultaten in 2020, 2021 en 2022, resulterend in totale nettoverliezen van €836 miljoen. Om voldoende liquiditeit te behouden, heeft

Schiphol nieuwe schulden uitgegeven, waardoor de lange termijnschuld steeg van €2,7 miljard in 2019 naar €5,4 miljard in 2022. Deze schuldenlast heeft de balans en financiële ratio's verslechterd, met een daling van de solvabiliteit van 56% in 2019 naar 36% in 2022 en een daling van de kredietbeoordeling naar 'A-'.¹⁰⁴

Om te voorkomen dat de financiële positie verder zou verslechteren, werd er door het ministerie van Financiën verzocht bepalingen aan het dividendbeleid toe te voegen. Hierdoor is niet alleen de behaalde winst in een boekjaar bepalend voor het wel of niet uitkeren van dividend, maar zijn ook herstel van financiële waardes op de balans, schuldpositie en kredietbeoordeling van belang. Deze wijzigingen zijn ingegeven door het deelnemingenbeleid op de financiële positie uit de Nota. Het dividendbeleid moet daarnaast ruimte bieden aan Schiphol om haar investeringsagenda te kunnen uitvoeren. Dit beleid heeft als hoofddoelen het waarborgen van continuïteit van een deelneming en behoud van de lange termijn financiële waarde. Voor de komende vijf jaar is derhalve het dividendbeleid aangepast van een winstuitkeringspercentage van 60% naar 30% zodat Schiphol haar investeringsagenda kan uitvoeren en daarbij een gezonde financiële positie kan behouden.¹⁰⁴

Schiphol ziet het aandeelhouderschap van de staat als een groot voordeel bij het meedenken in het dividendbeleid waarin het publiek belang (door middel van investeren in de kwaliteit van infrastructuur en het competitief houden van Schiphol als hub) boven het maximaliseren van financieel rendement wordt gesteld.

Andere invloeden van het aandeelhouderschap op de financiële positie

Naast de hierboven besproken invloeden van het staatsaandeelhouderschap op de financiële positie van Schiphol zijn er ook andere gevolgen met betrekking tot de financiële positie van Schiphol.

Het aandeelhouderschap van de staat heeft een positieve invloed op de kredietwaardigheid van Schiphol. Schiphol krijgt op dit moment door de staat als aandeelhouders een '2-notch uplift' op haar zelfstandige credit rating. Deze betere credit rating verbetert de toegang van Schiphol tot kapitaalmarkten aanzienlijk. Schiphol geeft aan dat dit de (financiële) flexibiliteit van de onderneming bevordert, bijvoorbeeld in crisissituaties. Zo kon Schiphol in de eerste weken na het uitbreken van de coronacrisis snel liquiditeit aantrekken op kapitaalmarkten, tegen nog steeds gunstige voorwaarden. Het aandeelhouderschap van de staat werkt zo indirect door in de financieringslast en kredietwaardigheid van Schiphol.

Door het aandeelhouderschap kan Schiphol keuzes maken waar de structurele borging van het publiek belang centraal staat. Zo richt de investeringsagenda van Schiphol zich op het creëren van lange termijn voorwaarden voor een goede verbondenheid van Nederland. Dit betekent dat de focus ligt op het behoud en de versterking van de hoogwaardige netwerkkwaliteit en duurzaamheid, in plaats van snelle financiële optimalisatie. De staat vindt ook niet-financiële resultaten belangrijk en biedt de ruimte en ondersteuning die nodig is om deze lange termijn investeringen te realiseren. Zo wordt er prioriteit gegeven aan investeringen in luchtvaartactiviteiten, ondanks dat het rendement uit niet-luchtvaartactiviteiten hoger kan zijn, gegeven de gereguleerde prijsbepaling. Het is echter essentieel voor Schiphol om te blijven investeren in de kwaliteit van haar luchtvaartinfrastructuur om haar positie als hoogwaardige luchthaven te behouden. De staat begrijpt deze noodzaak en ondersteunt dergelijke investeringen, waar private investeerders mogelijk meer gericht zouden zijn op korte termijn rendementen. De staat denkt actief mee over de financiële positie en investeringsstrategie van Schiphol op de middellange en lange termijn, hetgeen in normale tijden belangrijk is. Echter, nu Schiphol aan de vooravond staat van een periode met grote

¹⁰⁴ Antwoorden op Kamervragen over de investeringsplannen en het dividendbeleid van Schiphol, Rijksoverheid (2025)

investeringen en de economische onzekerheid toe lijkt te nemen is deze lange termijn blik van de staat als aandeelhouder fundamenteel.

Overige manieren van invloed

Het staatsaandeelhouderschap brengt naast de formele bevoegdheden ook andere beïnvloedingsmogelijkheden met zich mee. Door de informatiepositie en de reguliere contactmomenten met de RvB en RvC van Schiphol kan de staat proactief aansturen op ontwikkelingen die niet tijdig genoeg in wet- of regelgeving te verankeren zijn. Een voorbeeld daarvan zijn de maatregelen omtrent geluidsreductie op Schiphol, volgens de balanced approach procedure¹⁰⁵. Het formuleren van de exacte maatregelen om geluidsoverlast te reduceren heeft lang geduurd en zullen per november 2025 in werking treden. Desalniettemin was Schiphol, mede door gesprekken met de aandeelhouder, zich ervan bewust dat de leefbaarheid verbeterd dient te worden om de continuïteit van Schiphol te kunnen waarborgen. Zo werkt Schiphol al sinds 2020 samen met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) aan het geluidsreductieprogramma Minder Hinder. Het gaat hier om het ontwikkelen en invoeren van concrete maatregelen om de geluidshinder rondom Schiphol te verminderen. De ambitie om de geluidsoverlast in de omgeving te verminderen, komt ook terug in de nieuwe havengelden, die eind oktober 2024 werden gepubliceerd. Hierin is differentiatie op grond van geluidscategorisering opgenomen: nieuwere, stillere vliegtuigen gaan minder betalen en oudere, luidere vliegtuigen gaan meer betalen als ze op Schiphol willen landen.

Door de reguliere contactmomenten tussen de staat als aandeelhouder en het bestuur van Schiphol en de dialoog die gevoerd wordt door het ministerie van Financiën met de verschillende betrokken ministeries kunnen de soms tegengestelde belangen van leefbaarheid en verbondenheid vroegtijdig besproken worden. Schiphol ziet dit ook als een toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap. Het ministerie van Financiën speelt een belangrijke rol door proactief met Schiphol mee te denken en hen een perspectief te bieden in de dialoog. Door partijen met elkaar te verbinden, helpt het ministerie van Financiën Schiphol bij het navigeren door complexe beleidsvraagstukken en besluitvormingsprocessen. Deze samenwerking draagt bij aan het vinden van balans tussen de verschillende publieke belangen die geborgd dienen te worden. Zo is er binnen de Programmadirectie Omgeving Luchthaven Schiphol (POLS) van het ministerie van IenW veel afstemming geweest onder andere in het kader van de balanced approach procedure waarbij er interdepartementale overleggen waren waar alle betrokken ministeries bij aansloten. Daarnaast kan het ministerie van Financiën zich als aandeelhouder in samenwerking met het beleidsministerie inzetten voor nieuwe wetgeving of aanpassingen van bestaande wetgeving, zowel op nationaal als Europees niveau. Een concreet voorbeeld hiervan is de samenwerking met het ministerie van IenW om te sturen op betere netwerkqualiteit.¹⁰⁶ Op dit moment is het voor Schiphol echter nog niet mogelijk om invloed uit te oefenen op de slotallocatie, ondanks dat Schiphol van mening is dat een nieuwe intercontinentale (ICA) bestemming vanaf Schiphol meer waarde toevoegt voor Nederland dan herhaaldelijke vluchten naar toeristische bestemmingen.

Een van de nadelen van het staatsaandeelhouderschap is volgens Schiphol de verhoogde aandacht vanuit de Tweede Kamer, in vergelijking met andere, niet-publieke ondernemingen. De luchtvaartsector is een complex en politiek gevoelig onderwerp, dat onderhevig is aan intensief publiek debat. De geïntensiverde aandacht kan vanuit een bedrijfsperspectief leiden tot langere besluitvormingsprocessen en keuzes die moeten voldoen aan specifieke, soms beperkende eisen, zoals bij internationale investeringen.

¹⁰⁵ Regulation (EU) No 598/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Union airports within a Balanced Approach and repealing Directive 2002/30/EC, European Commission (2014)

¹⁰⁶ Kamerbrief met reactie op het eindrapport van EU-rapporteur over de geplande herziening van de EU-slotverordening, Rijksoverheid (2023)

Daarnaast is er in de afgelopen jaren veel onduidelijkheid geweest over besluiten met betrekking tot Schiphol zoals de precieze uitwerking van de geluidsreductie maatregelen en de ontwikkeling van Lelystad Airport. Voor Schiphol heeft dit geleid tot vertragingen in verschillende processen. De wisselende kabinetten met wisselend beleid helpt hierbij niet. Daarnaast maakt de diversiteit van de verschillende publieke belangen de afweging tussen deze belangen complex. De exploitatie van Schiphol raakt de samenleving op uiteenlopende manieren zowel positief als negatief. Het ontbreken van een structureel driehoeksoverleg tussen Schiphol, Financiën en IenW heeft geleid tot een gebrek aan continue integrale afwegingen en discussie over de te borgen publieke belangen. Dit gebrek aan structurele samenwerking heeft bijgedragen aan de vertragingen en een inefficiënte besluitvorming, wat de effectiviteit van Schiphol als publieke onderneming heeft beïnvloed.¹⁰⁷ Ter bevordering van het maken van de juiste afwegingen tussen de te borgen publieke belangen zou een structureel driehoeksoverleg geïntroduceerd kunnen worden, zoals ook voorgesteld door Hans Smits (oud-CEO Schiphol).¹⁰⁸ Betrokkenheid van Schiphol bij dergelijke overleggen tussen de verschillende ministeries lijkt waardevol gezien de verschillende publieke belangen die steeds moeten worden afgewogen en soms op gespannen voet kunnen staan.

Verbondenheid

Hierboven bespreken wij de inzet van de formele bevoegdheden en de overige manieren van invloed van de staat op het te borgen publiek belang. Nu bekijken we hoe doeltreffend deze inzet geweest is in het behouden en borgen van de verbondenheid. Om precies te zijn kijken we naar de borging van optimale internationale bereikbaarheid en netwerkkwaliteit, gecombineerd met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart. Om te beoordelen of Schiphol goed verbonden en bereikbaar is gebleven over de jaren heen vergelijken we de netwerkkwaliteit van Schiphol ten opzichte van andere Europese luchthavens over de gehele onderzoeksperiode.

Tabel 17 – Netwerkkwaliteit: De preferente bestemmingen waarmee de luchthaven direct is verbonden (op basis van de GaWC¹⁰⁹ lijst) en de ingezette capaciteit naar deze bestemmingen ^{110 111}

Luchthaven	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
London Heathrow	2.659	2.696	1.492	1.014	1.862	2.318	2.335
Parijs Charles de Gaulle	2.282	2.351	1.340	1.247	1.792	2.013	2.162
Istanbul	1.850	1.975	1.097	1.244	1.711	2.000	2.124
Frankfurt	2.250	2.271	1.177	1.185	1.660	1.823	2.055
Amsterdam	2.247	2.297	1.367	1.429	1.844	1.991	1.985
Brussel	768	746	329	319	467	518	583

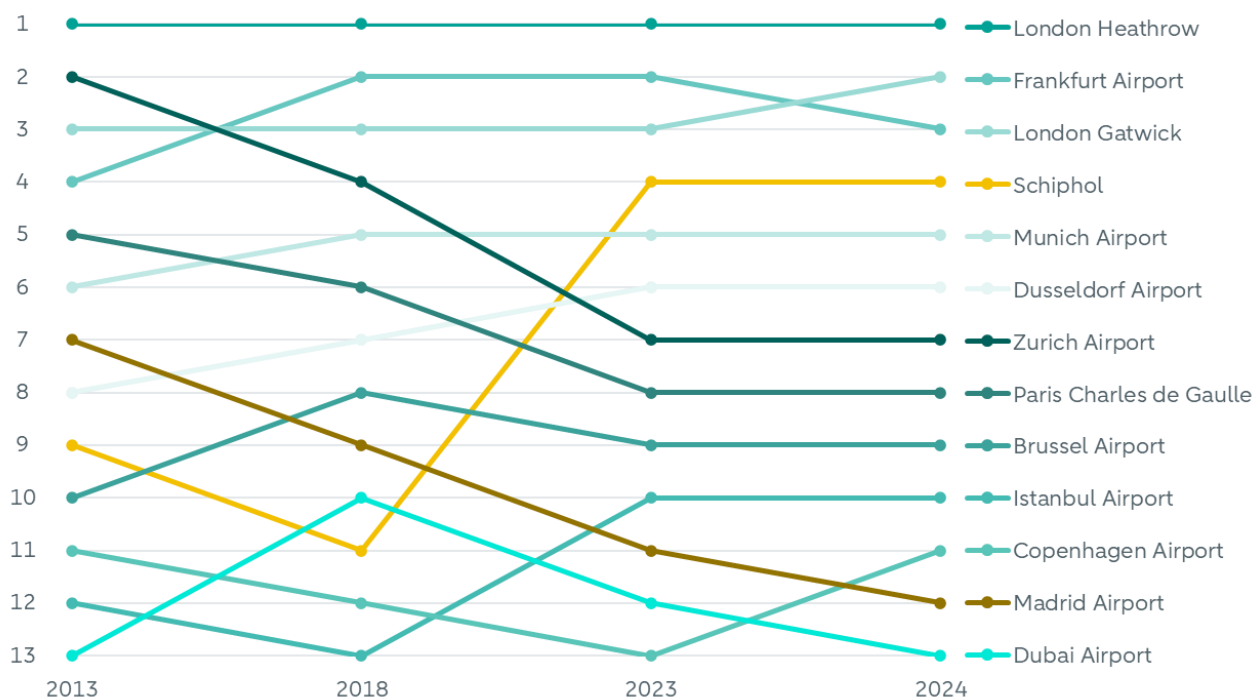
In 2024 is de netwerkkwaliteit voor London Heathrow het hoogst, gevolgd door Parijs Charles de Gaulle, Istanbul, Frankfurt en Schiphol, al ontlopen de luchthavens elkaar niet veel.¹¹² Door de coronacrisis is er op alle luchthavens een daling te zien in de netwerkkwaliteit in de periode van 2020-2022. In 2024 is het

107 Het belang van staatsdeelnemingen, Hans Smits (2025)
108 Het belang van staatsdeelnemingen, Hans Smits (2025)
109 De Globalization and World Cities-index (GaWC) geeft een ranking van het economische belang van een bestemming voor Nederland. Deze ranking wordt vervolgens meegenomen als weging bij het berekenen van de netwerkbreedte en -diepte
110 Art. 17 (Luchtvaart), hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat uit de Rijksbegroting, Rijksoverheid (2025)
111 Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties 2009-2024, SEO (2025)
112 Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties 2009-2024, SEO (2025)

niveau voor de meeste luchthavens bijna weer hersteld naar het niveau van voor de crisis. Schiphol is er over de jaren in geslaagd een relatief sterke netwerkqualiteit te behouden met een Europese top 5 positie. Door middel van de eerder benoemde bevoegdheden van de staat als aandeelhouder heeft de staat invloed uitgeoefend om de goede verbondenheid van Schiphol te bevorderen. Het kan echter niet vastgesteld worden hoe de netwerkqualiteit zonder het aandeelhouderschap van de staat zich had ontwikkeld. Daarnaast is zoals eerder vermeld directe sturing op netwerkqualiteit niet mogelijk door de onafhankelijke slotallocatie.

Zoals in de Nota vermeld dient de geborgde netwerkqualiteit gecombineerd te worden met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart. Zoals eerder besproken lag de focus van de overheid en Schiphol in de jaren 2009-2018 op groei en daarmee op een stijgende netwerkqualiteit. Door uitstel van grote investeringen kon Schiphol haar havengelden relatief gezien laag houden. Dit is ook terug te zien in figuur 3 waar Schiphol op een respectievelijk negende en elfde positie staat qua prijsniveau in 2013 en 2018. Naast havengelden worden ook emissiegelden, securitygelden, geluidsgelden, Air Traffic Control (ATC) heffingen en passagiersbelastingen meegenomen in het totale prijsniveau.¹¹³

Figuur 3 - Ranking benchmarkluchthavens op basis van het totale prijsniveau¹¹⁴



In tabel 18 is te zien dat Schiphol in 2018 de laagste havengelden heeft van de gehele benchmark groep. Ook is te zien dat er in 2018 nog geen passagiersbelasting (in Nederland ook wel vliegbelasting genoemd) is waar dit in andere Europese landen al wel gebeurde. Dit sluit aan bij het overheidsbeleid gericht op de groei van Schiphol. In tabel 19 is te zien dat het totale prijsniveau van Schiphol in 2024 aanzienlijk is

¹¹³ Voor de definities van de verschillende gelden, heffingen en belastingen verwijzen we naar de Monitor Netwerkqualiteit en Staatsgaranties 2009-2024 van SEO (2025)

¹¹⁴ Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen, SEO (2025)

gestegen. In vergelijking met de andere luchthavens komt Schiphol qua prijsniveau hiermee op een vierde positie, zoals ook te zien in figuur 3.¹¹⁵

Tabel 18 - Prijsniveaus in 2018 (mln. €)¹¹⁶

2018	LHR	LGW	FRA	ZRH	MUC	CDG	DUS	BRU	MAD	DXB	AMS	CPH	IST
Havengelden	1.711	850	849	919	739	707	653	700	828	509	450	535	636
Emissiegelden	62	24	20	17	10	-	10	-	-	-	-	7	-
Securitygelden	-	-	262	334	211	324	156	189	108	24	275	191	-
Geluidsgelden	-	20	108	63	143	18	-	-	-	-	-	-	-
ATC-heffingen	5	5	43	111	43	58	43	68	6	4	53	43	9
Passagiersbelastingen	660	660	275	-	275	173	275	-	-	331	-	-	-
Totaal	2.438	1.560	1.558	1.444	1.421	1.279	1.138	957	943	867	778	776	646

Tabel 19 - Prijsniveaus in 2024 (mln. €)¹¹⁷

2024	LHR	FRA	LGW	AMS	MUC	DUS	ZRH	CDG	BRU	IST	CPH	MAD	DXB
Havengelden	2.864	1.082	1.197	815	744	900	956	802	894	956	691	781	468
Emissiegelden	136	24	82	26	33	10	17	-	28	-	8	-	-
Securitygelden	8	302	-	432	276	177	334	281	257	91	237	110	24
Geluidsgelden	-	107	36	-	113	-	89	23	-	-	-	-	-
ATC-heffingen	7	91	7	75	91	91	155	67	86	17	60	9	4
Passagiersbelastingen	723	508	723	553	508	508	-	236	74	-	-	-	369
Totaal	3.738	2.114	2.045	1.901	1.764	1.685	1.550	1.409	1.339	1.064	996	899	865

In de periode van 2018 tot 2024 stijgt Schiphol in totaal prijsniveau met 7 plekken en noteert daarmee de grootste stijging van de vergeleken luchthavens. Het nominale prijsniveau op Schiphol in 2024 is 144 procent hoger dan in 2018. Ongeveer 49 procent van deze toename is toe te schrijven aan de introductie en de verhoging van de Nederlandse vliegbelasting. De stijging van de havengelden verklaart ongeveer 32 procent van de tariefstijging. In 2024 is op Schiphol het aandeel van de havengelden in het totale prijsniveau 43 procent. In vergelijking met de benchmarkluchthavens, zoals opgesteld door SEO, is het aandeel van de havengelden in het totale prijsniveau op Schiphol relatief laag, alleen München noteert een lager aandeel. Voor beide luchthavens geldt dat de passagiersbelastingen en securitygelden een relatief groot deel van het prijsniveau uitmaken. Zoals eerder genoemd, zullen ook in de komende jaren de havengelden van Schiphol verder gaan stijgen. Daarbij heeft Schiphol een wettelijke verplichting om het effect van nieuwe tarieven op de netwerkkwaliteit in beeld te brengen. Daarnaast zijn de havengelden van

¹¹⁵ Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen, SEO (2025)

¹¹⁶ Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen, SEO (2025)

¹¹⁷ Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen, SEO (2025)

Schiphol gezien de marktpositie en bevestiging van de ACM marktconform geweest over de onderzoeksperiode. Schiphol bevestigt en erkent dat Schiphol via de tarieven duurder is geworden dan enkele andere grote luchthavens, maar ziet nog altijd een onderliggende vraag voor vliegen vanaf of via Amsterdam die het aanbod overstijgt.

Tabel 20 - Skytraxranking luchthaven Schiphol wereldwijd

Skytraxranking ¹¹⁸	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Schiphol	12	14	9	12	15	29	23

Daarnaast kijken we voor de hoogwaardigheid van de luchtvaart op Schiphol naar de klanttevredenheid van passagiers op Schiphol over de jaren. Skytrax publiceert vanaf 1999 jaarlijks de uitkomsten van een enquête onder luchthavens over de hele wereld. Beoordeling vindt plaats op onder meer lay-out van terminals, comfort, onderhoud en schoonmaak maar ook op dienstverlening zoals security, douane en staf van de luchthaven. De Skytraxranking geeft jaarlijks voor airports een ranking van de top 100 in de wereld.¹¹⁹ Uit tabel 20 blijkt dat Schiphol is afgezakt naar nummer 23 in 2024.

Concluderend kunnen we stellen dat Schiphol en daarmee ook de staat, in de onderzoeksperiode geslaagd is in het borgen van de goede verbondenheid van Nederland. Mede door beleid van 2009-2018 heeft de staat actief geholpen met de groei van het netwerk op Schiphol en de positie van Schiphol als een van de meest verbonden luchthavens wereldwijd. Zoals in de Nota vermeld, dient de geborgde netwerkqualiteit gecombineerd te worden met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart. Door uitstel van investeringen, mede om de prijs laag te houden, heeft dit geleid tot een afname van de hoogwaardige kwaliteit van de infrastructuur, zoals ook zichtbaar in de Skytraxranking. Sinds 2018 is er echter wel een omslag in beleid dat kwaliteit sindsdien voorop stelt, al is dit gezien de lange doorlooptijd van investeringen nog niet terug te zien in bijvoorbeeld de Skytraxranking. Dit betekent dat de staat vanuit haar rol als aandeelhouder actief inzet op behoud en de versterking van de hoogwaardige netwerkqualiteit en duurzaamheid door middel van investeringen in kwaliteit, in plaats van direct dividendrendement op de korte termijn. De staat als aandeelhouder, die publieke belangen voorop stelt, biedt de ruimte en ondersteuning die nodig is om deze lange termijn investeringen te realiseren met het oog houdend op de concurrentiepositie en continuïteit van Schiphol. Hoewel we dus kunnen vaststellen dat het publiek belang succesvol is geborgd en dat het aandeelhouderschap van de staat van toegevoegde waarde is geweest, is het niet mogelijk om vast te stellen hoe de netwerkqualiteit zich zou hebben ontwikkeld zonder de borging van de staat als meerderheidsaandeelhouder.

Daarnaast draag het aandeelhouderschap in Schiphol bij aan de strategische autonomie van Nederland en daarmee de verbondenheid van Nederland. De afgelopen jaren is de aandacht voor geopolitieke en economische risico's sterk toegenomen. Schiphol is als aanbieder van kritieke en vitale (vlieg)infrastructuur van belang voor de strategische autonomie van Nederland. Dit betekent enerzijds dat Schiphol en aanpalende activiteiten mogelijk doelwit kunnen zijn van ongewenste inmenging en sabotage. Anderzijds betekent dit ook dat de staat in crisissituaties een beroep wil kunnen doen op (de infrastructuur van) de luchthaven. Het feit dat Schiphol een staatsdeelneming is draagt volgens onderzoeksbureau SEO bij aan de strategische autonomie van Nederland¹²⁰. Door het aandeelhouderschap is Schiphol beter beschermd

118 Customer Survey, Skytrax Research (z.d.)
119 Customer Survey, Skytrax Research (z.d.)
120 Luchtvaart en open strategische autonomie, SEO (2024)

tegen ongewenste buitenlandse overnames. Echter, dit risico is voor een deel afgeschermd doordat Schiphol ook is aangemerkt als vitale infrastructuur waardoor er bij buitenlandse overnames een veiligheidstoets volgt. Ook betekent het aandeelhouderschap dat Schiphol onder andere veiligheidskwesties kan bespreken met de betrokken ministeries en keuzes kan maken uit hoofde van de strategische autonomie. Veiligheidskwesties, bijvoorbeeld in de aanbesteding van interne infrastructuur, zouden bij een andere controlerende aandeelhouder dan de staat potentieel op gespannen voet kunnen staan met commerciële belangen.

Deelconclusie: het aandeelhouderschap is doeltreffend gebleken

Het aandeelhouderschap van de staat in Schiphol heeft op meerdere manieren bijgedragen aan de borging van het publiek belang. De staat heeft een actieve rol bij het formuleren van de strategische koers van Schiphol waar nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan het publiek belang, duurzaamheid en MVO. Door het goedkeuringsrecht op investeringen boven de drempelwaarde kunnen investeringen beoordeeld worden op publiek belang en MVO, naast rendement en risico, wat heeft geleid tot investeringen die bijdragen aan de continuïteit, kwaliteit en duurzaamheid van Schiphol, zoals de bouw van de A-Pier en de herinrichting van Lounge 1. Ook speelt de staat een belangrijke rol in benoemingen en beloningen. Door betrokkenheid bij de benoemingsprocessen kan de staat zorgen voor aandacht voor publieke belangen en politiek-bestuurlijke ervaring binnen de top van Schiphol. De staat denkt actief mee over de financiële positie en investeringsstrategie van Schiphol op de middellange en lange termijn, wat cruciaal is in een tijd van economische onzekerheid en grote investeringsbehoeften. Hierdoor kon Schiphol haar investeringsagenda uitvoeren en tegelijkertijd een gezonde financiële positie behouden, met een focus op lange termijn verbondenheid en duurzaamheid. De reguliere contactmomenten en proactieve dialoog met Schiphol stelt de staat in staat om bij te sturen op ontwikkelingen die niet tijdig via wet- of regelgeving zijn te verankeren en kan het voorgesteld beleid vroegtijdig bespreken. De doeltreffendheid van het aandeelhouderschap is ook bekeken door gedurende de onderzoeksperiode in kaart te brengen hoe de netwerkkwaliteit zich heeft ontwikkeld. We kunnen stellen dat Schiphol, en daarmee ook de staat, in de onderzoeksperiode geslaagd is in het borgen van een goede verbondenheid van Nederland.

5.2.2. Aandeelhouderschap in Schiphol is doelmatig

Om te beoordelen of het aandeelhouderschap in Schiphol doelmatig is geweest, beoordelen we of het staatsaandeelhouderschap het publiek belang op een efficiënte manier heeft geborgd. Publieke middelen kunnen immers maar één keer ingezet worden. In deze subparagraaf analyseren we daarom of het publiek belang van optimale internationale bereikbaarheid en netwerkkwaliteit, gecombineerd met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart ook geborgd kan worden middels een kleiner aandelenbelang.

Op dit moment heeft de staat een meerderheidsbelang en daarmee een grote mate van zeggenschap over Schiphol. Gezien het belang van de structurele verbondenheid van Nederland in samenhang met de andere publieke belangen, is overwegende zeggenschap van de overheid in Schiphol nog steeds wenselijk en tevens ook verplicht¹²¹. Door het proactieve en lange termijn- aandeelhouderschap blijft de strategie en focus van Schiphol gericht op de uitvoering en borging van het publiek belang. Schiphol ziet het meerderheidsbelang van de staat als positief. Een voorbeeld is de formulering van het dividendbeleid waarin het publiek belang op de lange termijn in balans kan worden gebracht met dividend rendement op de korte termijn. Daarnaast stelt het staatsaandeelhouderschap Schiphol in staat het publiek belang centraal in strategie en beleid te stellen. Zo zou een private meerderheidsaandeelhouder (dividend)

¹²¹ Het is wettelijk vastgelegd dat de overheid ten minste een meerderheid van het economisch en juridisch belang in de exploitant van de luchthaven Schiphol dient te bezitten (zie subparagraaf 5.2.3).

rendement op de korte termijn voorop kunnen stellen, waarbij er risico's ontstaan voor het te borgen publiek belang.

Naast het meerderheidsbelang van de staat zijn de gemeenten Amsterdam (20,03%) en Rotterdam (2,20%) de enige medeaandeelhouders in Schiphol. Door het gedeelde publieke eigendom zijn de AvAs voor Schiphol overzichtelijk en kunnen besluiten onder de aandeelhouders goed met elkaar afgestemd worden. Uit een gesprek met de Gemeente Amsterdam kwam naar voren dat het streven van en sturen op MVO door de staat goed aansluit bij het beleid van de medeaandeelhouders. Concrete voorbeelden die genoemd werden, zijn het sturen op betere werkomstandigheden en de tariefdifferentiatie.

Wijzigingen in eigendom zouden voor Schiphol en de maatschappij onzekerheden met zich mee kunnen brengen. Vanuit het oogpunt van een doelmatige inzet van het aandeelhouderschap zouden kleine aanpassingen in de aandeelhouderstructuur wel verkend kunnen worden. Een gedeeld privaat publiek eigendom is geen uitzondering in Europa. Nationale overheden zijn meerderheidsaandeelhouder in nationale luchthavens, maar deze belangen zijn vaak kleiner in omvang.¹²² Met bijna 70% van de aandelen, behoort het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat in Schiphol tot een van de grotere staatsbelangen in Europa. Hieronder beschrijven we twee opties voor aanpassingen in de aandeelhouderstructuur die verkend zouden kunnen worden.

Tot 2022 was ook de beursgenoteerde en deels in staatshanden zijnde onderneming Groupe AdP voor 8% aandeelhouder in Schiphol. Groupe AdP beheert onder andere de Charles de Gaulle Airport, waarmee Schiphol een aandeelhouder had met luchtvaartkennis, hetgeen kan bijdragen aan een goede en efficiënte bedrijfsvoering. In 2008 zijn AdP en Schiphol hun samenwerking aangegaan met een kruisparticipatie van 8% van de wederzijdse aandelen. Hiermee bezat Schiphol 8% van de aandelen in AdP en AdP op haar beurt weer 8% van de aandelen in Schiphol, ook wel de Hublink genoemd. De Hublink had als doel om de concurrentiepositie van beide groepen te verbeteren. De alliantie richtte zich op het aantrekkelijker maken van beide ondernemingen door gecoördineerde verbetering van hun passagiersprocessen zoals inchecken, informatievoorziening en beveiliging. De Hublink bood voordelen, waarbij teams regelmatig samen werkten aan initiatieven en gezamenlijke projecten, alsmede operationele kwesties bespraken. Voorbeelden hiervan zijn verbeteringen in de afhandeling van vluchten tussen Parijs en Amsterdam, gezamenlijke inkoopstrategieën en een werknemersuitwisselingssysteem om specifieke vaardigheden en kennis te delen.¹²³ Tijdens de coronacrisis in 2020 bespraken de operationele teams binnen het Hublink-raamwerk hoe passagiersprocessen en luchthaveninfrastructuur konden worden aangepast aan nieuwe gezondheidsvereisten.¹²⁴ Desalniettemin heeft AdP in 2021 besloten om de Hublink samenwerking en kruisparticipatie tussen AdP en Schiphol niet te verlengen.¹²⁵ Schiphol heeft haar aandelen in AdP verkocht en heeft haar eigen aandelen zelf teruggekocht: deze worden momenteel als treasury shares aangehouden. Gezien de behaalde voordelen van de vorige kruisparticipatie, zouden via een nieuwe kruisparticipatie strategische leerdoelen kunnen worden nagestreefd op o.a. kwaliteit van service, personeel en duurzaamheid. Het aangaan van een kruisparticipatie introduceert wel een additioneel risico als de betaalde prijs te hoog blijkt te zijn. Vanuit de staat bezien levert een kruisparticipatie, naast het genoemde risico en de voordelen voor de onderneming, ook additionele complexiteit op aandeelhoudersniveau en

122 Zie ook Appendix 9 voor een overzicht van staatsaandeelhouderschap in luchthavens in Europa

123 Jaarverslag Groupe AdP, p.85 (2021)

124 Jaarverslag Groupe AdP, p.85 (2021)

125 De Hublink betrof een overeenkomst voor 12 jaar waar deze oorspronkelijk in 2020 zou eindigen. Door de coronacrisis was ervoor gekozen om de beslissing tot verlenging met een jaar uit te stellen.

versterkt het de balans van de onderneming niet materieel. Naast kruisparticipaties zou Schiphol ook andere opties kunnen overwegen om dezelfde doelen na te streven.

Eén van die andere opties is de introductie van een minderheidsaandeelhouder door plaatsing van bestaande treasury shares of nieuw uitgegeven aandelen door de onderneming. Een goede reden om dit te overwegen is om een deel van het investeringsplan te financieren en hiermee expertise en kennis aan te trekken. Voor de staat zou het voordeel kunnen zijn dat de financiële positie wordt verbeterd, zonder dat de staat extra middelen ter beschikking stelt en haar positie als controlerend meerderheidsaandeelhouder behoudt. Ter vergelijking: de Franse staat is voor 50,6% aandeelhouder in Groupe AdP en heeft daarmee ook een meerderheidsbelang. De een na grootste aandeelhouder is Vinci Group (8,0%), een wereldwijde uitbater van meer dan 70 luchthavens wereldwijd. Ook in andere Europese luchthavens zijn naast de staat private aandeelhouders betrokken, waardoor eventueel kan worden geprofiteerd van hun luchtvaartexpertise. Ook voor Schiphol zou het aantrekken van een private minderheidsaandeelhouder een mogelijkheid kunnen zijn om extra expertise en kapitaal binnen boord te halen. Een variant op deze optie waarbij een minderheidsaandeelhouder zou toetreden door overname van bestaande aandelen gehouden door de staat, waarbij de staat haar meerderheidsaandeel afbouwt maar wel behoudt, lijkt minder voor de hand liggend omdat hiermee de balans van de onderneming niet zou worden versterkt, hoewel het wel direct een eenmalige financiële opbrengst voor de staat zou opleveren.

Concluderend stellen we dat het aandeelhouderschap van de staat doelmatig is, het huidige meerderheidsbelang van de staat biedt de overheid voldoende controle om het publiek belang centraal te stellen en voorkomt dat financieel rendement de voorkeur krijgt, zoals bij een private meerderheidsaandeelhouder mogelijk zou zijn. Waar het in Europa gebruikelijk is voor staten om meerderheidsaandeelhouder te zijn in nationale luchthavens, behoort het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat wel tot een van de grotere staatsbelangen binnen Europa. Vanuit het oogpunt van een doelmatige inzet van publieke middelen, zouden kleine aanpassingen in de aandeelhoudersstructuur van de onderneming kunnen worden verkend zonder dat de mate van borging door de staat wordt beperkt.

5.2.3. Aandeelhouderschap in Schiphol is rechtmatig

Het behouden van Schiphol als staatsdeelneming is rechtmatig: er zijn geen wetten of rechterlijke uitspraken die het aandeelhouderschap van de staat in Schiphol verbieden. Daarnaast is in de Wet luchtvaart in artikel 8.2a, lid 1 opgenomen dat de overheid ten minste een meerderheid van het economisch en juridisch belang in de exploitant van de luchthaven Schiphol dient te bezitten. In dit artikel is de verhouding tussen de Rijksoverheid en de exploitant van de luchthaven Schiphol vastgelegd. De minister van Financiën is als vertegenwoordiger van de Rijksoverheid wel bevoegd wijzigingen aan te brengen in het meerderheidsbelang.

5.2.4. Aandeelhouderschap in Schiphol is uitvoerbaar

Het behoud van Schiphol als deelneming is uitvoerbaar, er staat immers niets in de weg om het aandelenbelang van de staat in Schiphol aan te houden. Er zijn geen technische, juridische of economische obstakels die het voortzetten van de staatsdeelneming in de weg staan. De governancestructuur van Schiphol voldoet aan de wettelijke vereisten en de staat kan haar aandeelhoudersrol blijven vervullen zonder complicaties.

5.2.5. Aandeelhouderschap in Schiphol is proportioneel

Het behoud van het staatsaandeelhouderschap is ook proportioneel: het is gebruikelijk in Europa voor de staat om meerderheidsaandeelhouder te zijn in nationale luchthavens.¹²⁶ Met bijna 70% van de aandelen, behoort het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat wel tot een van de grotere staatsbelangen in Europa. In Charles de Gaulle Airport is de Franse staat voor 50,6% aandeelhouder, via een belang in Groupe AdP. Een krappe meerderheid maar wel voldoende om adequaat zeggenschap uit te oefenen. In Frankfurt Airport wordt de meerderheid van de aandelen gehouden door Duitse regionale en lokale overheden (52,23%). Met een aandeel van 31,31% is de deelstaat Hessen de grootste aandeelhouder in het bedrijf, terwijl de stad Frankfurt am Main 20,92% van de aandelen bezit. Eind 2024 besloot de Deense overheid om 59,4% van de aandelen te kopen in Copenhagen Airport, waarmee het op een totaal van 98,6% van de aandelen komt en daarmee dus ook een meerderheidspositie inneemt.¹²⁷ Als reden werd door Deense minister van Financiën genoemd dat dit ervoor zal zorgen dat de luchthaven in de toekomst een verantwoordelijke groep van eigenaren zal blijven hebben met een lange termijnvisie waarin de positie van de luchthaven als een centraal onderdeel van de Deense infrastructuur en een van de grootste werkplekken in Denemarken geborgd dient te worden.¹²⁸ Op deze manier wil de Deense overheid derhalve meer inspraak hebben op haar te borgen publieke belangen en de strategische autonomie van Denemarken.

Grote wijzigingen in eigendom zouden voor Schiphol en de maatschappij onzekerheden met zich mee kunnen brengen. Zo zou bij een minderheidsbelang van de staat de voordelen van de invulling van het aandeelhouderschap die eerder zijn beschreven, grotendeels teniet worden gedaan. Daarnaast is het zoals eerder genoemd wettelijk opgenomen dat de overheid ten minste een meerderheid van het economisch en juridisch belang in de exploitant van de luchthaven Schiphol dient te bezitten. Schiphol ziet het meerderheidsbelang van de staat als een groot voordeel in bijvoorbeeld het meedenken in het dividendbeleid waarin het publiek belang boven het maximaliseren van financieel rendement wordt gesteld. De lange termijn belangen rondom verbondenheid in combinatie met de publieke belangen veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid, onderstrepen dat het behoud van aandeelhouderschap door de staat in Schiphol proportioneel is. Zoals aangegeven in subparagraaf 5.2.2, zouden kleine aanpassingen in de aandeelhouderstructuur wel kunnen worden verkend.

5.3. Overwegingen omtrent veranderen van het aandeelhouderschap

In deze paragraaf wordt ingegaan op de overwegingen omtrent de belegging van de aandeelhoudersrol binnen de overheid en of er een aanleiding is om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen.

Het centrale model is sinds 2001 de basis voor het beheer van staatsdeelnemingen, waarbij het ministerie van Financiën de aandeelhoudersrol vervult en een ander ministerie de beleidsrol. Dit model bevordert transparantie door een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en versterkt *checks and balances* in besluitvorming. Daarnaast zorgt centralisatie van kennis binnen het ministerie van Financiën voor meer uniformiteit, professionaliteit en effectieve invloed op deelnemingen. Hierdoor zijn criteria ontwikkeld voor investeringen, strategie, benoemingen, MVO en financiële positie. De professionalisering van de aandeelhoudersrol heeft geleid tot een sterker beheer van staatsdeelnemingen.¹²⁹ Het aandelenbelang kan ook bij een ander ministerie dan Financiën worden ondergebracht. Binnen het deelnemingenbeleid

¹²⁶ Zie ook Appendix 9 voor een overzicht van staatsaandeelhouderschap in luchthavens in Europa

¹²⁷ Denmark to Pay \$4.5 Billion for Majority Stake in Copenhagen Airports, The Wall Street Journal (2024)

¹²⁸ Denmark plans to buy majority stake in Copenhagen Airports, Reuters (2024)

¹²⁹ Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, p.22 (2022)

bestaan redenen om af te wijken van het centrale model waarin aandeelhouder en beleidsmaker gescheiden zijn. Zo kan wet- en regelgeving vereisen dat deelnemingen niet onder dezelfde aandeelhouder vallen, waardoor plaatsing bij het beleidsministerie noodzakelijk is. Ook kan de aard van de onderneming een beperkte aandeelhoudersrol rechtvaardigen. Beide genoemde redenen zijn voor Schiphol echter niet van toepassing. Als Schiphol een beleidsdeelneming zou worden (een deelneming waar de aandeelhouders- en beleidsrol bij één ministerie belegd worden) zou de scheiding tussen aandeelhouder (ministerie van Financiën) en beleidsmaker (ministerie van IenW) verdwijnen. Deze scheiding is essentieel voor transparantie en een zuivere rolverdeling. Het voorkomt dat één ministerie zowel beleid maakt als zichzelf controleert op de uitvoering ervan en draagt daarmee bij aan een effectief systeem van *checks and balances*.¹³⁰ Bovendien zou gespecialiseerde kennis over deelnemingenbeleid en de uniforme toepassing van zeggenschapsrechten verloren gaan, hetgeen nu centraal bij het ministerie van Financiën is belegd. We concluderen daarom dat het niet logisch is om de aandeelhoudersrol bij het beleidsministerie te beleggen.

Daarnaast evalueren we of er aanleiding is om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen. In subparagraaf 5.2.2. is reeds besproken dat een minimale verkleining van het aandelenbelang in Schiphol mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de borging van het publiek belang. In deze subparagraaf beperken we ons daarom tot overwegingen omtrent het vergroten van het aandelenbelang.

De Nederlandse staat zou kunnen overwegen om de 8% treasury shares die nu gehouden worden door de onderneming over te nemen en daarmee de balans van Schiphol te versterken met het oog op de uitgebreide investeringsplannen en additionele zekerheid te krijgen over toekomstig dividendrendement. Via deze transactie zou 100% van de aandelen in handen zijn van de Nederlandse overheid (de staat en medeoverheden) wat de mogelijkheid biedt voor een gemitigeerd structuurregime. Hierdoor zouden de aandeelhouders bijvoorbeeld directe invloed hebben op het benoemen en ontslaan van bestuurders. Echter, gezien de huidige formele en informele bevoegdheden van de staat, onder andere bij de benoemingen van de bestuurders, is het niet aannemelijk dat het publiek belang door het gemitigeerde structuurregime noodzakelijk beter geborgd kan worden waardoor wij dit niet als een logische keuze zien. Daarnaast biedt het volledige structuurregime voordelen middels een sterk en onafhankelijk toezichtmechanisme.

¹³⁰ Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, p.22 (2022)

6. Afhankelijkheden staatsdeelnemingen Schiphol, Air France-KLM en KLM

In dit hoofdstuk wordt geëvalueerd in hoeverre het aandeelhouderschap van de staat in de ene deelneming (Schiphol) van toegevoegde waarde is bij het borgen van de publieke belangen van de andere deelnemingen (Air France-KLM en KLM) en vice versa. In 6.1 wordt geëvalueerd hoe groot de wederzijdse afhankelijkheid van de Nederlandse luchtvaartdeelnemingen is en wat de gevolgen hiervan zijn voor de relevante publieke belangen. In 6.2 wordt de toegevoegde waarde van het gezamenlijke aandeelhouderschap van de Nederlandse staat in zowel Schiphol als Air France-KLM en KLM uitgelicht aan de hand van relevante voorbeelden gedurende de evaluatieperiode (2018-2024). Vervolgens wordt in 6.3 geanalyseerd hoe andere internationale luchtvaart staatsdeelnemingen inzicht bieden in strategieën voor het beheren van de afhankelijkheid tussen Schiphol, Air France-KLM en KLM.

6.1. Wederzijdse afhankelijkheid

Schiphol, Air France-KLM en KLM zijn op vele verschillende manieren van elkaar afhankelijk. Deze afhankelijkheid komt voort uit de positie in de luchtvaartketen, de nauwe samenwerking tussen de ondernemingen en de gedeelde belangen in de (Nederlandse) luchtvaartsector. Beleid en ontwikkelingen die de ene luchtvaartdeelneming raken, raken veelal ook direct of indirect de andere luchtvaartdeelneming. In deze paragraaf wordt onderzocht hoe groot de wederzijdse afhankelijkheid tussen Schiphol, KLM en Air France-KLM is en wat de gevolgen hiervan zijn voor de borging van de relevante publieke belangen.

De hub-functie van Schiphol en de wederzijdse afhankelijkheid tussen Schiphol en KLM

Amsterdam Airport Schiphol is de zogenaamde hubluchthaven in het centrum van het netwerk van KLM. KLM en partners verzamelen transferpassagiers en vracht vanuit diverse luchthavens op Amsterdam Airport Schiphol (de hub), om ze vervolgens naar vaak intercontinentale bestemmingen te vervoeren. Door lokale passagiers te combineren met transferpassagiers kan KLM schaalvoordelen en kostenbesparingen realiseren, waardoor veel meer vluchten en bestemmingen economisch haalbaar zijn dan alleen op basis van de thuismarkt mag worden verwacht. Om dit te bewerkstelligen biedt Schiphol als hubluchthaven voordelen voor luchtvaartmaatschappijen ten opzichte van reguliere luchthavens:

- Schiphol realiseert korte minimum transfer tijden (ongeveer 40 minuten van Schengen en 50 minuten voor non-Schengen)¹³¹
- Schiphol realiseert snelle bagageafhandeling en security processen, onder meer door het moderne bagagesysteem '70 Million Bags' en de hervorming van de security processen na de coronacrisis (dit resulteerde er in dat c. 90% passagiers gaat door de security binnen 10 minuten op piekdagen)^{132 133}
- Schiphol biedt de fysieke capaciteit om meerdere wide-body vliegtuigen te parkeren en af te handelen, waardoor directe aansluiting op langeafstandsvluchten goed mogelijk is¹³⁴

Hiermee is Schiphol als hub van groot belang voor KLM.

De hub-functie levert Schiphol zelf, naast de voordelen voor de Nederlandse economie als geheel (nader uitgewerkt in de volgende subparagraaf), grootschalige passagiersstromen op die de verdien capaciteit van Schiphol op zowel luchtvaartactiviteiten als niet-luchtvaartactiviteiten vergroot. Daarnaast verzekert

¹³¹ Transfers, KLM (z.d.)

¹³² Feiten & Cijfers, Schiphol (2013)

¹³³ Schiphol's security revolution redefines air travel safety, Oliver Wyman (z.d.)

¹³⁴ Expanding Uniform platform, Schiphol (z.d.)

behoud van de hub-functie Schiphol van stabiele inkomstenstromen. Zo verzorgde KLM (inclusief Transavia) in 2024 59% van de vliegbewegingen op Schiphol waar dat in 2019 op 58% neerkwam.¹³⁵ Het verlies van de hub-functie zou voor Schiphol leiden tot een afname van het aantal vluchten alsmede het aantal bestemmingen (in de laatste subparagraaf van 6.1 gaan we hier verder op in).

KLM zou zonder hub een groot deel van haar aanbod verliezen, aangezien intercontinentale vluchten afhankelijk zijn van transferpassagiers en als deze weg zouden vallen, intercontinentale vluchten veelal niet meer rendabel zijn.¹³⁶ Het directe vluchtaanbod dat KLM aan zou kunnen bieden aan klanten zou zonder hub-functie van Schiphol aanzienlijk beperkt worden, waardoor veel bestemmingen economisch onhaalbaar worden.

Slotcapaciteit op Schiphol is en blijft in de toekomst naar verwachting schaars. Mocht KLM wegvallen, zouden hun slots vervallen en vrijkomen, waarbij andere maatschappijen via een aanvraagprocedure een deel van de vrijgevallen slots zouden kunnen verkrijgen. Gezien de onafhankelijke slotallocatie heeft Schiphol geen zeggenschap over de te verdelen slots, hetgeen het stimuleren van een andere hubcarrier lastig maakt. Later in deze paragraaf werken we een praktisch voorbeeld uit waarin de impact van het faillissement van Sabena op luchthaven Brussel-Zaventem wordt uitgelicht. Andersom, het verplaatsen van de operaties van KLM naar een andere hub is gezien de Europese schaarste van slots lastig uitvoerbaar.

Gezien de voordelen van de hub-functie voor zowel Schiphol als KLM en het gebrek aan substitutiemogelijkheden concluderen we dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen Schiphol en KLM groot is.

Het belang van de hub Schiphol voor de Nederlandse economie

De verbondenheid van Nederland als gevolg van de luchtvaart en de hub-functie van Schiphol zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. Hieronder lichten we het belang van de hub Schiphol toe voor de Nederlandse economie aan de hand van de economische waarde en werkgelegenheid, de impact van de hub op de economische groei, het vestigingsklimaat en de luchtvracht. De internationale bereikbaarheid die Schiphol faciliteert wordt door bedrijven in Nederland beschouwd als een belangrijke factor in het vestigingsklimaat, waarin de nationale luchtvaartmaatschappij, KLM, een cruciale rol speelt.

Economische waarde en werkgelegenheid Schiphol

Decisio¹³⁷ stelt dat de directe en indirecte economische waarde van het Schipholcluster in 2023 uitkomt op 111.200 banen, 0,97 procent van het totaal aantal banen van de nationale economie en 11,8 miljard euro aan toegevoegde waarde, wat overeenkomt met 1,11 procent van het nationale bbp. De directe werkgelegenheid van het Schipholcluster bedroeg in 2023 circa 66.800 duizend banen en 57 duizend fte. De bijdrage aan het bbp die hiermee samenhangt is circa €8,25 miljard. De indirecte effecten bij toeleveranciers van bedrijven in het Schipholcluster corresponderen met 44,4 duizend banen en €3,5 miljard bijdrage aan het bbp.

Impact van Schiphol als hub op Nederlandse economische groei

Decisio¹³⁸ stelt dat Schiphol in absolute zin een grote impact heeft op de Nederlandse economie. Zo biedt de luchthaven een grote verscheidenheid aan bestemmingen die bovendien hoogfrequent worden

¹³⁵ Jaarverslag p. 42, Schiphol (2024); Jaarverslag p. 347, Schiphol (2019)

¹³⁶ Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, Decisio (2024)

¹³⁷ Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, Decisio (2024)

¹³⁸ Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, Decisio (2024)

aangeboden. Dat maakt de luchthaven aantrekkelijk voor zakenreizigers en verladers/expediteurs. Ten tweede heeft Nederland in hoge mate een diensteneconomie. De dienstensector is meer afhankelijk van luchtverbindingen dan andere sectoren. De marginale impact (de impact van een kleine verandering in de vraag of het aanbod) is echter waarschijnlijk relatief beperkt. Nederland is via Schiphol en de regionale luchthavens al goed verbonden met de rest van de wereld. Verdere groei van de luchthaven levert dan een steeds kleinere bijdrage aan de economie. Echter, naarmate het aantal vluchten significant afneemt, verslechtert de bereikbaarheid in een steeds sneller tempo waardoor de uitstralingseffecten op de economische activiteit ook groter worden.

Impact van Schiphol als hub op het Nederlandse vestigingsklimaat

De belangrijkste meerwaarde van Schiphol voor Nederland zijn de internationale verbindingen die ermee mogelijk worden gemaakt. De internationale bereikbaarheid die Schiphol faciliteert wordt door bedrijven in Nederland beschouwd als een belangrijke vestigingsplaatsfactor, stelt Decisio. De Schipholregio wordt ook gekenmerkt door relatief veel internationale bedrijvigheid, met name in de ICT-sector, de financiële dienstverlening en in iets mindere mate specialistische zakelijke dienstverlening. De separate bijdrage van elke individuele vestigingsplaatsfactor aan het vestigingsklimaat, waaronder de bereikbaarheid die Schiphol faciliteert, is echter lastig te kwantificeren.¹³⁹

Luchtvracht

Decisio¹⁴⁰ stelt dat luchtvracht via Schiphol een belangrijke rol speelt in het hoogwaardige logistieke product dat Nederland levert. Het logistieke cluster op en rond de luchthaven biedt hoogwaardige dienstverlening. Deze is bijvoorbeeld op maat gesneden voor de frequente gebruikers van luchtvrachtdiensten, zoals de bloemensector of high-tech industrie. Het cluster trekt leveranciers aan die logistieke concepten ontwikkelen die ook breder kunnen worden ingezet (en geëxporteerd). Deze goed functionerende logistiek is een belangrijke vestigingsfactor voor Europese distributiecentra en voor andere bedrijven die waardevolle goederen produceren of distribueren. Nederland is een distributieland wat een relatief groot aandeel van het bbp uit handel en distributie verdient.

Effect van verlies hub-functie op de verbondenheid van Nederland

Het verlies van de hub-functie leidt tot een aanzienlijke vermindering van het aantal economisch haalbare vluchten naar relevante intercontinentale economische bestemmingen en zou daarmee een negatieve impact hebben op het publiek belang verbondenheid.

Luchthavens die hun hub-functie in het verleden verloren hebben, hebben deze niet meer teruggekregen, zo stelt Decisio.¹⁴¹ Het verlies van de hub-functie ging meestal gepaard met een sterke afname van het aantal vluchten en bestemmingen, met name naar intercontinentale bestemmingen. Zo verloor de Belgische nationale luchthaven Brussel-Zaventem deels haar hub-functie na een plotseling verlies van haar belangrijkste gebruiker Sabena in 2001, toen de Belgische luchtvaartmaatschappij failliet werd verklaard. De Brusselse luchthaven verloor een kwart van haar passagiers en kampte jarenlang met een stevige overcapaciteit. Dit herstelde later enigszins, maar in 2013 lag het aantal Europese vluchten nog altijd ruim 30% onder het niveau van voor het Sabena faillissement. Het faillissement van Sabena en het daarop volgende verlies van de hub-functie door Brussel-Zaventem illustreert de impact van het verlies van een hub-carrier voor een luchthaven. Voor nadere toelichting over het faillissement van Sabena refereren we naar het blok hieronder.

¹³⁹ Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, Decisio (2024)

¹⁴⁰ Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, Decisio (2024)

¹⁴¹ Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, Decisio (2024)

Effect verlies van nationale luchtvaartmaatschappij: faillissement van Sabena

In 2001 werd de Belgische nationale luchtvaartmaatschappij Sabena failliet verklaard. Zo werd de nationale luchthaven Brussel-Zaventem geconfronteerd met een plotseling verlies van haar belangrijkste gebruiker. Dit leidde tot een periode van stagnatie en onzekerheid voor de hub Brussel-Zaventem, het faillissement heeft een onmiddellijke negatieve weerslag gehad op de positie van Zaventem als internationaal knooppunt. De Brusselse luchthaven verloor een kwart van haar passagiers na het faillissement van Sabena en kampte jarenlang met een stevige overcapaciteit*. Het totale frequentieniveau nam in het eerste jaar met ruim 60 procent af en het transferverkeer marginaliseerde. Een groep investeerders nam een deel van Sabena, Delta Air Transport (DAT), over en maakte een doorstart onder de naam SN Airholding. In de daaropvolgende jaren verbeterde de situatie niet**. Ryanair en andere low-cost carriers kregen meer ruimte terwijl het intercontinentale vliegverkeer zich naar nabijgelegen hubs verplaatste, waardoor de positie van Zaventem als transferknooppunt blijvend verzwakte vergeleken met Schiphol, Charles de Gaulle en Frankfurt Airport***. Na de overname door Virgin Express in 2007 nam het aantal Europese en intercontinentale vluchten weer toe, maar in 2013 lag het aantal Europese vluchten nog altijd ruim 30% onder het niveau van voor het Sabena faillissement**. Sindsdien is het totaal aantal vluchten dat vertrok van Brussel-Zaventem in 2024 (93.104 totaal aantal vluchten) met 6% gedaald ten opzichte van 2013 (99.380 totaal aantal vluchten)****.

* Parlementair onderzoek van de omstandigheden die hebben geleid tot het faillissement Sabena, de bepaling van de eventuele verantwoordelijkheden en de formulering van aanbevelingen voor de toekomst, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2003)

** Economisch belang van de hub-functie van Schiphol, SEO (2015)

*** Zaventem mist Sabena nog altijd, De Tijd (2011)

**** Air transport, Statbel (2025)

Decisio (2024) stelt dat, bij een eventueel verlies van de hub-functie van Schiphol, wordt geschat dat het aantal vluchten met 45% zal afnemen met een geschatte daling van het aantal bestemmingen van ongeveer 20%. De afname in het aantal intercontinentale bestemmingen zal aanzienlijk groter zijn (bijna 40% minder) dan in het aantal Europese bestemmingen (ongeveer 10% minder). Nederland zal hierdoor minder goed verbonden zijn met de wereldeconomie. De aanzienlijke daling van het vluchtaanbod naar belangrijke intercontinentale bestemmingen maakt de omliggende regio rondom Schiphol minder aantrekkelijk voor bedrijven om zich te vestigen. De reis- en transportkosten voor bedrijven zullen stijgen, wat een negatief effect heeft op de economie.^{142 143 144}

Gezien de voordelen van de hub-functie voor zowel Schiphol als KLM en het gebrek aan substitutiemogelijkheden concluderen we dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen Schiphol en KLM groot is. De hub-functie draagt bij aan de verbondenheid van Nederland en is bevorderlijk voor de Nederlandse economie. Dit impliceert dat voor het borgen van het publiek belang verbondenheid, rekening gehouden dient te worden met de onderlinge afhankelijkheid van Schiphol, KLM en Air France-KLM gezien het belang van de hub-functie.

¹⁴² Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, Decisio (2024)

¹⁴³ Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol, SEO (2023)

¹⁴⁴ Monitor netwerkqualiteit en staatsgaranties 2009-2023, SEO (2024)

6.2. De toegevoegde waarde van het gezamenlijke aandeelhouderschap in de luchtvaartsector

In deze paragraaf onderzoeken we de implicaties van de afhankelijkheid tussen Schiphol, Air France-KLM en KLM en in hoeverre de staat hierdoor beperkt of ondersteund wordt in het behalen van beleidsdoelen. Tevens wordt er onderzocht of er mogelijke conflicten of synergiën zijn tussen de simultane belangen van de staat als aandeelhouder in Schiphol, Air France-KLM en KLM. In paragraaf 6.1 concluderen we dat voor de borging van de goede verbondenheid van Nederland het van belang is om de hub-functie te borgen. De te borgen publieke belangen van het aandeelhouderschap in de drie deelnemingen zijn daardoor nauw aan elkaar verbonden. In 2019 besloot de Nederlandse staat tot het aankopen van een belang van 14% in Air France-KLM met als hoofddoel om het publiek belang op de lange termijn beter te borgen.¹⁴⁵ Door de eerder genoemde afhankelijkheid tussen Air France-KLM, KLM en Schiphol en het belang van de hub-functie voor de verbondenheid van Nederland wilde de Nederlandse staat meer zeggenschap binnen Air France-KLM om de hub-functie te beschermen. Door het aandelenbelang in de drie deelnemingen die verbonden zijn aan de hub-functie kan de Nederlandse staat via verschillende belangen invulling geven aan het borgen van de goede verbondenheid van Nederland.

Coronasteun KLM

Om de continuïteit van KLM, en daarmee het publiek belang verbondenheid te waarborgen, besloot de Nederlandse staat in 2020 om KLM een steunpakket aan te bieden, ten gevolge van de coronacrisis.¹⁴⁶ Mede door het aandeelhouderschap van de staat kon de steun relatief snel geleverd worden. Zo was het publiek belang van KLM reeds verankerd in het bestaande aandeelhouderschap en kon via het aandeelhouderschap in Air France-KLM overlegd worden met de Franse staat als medeaandeelhouder. Het steunpakket is succesvol geweest in het borgen van de continuïteit van KLM en daarmee de verbondenheid van Nederland, KLM heeft de coronacrisis doorstaan en het Nederlandse vliegverkeer trok na de crisis relatief weer snel aan. Naast dat de steun de continuïteit van KLM succesvol heeft geborgd, heeft de steun ook bijgedragen aan het borgen van de hub-functie en daarmee aan de positie van Schiphol.

Bij het steunpakket van KLM is ook een verlenging van de opzegtermijn van de staatsgaranties van 9 maanden naar 5 jaar overeengekomen. Door de korte lijnen met de Board of Directors van Air France-KLM heeft het aandeelhouderschap bijgedragen aan de totstandkoming van de verlenging. Deze verlenging biedt de Nederlandse staat meer tijd om te reageren en eventueel beleidsmaatregelen te treffen om de positie van Schiphol als belangrijke internationale hub te beschermen. De verlenging van de opzegtermijn zorgt voor een stabielere operationele omgeving voor KLM en verstevigt de positie van Schiphol als essentieel knooppunt in het wereldwijde luchtvaartnetwerk. Het aandelenbelang in Air France-KLM en KLM is daarmee van toegevoegde waarde geweest voor het borgen van het publiek belang omtrent Schiphol.

Infrastructuur en investeringsbeleid Schiphol

De infrastructuur van Schiphol, en de investeringen gerelateerd hieraan, zijn van groot belang voor de operaties van Air-France-KLM en KLM. De staat kan met haar aandelenbelang in Schiphol invloed uitoefenen op de investeringsagenda van Schiphol door middel van haar goedkeuringsrecht en financieel beleid (zoals dividendbeleid). De investeringsagenda van Schiphol richt zich op het creëren van lange termijn voorwaarden voor een goede verbondenheid van Nederland. Dit betekent dat de focus ligt op het behoud en de versterking van de hoogwaardige netwerkkwaliteit en duurzaamheid, in plaats van snelle financiële optimalisatie. De staat als aandeelhouder, die prioriteit geeft aan het publiek belang, biedt de ruimte en ondersteuning die nodig is om deze lange termijn investeringen te realiseren. Daarnaast wordt er prioriteit gegeven aan investeringen in luchtvaartactiviteiten, ondanks dat het rendement uit niet-

¹⁴⁵ Luchtvaartbeleid lijst van vragen en antwoorden, 31936 nr. 725, Rijksoverheid (2020)

¹⁴⁶ Kamerbrief Steunmaatregelen KLM, ministerie van Financiën (2020)

luchtvaartactiviteiten hoger kan zijn. De investeringen in luchtvaartactiviteiten komen luchtvaartmaatschappijen, waaronder Air France-KLM en KLM, ten goede. Hieronder gaan we in op een paar voorbeelden uit het verleden en de investeringsagenda voor de komende jaren.

Investerings in de A-Pier

De staat stemde in 2016 in met het investeringsvoorstel van Schiphol voor de bouw van de A-Pier. In 2018 is Schiphol met nieuwe inzichten op het A-gebied gekomen, om deze ook geschikt te maken voor transferverkeer om beter te anticiperen op onzekere ontwikkelingen in type passagiersstromen. Hier was een budgetverhoging voor vereist, waar de staat als aandeelhouder goedkeuring voor moest verlenen. Een luchthaven die goed is uitgerust voor transferverkeer biedt kans om de hub-functie verder te versterken.

Investeringsagenda 2024

Met het investeringsprogramma van Schiphol voor de komende 5 jaar zal geïnvesteerd worden in de verbetering van de algemene infrastructuur en dienstverlening voor zowel passagiers als luchtvaartmaatschappijen.¹⁴⁷ Het programma wordt hoofdzakelijk gedreven door de volgende factoren¹⁴⁸:

- Noodzaak tot vernieuwing en verduurzaming kernfaciliteiten (zoals terminals en bagagekelders).
- Verduurzamen van de eigen operatie (elektrificeren van de vliegtuigafhandeling en het gasloos maken van alle gebouwen).
- Het faciliteren van de komst van grotere vliegtuigen, mede i.v.m. de beperking van het aantal vliegbewegingen is het de verwachting dat luchtvaartmaatschappijen op Schiphol grotere vliegtuigen zullen inzetten.
- Schuifruimte creëren om grote projecten uit te voeren en tegelijkertijd de groei van passagiers en additionele piekdruk door grotere vliegtuigen te faciliteren.

De investeringsagenda is van significant belang voor borging van verschillende publieke belangen. Zo is het faciliteren van de komst van grotere vliegtuigen van essentieel belang de hub-functie van Schiphol gezien de beperking in vliegbewegingen. De staat als aandeelhouder kan sturen op de uitvoerbaarheid van deze plannen door middel van haar goedkeuringsrecht op investeringen boven de drempelwaarde en de financiële positie die investeren mogelijk maakt (door bijvoorbeeld verlaagde dividenden). Het reguliere contact met Air France-KLM en KLM geeft hierbij extra inzicht voor de staat welke investeringen noodzakelijk zijn voor het behoud van de hub-functie.

Havengelden

Investerings in luchtvaartactiviteiten kunnen doorbelast worden aan luchtvaartmaatschappijen in de vorm van havengelden. Zo verhoogde Schiphol over de periode 2019-2021 haar tarieven cumulatief met 24%. Om deze tariefstijging enigszins te temperen en de concurrentiepositie van Schiphol te bewaken, heeft de staat met haar medeaandeelhouders ervoor gekozen om een bijdrage vanuit de niet-luchtvaartactiviteiten van €75 miljoen vast te stellen. Voor de periode 2025-2027 is door Schiphol gekozen om de havengelden verder te verhogen. KLM stelde vervolgens dat deze tariefstijging zou leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Schiphol, stijgende ticketprijzen en beperkte investeringsmogelijkheden voor KLM. Mede door de geuite zorgen van KLM en andere luchtvaartmaatschappijen heeft de staat als aandeelhouder in een gesprek met Schiphol aangegeven dat een matiging van de tariefstijging wenselijk is, waardoor Schiphol besloten heeft om een vrijwillige bijdrage van €100 miljoen uit de luchtvaartactiviteiten te leveren.

¹⁴⁷ Major investment plan of EUR 6 billion to improve Schiphol, Schiphol (2024)

¹⁴⁸ Beantwoording vragen van het lid Teunissen (PvdD) aan de minister van Financiën over de investeringsplannen van staatsdeelneming Schiphol en het besluit om geen dividend uit te keren aan de Staat over het jaar 2024, Rijksoverheid (2025)

Middels het aandeelhouderschap heeft de staat via zowel formele als informele bepalingen omtrent bijdrages van Schiphol aan de luchtvaartactiviteiten kunnen sturen op het publiek belang verbondenheid. Hierbij heeft de staat per bijdrage afwegingen gemaakt tussen de financiële positie van Schiphol (inclusief de investeringsbehoefte) en de concurrentiepositie van Schiphol en daarmee de hub-functie. Door het structurele contact met zowel Schiphol als KLM kunnen beslissingen met betrekking tot de hub-functie vanuit beide kanten worden belicht. Al is het gezien de conflicterende belangen tussen Schiphol en luchtvaartmaatschappijen omtrent de hoogte van de havengelden niet eenvoudig om de juiste afweging te maken.

Dividendbeleid

Schiphol ziet het aandeelhouderschap van de staat als een groot voordeel bij het meedenken in het dividendbeleid waarin het publiek belang boven het maximaliseren van financieel rendement wordt gesteld. Zo werd door de staat besloten om door de impact van de coronacrisis op de financiële positie van Schiphol vanaf 2019 geen dividend meer uit te keren. Daarnaast, om ruimte te bieden voor uitvoering van de investeringsagenda van Schiphol, heeft de staat als aandeelhouder voor de komende vijf jaar het dividendbeleid aangepast van een winstuitkeringspercentage van 60% naar 30%.

Het dividendbeleid van de staat waarin het investeren in de kwaliteit van infrastructuur en het competitief houden van Schiphol als hub boven het maximaliseren van financieel rendement staat is bevorderlijk voor het borgen van de hub-functie van Schiphol. Het stelt Schiphol in staat om investeringen te doen waar luchtvaartmaatschappijen, waaronder Air France-KLM en KLM baat bij hebben. Zo heeft het aandeelhouderschap in Schiphol toegevoegde waarde gehad bij de te publieke borgen belangen omtrent Air France-KLM en KLM.

Conclusie

In deze paragraaf is onderzocht wat de implicaties zijn van het feit dat Schiphol, Air France-KLM en KLM een grote afhankelijkheid kennen. Het borgen van het publiek belang van verbondenheid hangt samen met behoud van de hub-functie. Dit is tot op zekere hoogte ook het geval voor de drie deelnemingen uit de luchtvaartketen waar Schiphol, Air France-KLM en KLM gebaat zijn bij behoud van de hub-functie. Het simultane belang in de drie afzonderlijke deelnemingen betekent dat de staat de drie verschillende aandelenbelangen ter beschikking heeft als invulling aan het borgen van de hub-functie en zo de goede verbondenheid van Nederland. In de hierboven genoemde voorbeelden zien we dat de staat hier invulling aan gegeven heeft. Zo is het aandeelhouderschap van de staat in de ene deelneming van toegevoegde waarde geweest bij het borgen van de publieke belangen omtrent de andere deelneming en daarmee de hub-functie. Daarnaast is de staat door de reguliere contactmomenten met de ondernemingen als aandeelhouder beter geïnformeerd over de behoeftes en benodigdheden van de afzonderlijke deelnemingen om te kunnen voorzien in het borgen van de hub-functie en daarmee de verbondenheid van Nederland.

6.3. Vergelijking en toekomstige scenario's

In deze paragraaf worden inzichten gedeeld uit enkele internationale voorbeelden. Hoe wordt de relatie tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappij bij andere hub-luchthavens beheerd? Eerst wordt gekeken naar de relatie tussen luchtvaartmaatschappij en hub-luchthaven in Frankrijk, waar de samenwerking met andere vervoersmiddelen inzicht biedt. Vervolgens kijken we naar Denemarken. De Deense casus kent vele gelijkenissen met de Nederlandse situatie, zoals op het vlak van aandelenbelangen, toekomstige investeringsbehoefte en de sturing ten behoeve van het publiek belang.

Samenwerking met andere vervoersmogelijkheden op korte afstanden

In deze subparagraaf wordt de relevantie van buitenlandse samenwerkingen met andere vervoersmiddelen, voor Schiphol, KLM en Air France-KLM toegelicht. Samenwerkingen met andere vervoersmiddelen worden belangrijker in anticipatie op mogelijk beleid richting stimulering van andere vervoersmiddelen (gedreven door milieuoverwegingen). Daarnaast is KLM, en daarmee de hub-functie, deels afhankelijk van feeder-vluchten.¹⁴⁹ Goed geïntegreerde treinverbindingen kunnen helpen om het overstapverkeer en daarmee de hub-functie te behouden. Als laatste valt er mogelijk capaciteitswinst te behalen door het aanbod te verschuiven van vluchten naar treinreizen, waarmee ruimte kan ontstaan in beschikbare slots op de luchthaven.

Nederland is niet alleen via de lucht maar ook via het internationale treinspoor verbonden met het buitenland. Vervoer per trein vergeleken met vervoer per vliegtuig veroorzaakt aanzienlijk minder CO₂ uitstoot (zo stoot een treinreis tussen Amsterdam en Parijs bijvoorbeeld 15 kg CO₂ per passagier uit, vergeleken met 180 kg per vliegtuig¹⁵⁰). Daarnaast veroorzaakt vliegverkeer lucht- en geluidsvervuiling, met schadelijke stoffen zoals fijnstof en stikstof die de lucht en natuur aantasten.¹⁵¹ Verder is de trein op korte afstanden mogelijk een sneller alternatief dan het vliegtuig wanneer de totale reistijd tussen de twee wordt vergeleken.¹⁵²

Mede gedreven door deze overwegingen, is verdere uitbouw van beleid om treinvervoer te stimuleren aannemelijk voor de komende jaren. Zo overweegt de Europese Commissie beleid om de transitie naar meer duurzaam transport in Europa in de toekomst te maken.¹⁵³ Om de CO₂ uitstoot van de Europese mobiliteits- en transportsector uiteindelijk in 2050 te laten afnemen met 90% ziet de Europese Commissie een grotere rol weggelegd voor treinverkeer, vooral op intra-Europees kort bestemmingsverkeer. Verder heeft de Franse overheid bijvoorbeeld al wetgeving ingevoerd die bepaalde binnenlandse korte vluchten verbiedt wanneer er een treinoptie beschikbaar is die minder dan 2,5 uur duurt.¹⁵⁴ Daarnaast is de EU Green Deal gericht op het verminderen van de ecologische voetafdruk van transport. De Nederlandse vliegbelasting en EU ETS beleid kunnen ook een mogelijk markt gedreven motief vormen welke een treinreis aantrekkelijker maakt ten opzichte van een vliegreis. Beleid met als doel de luchtvaart te verkleinen en alternatieven te stimuleren kan een bedreiging vormen voor de hub-functie van Schiphol, tenzij de verbondenheid vanuit de hub zich aanpast aan deze ontwikkelingen.

In Frankrijk werkt Air France middels samenwerkingen aan het vergroten van het aantal treinverbindingen voor korte afstanden. Zo biedt Air France 'Train+Air' reismogelijkheden aan in samenwerking met de Franse spoorwegexporteur SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer Français), waarin meer dan 40 trajecten worden aangeboden vanaf Charles de Gaulle en Paris-Orly.¹⁵⁵ Dit zorgt voor behoud van hub-connectiviteit ondanks beperkingen op korte vluchten.

KLM, en daarmee de hub-functie van Schiphol, is deels afhankelijk van feeder-vluchten om overstappers naar long-haul routes te krijgen. Goed geïntegreerde treinverbindingen kunnen helpen het overstapverkeer te behouden, ondanks de genoemde mogelijke beleidsmatige push naar andere vervoersmethoden naast

149 Vlucht die passagiers van een kleinere luchthaven naar een grotere hub-luchthaven brengt, waar ze kunnen overstappen op een intercontinentale of langeafstandsvlucht

150 Trein op populaire Europese routes vaak dubbel zo duur als het vliegtuig, NOS (2023)

151 Waarom is minder vliegen belangrijk? Natuur & Milieu (2024)

152 Trein of vliegtuig – wat is ideaal voor uw volgende zakenreis? GetGoing (2025)

153 Sustainable & Smart Mobility Strategy; Putting European transport on track for the future, European Commission (2021)

154 Introduction: Reimagining Air Travel for a Low-Carbon Future, Asuene (2023)

155 Air France broadens 30-year commercial relationship with SNCF French railways, AeroTime (2025)

vliegen. Daarnaast is er capaciteitswinst te behalen door het aanbod te verschuiven van vluchten naar treinreizen, waardoor er slots vrij komen.

SEO¹⁵⁶ analyseerde het aanbod van internationale treinverbindingen vertrekkend uit Amsterdam als aanvulling op de connectiviteit en netwerkqualiteit van Schiphol naar Europese bestemmingen, om te analyseren in hoeverre treinverbindingen een aanvulling zijn op de connectiviteit en netwerkqualiteit van Schiphol. SEO concludeert dat treinverbindingen een aanvulling bieden op het luchtvaartaanbod vanaf Schiphol waar 19 Europese bestemmingen aangeboden worden met treinverbindingen die niet direct met het vliegtuig te bereiken zijn. Voor KLM ligt er een strategische kans om treinproducten te integreren bij korte afstandsvluchten. Door samen te werken met spoorvervoerders, combinatietickets en verbeteringen van het boekingsproces, kan de trein reizigers op korte routes binnen Europa een aantrekkelijk, duurzaam en praktisch alternatief bieden. Zo kunnen luchtvaartmaatschappijen hun netwerk slimmer benutten, congestie en milieubelasting beperken en inspelen op veranderende reizigerswensen.

Onder de vlag van de actieagenda Trein-Luchtvaart werken KLM, Schiphol, NS, ProRail en het ministerie van IenW samen aan het verbeteren van het internationale treinproduct voor (transfer)reizigers op zes bestemmingen¹⁵⁷. Een relevante bestemming voor de actieagenda is daarbij Brussel. Zo experimenteerde KLM reeds met het aanbieden van treinverbindingen (het zogenaamde 'Air-rail product') tussen Amsterdam en Brussel in samenwerking met Eurostar (sinds 2023 is de merknaam Thalys overgegaan in merknaam Eurostar), waarmee het anticipeert op verdere afbouw van het aantal vluchten tussen de twee steden.¹⁵⁸ De reizigers die gebruik hebben gemaakt van het Air-rail product waren in algemene zin tevreden over het product, ook al zijn er ook verbeterpunten. Na de 'pilot' fase werd het product in 2023 uitgebreid en werden er extra stoelen ingekocht voor transferklanten tussen Amsterdam en Brussel¹⁵⁹. De deelnemers van de actieagenda Trein-Luchtvaart hebben onderling afspraken gemaakt welke verbeterpunten en acties door welke partij worden opgepakt. Een verdere uitbouw van het aanbod op het gebied van het 'Air-rail product' zou met het oog op de capaciteitsdiscussie van Schiphol alsmede de meer lange termijn duurzaamheidstransitie verstandig zijn en de hub-connectiviteit kunnen borgen ondanks mogelijk (verdere) beperkingen op korte vluchten.

De staat als aandeelhouder in alle vier de deelnemingen verbonden aan de actieagenda Trein-Luchtvaart¹⁶⁰, brengt een mate van synergie omdat deze door haar invloed op de verschillende deelnemingen het belang van de actieagenda kan blijven agenderen. Zo kan de staat informeren naar de voortgang van de verbeterpunten en kunnen de zorgen of kritiek van de ene deelneming op de andere deelneming met betrekking tot de actieagenda vroegtijdig worden besproken. Hierdoor zien wij een actieve rol voor de staat als aandeelhouder weggelegd ter bevordering van de trein en vliegtuig samenwerking ter borging van de hub-connectiviteit en daarmee het publiek belang omtrent de luchtvaart.

Deens staatsbelang in Copenhagen Airport: Implicaties voor de Nederlandse luchtvaart

In deze subparagraaf wordt de recente acquisitie van een meerderheidsaandeel in Copenhagen Airport door de Deense staat toegelicht en de relevantie hiervan voor de situatie in Nederland besproken. Na het toelichten van de situatie en de uitbreiding van het belang van Air France-KLM in SAS, worden vervolgens

156 Monitor Netwerkqualiteit en Staatsgaranties, SEO (2024)

157 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat: Spoor: vervoer- en beheerplan, Tweede Kamer (2023)

158 KLM biedt extra stoelen in Thalys aan als alternatief voor vlucht Brussel – Schiphol, Luchtvaart nieuws (2023)

159 KLM biedt passagiers vaker de Thalys aan van en naar Brussel, KLM (2023)

160 KLM, Schiphol en NS zijn staatsdeelnemingen, ProRail is een beleidsdeelneming waar het aandeelhouderschap wordt uitgevoerd door het ministerie van IenW

de parallellen en ‘lessons learned’ tussen de Deense en Nederlandse situaties uitgewerkt, gevolgd door een uiteenzetting van de ambitie van de Deense staat om het meerderheidsaandeel af te bouwen tot een minimaal meerderheidsbelang.

De uitbreiding van het belang in Copenhagen Airport

De Deense staat heeft in december 2024 aangekondigd dat het een meerderheidsaandeel van Copenhagen Airport wil overnemen (de acquisitie wordt verricht vanuit het Deense ministerie van Financiën), om zo haar minderheidsaandeel van 39,2% uit te breiden naar een meerderheidsaandeel van c. 98%. De Deense staat bereikte een akkoord over de overname van een aandeel van 59,4% van het Deense pensioenfonds Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) en Ontario Teachers’ Pension Plan (OTPP) voor 32 miljard Deense kronen. In april 2025 werd de overeenkomst gesloten. Als hoofdreden noemt de Deense staat dat door de aankoop van dit aandeel de luchthaven in de toekomst een verantwoordelijke en lange termijn-georiënteerde groep van eigenaren blijft houden, zo stelde minister van Financiën Nicolai Wammen. De minister benoemt verder de ambitie om een goed kader voor de luchthaven als centrale Deense infrastructuur op te willen stellen en het veiligstellen van werkgelegenheid voor een van de grootste werkplekken van Denemarken. Het Deense ministerie van Financiën geeft verder aan voornemens te zijn om het aandeel op termijn naar een minimaal meerderheidsbelang van 50,1% te willen brengen door strategische desinvesteringen. Met deze aanpak wil het Deense ministerie een balans vinden tussen publieke en private belangen, zodat de luchthaven efficiënt kan opereren zonder excessieve staatsinterventie.¹⁶¹

De Deense nationale luchtvaartmaatschappij SAS, voor 26,4% eigendom van de Deense staat, noemt de aankoop van het meerderheidsbelang in Copenhagen Airport een significante stap die de infrastructuur en connectiviteit van Denemarken zal versterken. Het zorgt ook voor afstemming van strategische belangen in de ontwikkeling van een hub van wereldklasse in de komende jaren, aldus SAS. SAS blijft namelijk haar operaties in Kopenhagen uitbreiden om zich te positioneren als primaire globale hub vanuit Scandinavië en Noord-Europa. Deze ambitie gaat gepaard met een significante investeringsagenda, die de verbondenheid van Denemarken zal vergroten en economische groei en werkgelegenheid mogelijk kan maken.¹⁶² Daarnaast reageerde ook Christian Poulsen (CEO Copenhagen Airport) positief en verwacht dat de staat als aandeelhouder een positieve bijdrage zal leveren aan de bereikbaarheid van Denemarken en aan de (duurzaamheids-) transformatie van de luchtvaartindustrie.¹⁶³

Binnen het Deense parlement werd de acquisitie van het meerderheidsaandeel breed gedragen door de regering samen met de partijen SF, de Conservatieven en Radikale Venstre¹⁶⁴ (cumulatief 68% van de zetels¹⁶⁵). De Deense staat positioneert zich actief in de luchthaven met een duidelijke maatschappelijke ambitie, zoals eerder benoemd (de staat die als lange termijn aandeelhouder onder meer de centrale Deense (luchtvaart-)infrastructuur en de werkgelegenheid veilig wil stellen). Daarnaast blijkt er uit de bovenstaande eenduidige reacties van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappij, de regering en het parlement dat er vertrouwen is in de nieuwe samenwerking in de Deense luchtvaart. De komende tijd gaat uitwijzen of de intentie van onderlinge afstemming en het vertrouwen in de staat als aandeelhouder binnen de luchtvaart de gewenste uitkomst gaat hebben.

161 Danish government moves to gain majority control over Copenhagen Airport, The Pinnacle Gazette (2024)

162 SAS welcomes the Danish State’s announcement to acquire a controlling stake in Copenhagen Airport, SAS (2024)

163 Danish state set to acquire controlling stake in Copenhagen Airport, Airport World (2024)

164 Danish government moves to gain majority control over Copenhagen Airport, The Pinnacle Gazette (2024)

165 Politieke situatie Denemarken, EU Monitor (2023)

De uitbreiding van Air France-KLM in het aandeel in SAS

Air France-KLM is tevens voornemens om haar aandelenbelang in SAS te vergroten van bijna 20% naar 60,5% (de overname moet nog worden goedgekeurd door de verantwoordelijke toezichthouders). Air France-KLM neemt dit aandeel over van Castlelake en Lind Invest en voorziet met een meerderheidsbelang voordelen uit onderlinge samenwerking te kunnen halen. SAS trad na het aangekochte minderheidsbelang van Air France-KLM vorig jaar toe tot het SkyTeam, waarin zo'n twintig luchtvaartmaatschappijen met elkaar samenwerken¹⁶⁶. De Deense overheid is met 26,4% de op-een-na grootste aandeelhouder in SAS.

Parallellen tussen de Deense en Nederlandse situatie

Kopenhagen heeft net als Amsterdam een relatief klein achterland als eindbestemming en heeft dus ook een hoge afhankelijkheid van transfer verkeer. Daardoor kan het mogelijk interessante inzichten bieden als we kijken naar de afhankelijkheden tussen de deelnemingen en hoe het publiek belang wordt geborgd. Er zijn parallellen in de aandelenbelangen, er wordt gestuurd op verbondenheid en de hub-functie van de nationale luchthaven en er bestaat ook bij de Deense deelnemingen een significante investeringsopgave. De wens vanuit Schiphol, Air France-KLM en KLM (zoals onder andere geuit gedurende de interviews uitgevoerd voor deze evaluatie) naar een breed gedragen lange termijn visie op de luchtvaart vanuit de staat maakt deze casus extra interessant. Slaagt de Deense overheid er in om de soms conflicterende belangen te verenigen?

De geambieerde uitbreiding tot een meerderheidsbelang van Air France-KLM in SAS biedt mogelijkheden tot meer samenwerking en kortere communicatielijnen met de Deense overheid voor de Nederlandse staat als aandeelhouder in Air France-KLM. Dit biedt mogelijkheden voor beide staten om wederzijds van elkaar te leren over het beheren van de afhankelijkheden tussen de deelnemingen.

Afbouwen tot een minimaal meerderheidsbelang

De strategie van de Deense staat om haar meerderheidsbelang over tijd af te bouwen naar een minimaal meerderheidsbelang, aangevuld met minderheidsbelangen van private investeerders is een strategie die we terug zien bij meerdere luchthavens in Noord- en West-Europa:

- Zo bezit de Franse staat 50,6% van de aandelen van Groupe AdP, de exploitant van de luchthavens van Parijs. De toenmalig Frans Minister van Economie en Financiën noemde in 2018 als hoofdreden voor een gedeeltelijk privatiseringsplan het vrijspelen van kapitaal van c. 15 miljard euro om het kapitaal (deels) elders in te zetten.¹⁶⁷
- In Duitsland werd in 2001 Flughafen Frankfurt geprivatiseerd door middel van een beursgang. De toenmalige minister van Financiën van Hessen noemde het een kans om externe deskundigheid binnen te halen zodat er nog succesvoller geopereerd kon worden¹⁶⁸. Inmiddels beheren de deelstaat Hessen (31,31%) en de Stad Frankfurt (20,92%) een klein meerderheidsbelang.
- Tot 2015 was de Spaanse luchthaven beheerder AENA volledig in handen van overheidsentiteit ENAIRE. In 2014 werd er besloten om 49% aan private investeerders over te dragen. De verkoop van het aandeel van 49% werd gerealiseerd door middel van een beursgang in 2015. Na de beursgang behield de Spaanse staat via ENAIRE een meerderheidsbelang van 51%. Toenmalig Spaans Minister van Infrastructuur benadrukte bij de aankondiging dat de toetreding van private investeerders in AENA het bedrijf zal versterken door middel van verbeterde efficiëntie.^{169 170}

¹⁶⁶ Air France-KLM wil meerderheidsbelang in Scandinavische concurrent SAS, NOS (2025)

¹⁶⁷ Bruno Le Maire dévoile le plan de privatisations, Les Echos (2018)

¹⁶⁸ 68 Sitzung, Hessischer Landtag (2001)

¹⁶⁹ Aena's history, Aeno (z.d.)

¹⁷⁰ Spain's Aena prices IPO at top of range; Aena to float at €58 a share in Spain's second-biggest IPO, Financial Times (2015)

Het voornemen van het Deense ministerie van Financiën om het aandeel op termijn naar een minimaal meerderheidsbelang van 50,1% terug te willen brengen door strategische desinvesteringen is een relevant voorbeeld voor het beheren van de belangen van de luchtvaart deelnemingen. Het Deense ministerie poogt hiermee een balans te vinden tussen publieke en private belangen zodat de luchthaven efficiënt kan opereren zonder excessieve staatsinterventie. We zien deze strategie tevens terug bij de Franse, Duitse en Spaanse situaties met genoemde redenen als staatsschuldverlaging, efficiëntere allocatie van kapitaal, externe deskundigheid en verbeterde efficiëntie. Dit biedt mogelijk inzichten in de proportionaliteit van het huidige Nederlandse beleid. Zoals benoemd in hoofdstuk 5 in de Schiphol evaluatie, zou ook Schiphol mogelijk baat kunnen hebben bij een private minderheidsaandeelhouder of kruisparticipatie(s).

7. Conclusie staatsaandeelhouderschap in Schiphol

In deze evaluatie is het staatsaandeelhouderschap in Schiphol geëvalueerd. Hierbij stonden twee vragen centraal:

1. Is het staatsaandeelhouderschap in Schiphol nog steeds nodig om de publieke belangen in de luchtvaart te borgen?
2. Heeft het staatsaandeelhouderschap in Schiphol toegevoegde waarde gehad?

De luchtvaart draagt bij aan de verbondenheid van Nederland door het faciliteren van wereldwijde verbindingen en het versterken van Nederland als belangrijke logistieke en economische hub. Daarnaast raakt de luchtvaart aan tal van andere maatschappelijke belangen zoals veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Het is cruciaal dat de luchtvaartsector Nederland goed blijft verbinden met de rest van de wereld maar ook bijdraagt aan een toekomst waarin de uitstoot van broeikasgassen wordt verminderd, geluidsoverlast wordt beperkt en een veilige luchtvaart wordt gegarandeerd.

De maatschappelijke belangen in de luchtvaartsector worden zonder overheidsinterventie onvoldoende geborgd. Maatschappelijke belangen worden publieke belangen als de overheid tracht een rol te spelen bij de verwezenlijking ervan. Om de maatschappelijke belangen verbondenheid, veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid te borgen dient de overheid sturing hierop uit te oefenen, zo worden deze maatschappelijke belangen publieke belangen. Invulling geven aan de publieke belangen van de luchtvaart doet de Nederlandse overheid in eerste instantie vanuit haar rol als beleidsmaker via wet- en regelgeving.

De luchtvaartsector wordt gereguleerd door wet- en regelgeving, die de publieke belangen tot op zekere hoogte kan waarborgen. De publieke belangen veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid kunnen worden geborgd door middel van wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving kan echter niet volledig voorzien in de borging van de structurele verbondenheid van Nederland. Met het beleidskader netwerkkwaliteit kan de overheid wel het belang van bestemmingen voor de Nederlandse verbondenheid in kaart brengen en de ontwikkeling van de kwaliteit van het netwerk van verbindingen volgen. Directe sturing op netwerkkwaliteit is echter niet mogelijk. Als publieke belangen niet voldoende door wet- en regelgeving geborgd kunnen worden kan aanvullende betrokkenheid van de overheid gewenst zijn.

Via het staatsaandeelhouderschap in Schiphol kan de staat wel bijdragen aan de borging van de verbondenheid van Nederland. In deze evaluatie is conform het afwegingskader gekeken of de activiteiten van Schiphol zich nog steeds lenen voor een vennootschap, een randvoorwaarde voor het staatsaandeelhouderschap. Dat is het geval gezien Schiphol een goed afgebakende dienst heeft, voldoende rendement kan behalen en zich zelfstandig kan financieren.

Dit rapport constateert dat het aandeelhouderschap van de staat in Schiphol doeltreffend is. Via het aandeelhouderschap, met een meerderheidsbelang van 69,8% in Schiphol, kan de staat via formele bevoegdheden en overige informele manieren van invloed bijdragen aan de borging van de verbondenheid van Nederland. Zo heeft de staat een actieve rol bij het formuleren van de strategische koers van Schiphol waar nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan het publiek belang. Door het goedkeuringsrecht op investeringen boven de drempelwaarde kunnen investeringen beoordeeld worden op publiek belang, wat heeft geleid tot investeringen die bijdragen aan de continuïteit en kwaliteit van Schiphol. Door betrokkenheid bij de benoemingsprocessen kan de staat zorgen voor aandacht voor het publiek belang en politiek-bestuurlijke ervaring binnen de top van Schiphol. De staat denkt actief mee over de financiële positie en investeringsstrategie van Schiphol op de middellange en lange termijn, wat cruciaal is in een tijd van economische onzekerheid en grote investeringsbehoeften. Hierdoor kon Schiphol haar

investeringsagenda uitvoeren en tegelijkertijd een gezonde financiële positie behouden, met een focus op lange termijn verbondenheid. De reguliere contactmomenten en proactieve dialoog met Schiphol stelt de staat in staat om bij te sturen op ontwikkelingen die niet tijdig via wet- of regelgeving zijn te verankeren en kan het voorgesteld beleid vroegtijdig toetsen aan het publiek belang.

Schiphol, en daarmee ook de staat, is in de onderzoeksperiode geslaagd in het borgen van een goede verbondenheid van Nederland gemeten in netwerkkwaliteit. De staat zet zich vanuit haar rol als meerderheidsaandeelhouder actief in voor behoud en versterking van de netwerkkwaliteit door het faciliteren van investeringen in kwaliteit, in plaats van direct dividendrendement op de korte termijn. De staat als aandeelhouder, die publieke belangen voorop stelt, biedt de ruimte en ondersteuning die nodig is om deze lange termijn investeringen te realiseren terwijl oog wordt gehouden op de concurrentiepositie en continuïteit van Schiphol. Hoewel we dus kunnen vaststellen dat het publiek belang succesvol is geborgd en dat het aandeelhouderschap van de staat van toegevoegde waarde is geweest, is het niet mogelijk om vast te stellen hoe de netwerkkwaliteit zich zou hebben ontwikkeld zonder de borging van de staat als meerderheidsaandeelhouder.

Het aandeelhouderschap van de staat in Schiphol is ook doelmatig. Het huidige meerderheidsbelang van de staat biedt de staat voldoende controle om het publiek belang centraal te stellen en voorkomt dat financieel rendement de voorkeur krijgt, zoals bij een private meerderheidsaandeelhouder mogelijk zou zijn. Waar het in Europa gebruikelijk is voor staten om meerderheidsaandeelhouder te zijn in nationale luchthavens, behoort het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat tot een van de grotere staatsbelangen binnen Europa. Vanuit het oogpunt van een doelmatige inzet van publieke middelen, zouden kleine aanpassingen in de aandeelhouderstructuur kunnen worden verkend. Eén optie, al eerder verkend in het verleden, zou een kruisparticipatie met een strategische partner zijn, ten behoeve van kennisdeling en procesverbetering. Een andere optie is het aantrekken van een private minderheidsaandeelhouder door plaatsing van bestaande treasury shares of nieuw uitgegeven aandelen door de onderneming, wat extra kapitaal en expertise kan opleveren zonder dat de staat haar controlerende meerderheidspositie verliest. Een variant op deze optie waarbij een minderheidsaandeelhouder zou toetreden door overname van bestaande aandelen gehouden door de staat, waarbij de staat haar meerderheidsaandeel afbouwt maar wel behoudt, lijkt minder voor de hand liggend omdat hiermee de balans van de onderneming niet zou worden versterkt, hoewel het wel direct een eenmalige financiële opbrengst voor de staat zou opleveren.

Daarnaast is het rechtmatig, uitvoerbaar en proportioneel om Schiphol te behouden als staatsdeelneming. Er zijn geen wettelijke of juridische belemmeringen die het behoud van de deelneming hinderen. Verder kan de staat haar aandeelhoudersrol effectief blijven vervullen zonder complicaties. Het behoud van het staatsaandeelhouderschap is ook proportioneel: het is gebruikelijk in Europa voor de staat om meerderheidsaandeelhouder te zijn in nationale luchthavens. De lange termijn belangen rondom verbondenheid in combinatie met de publieke belangen veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid, onderstrepen dat het behoud van aandeelhouderschap door de staat in Schiphol proportioneel is, al zouden kleine aanpassingen in de aandeelhouderstructuur wel kunnen worden verkend.

Er is geen aanleiding om de belegging van de aandeelhoudersrol binnen de staat te wijzigen. Zo is er geen reden om af te stappen van het huidige centrale model, onder andere vanwege het verlies van checks and balances tussen de aandeelhouder en de beleidsmaker en het verlies van gecentraliseerde kennis over het aansturen van deelnemingen. Ook is er geen reden om het aandelenbelang te vergroten gezien dit niet resulteert in een betere borging van het publiek belang.

Tenslotte hebben we geëvalueerd wat de toegevoegde waarde is geweest van het simultane staatsaandeelhouderschap in de drie luchtvaartdeelnemingen ter borging van het publiek belang. De hub-functie van Schiphol, met KLM als hubcarrier, draagt bij aan de verbondenheid van Nederland. Dit impliceert dat voor het borgen van het publiek belang verbondenheid, rekening gehouden dient te worden met de onderlinge afhankelijkheid van Schiphol, KLM en Air France-KLM. Het simultane aandelenbelang in de drie afzonderlijke deelnemingen betekent dat de staat de drie verschillende aandelenbelangen ter beschikking heeft als invulling aan het borgen van de goede verbondenheid van Nederland. Zo is het aandeelhouderschap van de staat in de ene deelneming van meerwaarde bij het borgen van de publieke belangen omtrent de andere deelnemingen.

Concluderend is het staatsaandeelhouderschap in Schiphol nog steeds nodig om het publiek belang van verbondenheid nu en in de toekomst te borgen. Daarbij is het staatsaandeelhouderschap in de onderzoeksperiode van toegevoegde waarde geweest bij de borging van het publiek belang verbondenheid.

A Appendix

Appendix 1 – Corporate Governance Schiphol

Tabel 21 - Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen Schiphol¹⁷¹

Raad van Bestuur	Functie
dhr. P. Van Oord	CEO
dhr. R.J. Carsouw	CFO
mw. E.J. Valk	CPTO

Raad van Commissarissen	Functie
dhr. J.W. Winter	Voorzitter van de Raad van Commissarissen, lid People Committee en lid Safety, Sustainability en Stakeholders Committee
mw. S.G. Brummelhuis	Lid van de Raad van Commissarissen, lid Capital Programme, Operations & Investments Committee, voorzitter Safety, Sustainability & Stakeholders committee en voorzitter People committee
mw. E. van Galen	Lid van de Raad van Commissarissen en lid van Audit Committee en voorzitter van Safety, Sustainability & Stakeholders Committee
dhr. D. Collier	Lid van de Raad van Commissarissen, lid auditcommissie en voorzitter Capital Programme, Operations & Investments committee
dhr. H.C. Figuee	Vice-voorzitter van de Raad van Commissarissen, voorzitter Audit Committee
mw. M.C. van der Laan	Lid van de Raad van Commarissen, Lid People Committee, Lid Safety, Sustainability & Stakeholders Committee
dhr. R.E. Habben Jansen	Lid van de Raad van Commissarissen en lid Capital Programme, Operations and Investments Committee

Appendix 2 – Wet-en regelgeving publiek belang verbondenheid

Luchtvaartverdragen

Binnen de Europese Unie hebben luchtvaartmaatschappijen aanzienlijke vrijheid om te opereren dankzij EU-verordening 1008/2008.¹⁷² Deze verordening stelt luchtvaartmaatschappijen die in de EU zijn gevestigd in staat om luchtvervoersdiensten aan te bieden binnen de EU zonder dat zij routetoestemming nodig hebben. Routes tussen Nederland en landen buiten de EU vallen echter onder bilaterale overeenkomsten of over gemengde verdragen met derde landen van de lidstaten samen met de Europese Unie. Nederland heeft meer dan 130 bilaterale luchtvaartovereenkomsten.¹⁷³ Wanneer een in Nederland gevestigde

¹⁷¹ Overzicht per 1 september 2025

¹⁷² Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, EG (2008)

¹⁷³ Vergunningennota Luchtvaart, Eerste Kamer der Staten-Generaal (z.d.)

communautaire¹⁷⁴ luchtvaartmaatschappij een verzoek tot onderhandelingen indient, wordt vooraf beoordeeld of het verzoek binnen de beleidsuitgangspunten past en of de luchtvaartmaatschappij aan alle eisen voldoet. Door middel van onderhandelingen met derde landen, kunnen luchtverkeersrechten verkregen worden voor mogelijk nog ontbrekende bestemmingen. Uiteindelijk beslissen de luchtvaartmaatschappijen zelf of, hoe, en met welke frequentie zij op deze bestemmingen willen vliegen.

Slotallocatie

Slotallocatie is strikt gereguleerd en gebaseerd op drie pijlers: de EU Slotverordening 95/93¹⁷⁵, het Besluit Slotallocatie en mondiale richtlijnen, bekend als de Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG). De EU Slotverordening heeft als doel de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens in de Europese Unie te verdelen volgens onpartijdige, transparante en niet-discriminerende regels. De primaire verantwoordelijkheid van ACNL is het toewijzen van slots aan luchtvaartmaatschappijen op gecoördineerde luchthavens in Nederland en het monitoren hiervan. De verdeelregels uit de EU Slotverordening zijn leidend voor ACNL en andere slotcoördinatoren in de lidstaten. Het proces verloopt in twee stappen:

1. Historische slots verdeling: Slots worden door de slotcoördinator toegewezen op basis van historisch gebruik (de zogenaamde 80-20 regel). Als een maatschappij 80% van een toegewezen slotreeks heeft benut in een bepaald seizoen, heeft zij het recht op dezelfde reeks slots in het volgende equivalente seizoen.
2. Niet-historische slots verdeling op basis van prioriteitsregels: Na de toewijzing van historische slots wordt een slotpool gevormd met slots die nog niet historisch zijn toegekend. Uit deze pool worden slots toegewezen aan maatschappijen op basis van voorrangsregels. De eerste prioriteit is voor nieuwe gegadigden, waarbij 50% van de slots uit de slotpool met voorrang aan hen wordt toegekend. Vervolgens krijgen commerciële diensten voorrang boven niet-commerciële diensten, en geregelde diensten voorrang boven niet-geregelde diensten. De laatste prioriteitsregel geeft voorrang aan diensten die jaarrond worden aangeboden boven diensten die niet jaarrond worden aangeboden.¹⁷⁶

Openbardienstverlening

Een ander instrument waarover lenW beschikt is de Openbardienstverplichting, ook wel bekend als Public Service Obligation (PSO). Met een PSO kan de overheid voorwaarden stellen aan luchtvaartmaatschappijen voor een specifieke luchtvervoerroute, met betrekking tot vier aspecten: de maximale ticketprijs, de minimale vluchtfrequentie, de capaciteit en de continuïteit. Dit instrument stelt de overheid in staat een minimumaanbod te garanderen wanneer de markt niet in staat is gebleken om te voldoen aan de vraag die vanuit een maatschappelijk perspectief bediend zou moeten worden.¹⁷⁷

Appendix 3 – Wet- en regelgeving publiek belang veiligheid

Nationale regelgeving

Wet luchtvaart (WLTV)

De Wet luchtvaart vormt de basis voor de regulering van de burgerluchtvaart in Nederland. Het bevat onder meer:

- Regels voor luchtvaartuigen, luchtruimgebruik en vliegvelden

174 Een communautaire luchtvaartmaatschappij is een maatschappij die een vergunning heeft gekregen van een lidstaat van de Europese Unie

175 Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens

176 Besluit slotallocatie

177 Kamerbrief over voortgang verkenning openbare dienstverplichting vluchten Saba en Sint Eustatius, Tweede Kamer (2023)

- Eisen aan piloten, vliegtuigen en luchtvaartmaatschappijen
- Veiligheidsnormen voor vliegvelden en beperkingen rond bebouwing in de nabijheid van luchthavens
- Specifieke uitvoeringsbesluiten zoals:
 - Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB): Regelt ruimtelijke ordening rond Schiphol, met zones waar beperkingen gelden voor bebouwing vanwege veiligheid of geluidsbelasting.
 - Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB): Bevat regels over vliegroutes, gebruik van banen, grenswaarden voor geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's.^{178 179 180}

Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)

De OVV is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de oorzaken van ongevallen en incidenten in verschillende sectoren, waaronder luchtvaart. Het doel is het verbeteren van de veiligheid zonder schuldvraag vast te stellen.¹⁸¹

Nederlands Luchtvaartveiligheidsprogramma (NLVP)

Dit programma implementeert ICAO Appendix 19 en beschrijft het nationale veiligheidsmanagementsysteem. Het omvat ook het Nederlands Actieplan Luchtvaartveiligheid (NALV), dat concrete maatregelen bevat om risico's te verkleinen.¹⁸²

Europese regelgeving

Basisverordening 2018/1139

Deze verordening vormt de kern van de EU-luchtvaartveiligheidsregels. Het stelt essentiële eisen aan:

- Luchtwaardigheid van vliegtuigen
- Vluchtuitvoering en opleiding van personeel
- Veiligheid van luchthavens en luchtverkeersbeheer¹⁸³

European Union Aviation Safety Agency (EASA)

EASA ontwikkelt richtlijnen zoals Acceptable Means of Compliance (AMC) en Guidance Material (GM). Deze ondersteunen lidstaten bij de implementatie van Europese regels. Lidstaten moeten voldoen aan deze richtlijnen of alternatieve methoden aantonen via Alt MoC's (Alternatieve Means of Compliance).¹⁸⁴

SAFA-programma (Safety Assessment of Foreign Aircraft)

Dit programma controleert buitenlandse vliegtuigen die in de EU opereren. Inspecties kunnen leiden tot operationele beperkingen of opname op de EU-zwarte lijst voor maatschappijen met ernstige tekortkomingen.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Luchtvaartwet, Rijksoverheid, (z.d.)

¹⁷⁹ Wet- en regelgeving, BezoekBAS. (z.d.)

¹⁸⁰ Luchtvaart, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (z.d.)

¹⁸¹ Regeling basisluchthavens, Rijksoverheid (z.d.)

¹⁸² Memorie van Toelichting, Ministerie van Financiën (2024)

¹⁸³ Veiligheid van het luchtvervoer, Europees Parlement (z.d.)

¹⁸⁴ Luchtvaart in de Toekomst, Europese luchtvaartveiligheid (EASA) (z.d.)

¹⁸⁵ Ramp Inspection Programmes (SAFA/SACA), European Union Aviation Safety Agency (EASA) (z.d.)

Internationale instrumenten

Verdrag van Chicago

Dit verdrag vormt de basis voor internationale samenwerking in de luchtvaart. Het reguleert onder andere luchtruimgebruik, veiligheidsnormen en navigatiediensten.

ICAO (International Civil Aviation Organization)

ICAO stelt wereldwijde standaarden vast via appendices bij het Verdrag van Chicago. Geselecteerde belangrijke appendices voor de luchtvaartveiligheid zijn:

- Appendix 14 (Luchthavens): Stelt normen voor ontwerp en exploitatie van luchthavens, met aandacht voor beveiligingsmaatregelen zoals perimetercontrole en noodsystemen.
- Appendix 17 (Beveiliging): Richt zich op het beschermen van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden. Het omvat toegangscontrole, screening van passagiers en vracht, beveiligingstraining, en noodplannen.
- Appendix 19 (Veiligheidsbeheer): Introduceert State Safety Programs (SSP) en Safety Management Systems (SMS) om risico's proactief te identificeren en te mitigeren.¹⁸⁶

Verankering in het Nederlandse wetgevingskader

Internationale regelgeving

ICAO-verdragen: Nederland is lid van de ICAO, die standaarden en aanbevolen praktijken opstelt. Deze worden via nationale wetgeving, zoals de Wet luchtvaart, geïmplementeerd. Nederland zorgt ervoor dat deze regels consistent zijn met ICAO-richtlijnen.¹⁸⁷

Europese regelgeving

Directe werking van verordeningen: Europese luchtvaartverordeningen, zoals de Basisverordening (EU 2018/1139), hebben directe werking in Nederland. Ze hoeven niet te worden omgezet in nationale wetgeving, maar worden rechtstreeks toegepast.

Implementatie van richtlijnen: Europese richtlijnen moeten door Nederland worden omgezet in nationale wetten. Dit gebeurt via specifieke bepalingen in de Wet luchtvaart en aanvullende uitvoeringsbesluiten.

EASA-regelgeving: De European Union Aviation Safety Agency (EASA) doet voorstellen voor wet- en regelgeving voor de luchtvaart. Deze gelden vervolgens als Europese richtlijn of verordening voor alle lidstaten.¹⁸⁸

Nationale uitvoering

Toezicht en audits: De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) beheert een kwaliteitsmanagementsysteem dat voldoet aan ICAO-vereisten. Periodieke audits door ICAO en EASA controleren naleving en identificeren verbeterpunten.¹⁸⁹

Specifieke nationale regels: Voor onderwerpen die niet door EU-regelgeving worden gedekt (zoals militaire luchtvaart of ultralichte vliegtuigen), stelt Nederland zelf wetten op, waarbij strijdigheid met EU-regels wordt vermeden.

¹⁸⁶ ICAO Annexes, Federal Office of Civil Aviation (FOCA) (z.d.)

¹⁸⁷ Art. 17 (Luchtvaart), hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat uit de Rijksbegroting, Rijksoverheid (z.d.)

¹⁸⁸ Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), EASA regelgeving (z.d.)

¹⁸⁹ Brief van de minister van IenW over de voortgang van de aanpak van geluidhinder rondom Schiphol, Tweede Kamer (2020)

Appendix 4 – Wet- en regelgeving publiek belang leefbaarheid

Luchthavenverkeerbesluit luchthaven Schiphol (2018)

Het Luchthavenverkeerbesluit (oorspronkelijk opgesteld in 2002), is een set van regels en voorschriften die zijn opgesteld om het luchtverkeer rond de luchthaven Schiphol te reguleren. In het Luchthavenverkeerbesluit wordt onder andere vastgelegd:

- De normen (grenswaarden) voor de geluidbelasting.
- De externe veiligheid en de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken (emissies).
- De regels over het baan- en luchtruimgebruik.
- De baanbeschikbaarstelling.
- De uitstoot van stikstofoxiden en stoffen die geurhinder veroorzaken.

Luchthavenindelingbesluit Schiphol (2021)

Het Luchthavenindelingbesluit bevat veiligheids- en gezondheidsregels over de bestemming en het gebruik van de gronden, zowel binnen het luchthavengebied als binnen het beperkingengebied rondom Schiphol. Deze beperkingen hebben te maken met geluidshinder, externe veiligheid of vliegveiligheid (vanwege de hoogte of vogel-aantrekkende werking). De beperkingen gelden voor gebouwen en bouwwerken zoals windturbines en vaste laserinstallaties.

Richtlijn Luchthavengelden (2009/12/EG)

De Europese Richtlijn Luchthavengelden reguleert hoe luchthavens in de Europese Unie hun tarieven mogen vaststellen en differentiëren. In artikel 6 is met betrekking tot tariefdifferentiatie opgenomen: Artikel 6(2), differentiatie op basis van milieuoverwegingen. De richtlijn staat luchthavens expliciet toe om tarieven te differentiëren op basis van milieuoverwegingen, mits deze differentiatie:

- Objectief is: de verschillen in tarieven moeten gebaseerd zijn op meetbare en verifieerbare criteria, zoals geluidsniveaus van vliegtuigen.
- Rechtvaardig is: de differentiatie moet in verhouding staan tot het nagestreefde doel, zoals het verminderen van geluidsoverlast of luchtvervuiling.
- Transparant is: luchtvaartmaatschappijen moeten vooraf duidelijk geïnformeerd worden over de tariefstructuur en de wijze waarop differentiatie wordt toegepast.

Wet luchtvaart (WLTV)

Artikel 8.25d Wet luchtvaart: Tariefstelling door de exploitant.

- Schiphol heeft de bevoegdheid om zelfstandig luchthavengelden vast te stellen, zolang deze voldoen aan de eisen van non-discriminatie, objectiviteit en transparantie.

Artikel 8.25e Wet luchtvaart: Differentiatie toegestaan op basis van milieuoverwegingen.

- Schiphol mag differentiatie toepassen in de luchthavengelden, bijvoorbeeld door hogere tarieven te rekenen voor vliegtuigen die meer geluid produceren of meer uitstoot veroorzaken. Dit wordt gezien als een prikkel voor luchtvaartmaatschappijen om stillere en schonere toestellen in te zetten.

Appendix 5 – Wet- en regelgeving publiek belang duurzaamheid

Internationale regelgeving

EU Emissions Trading System (ETS) voor de luchtvaart (2012)

Het EU ETS voor de luchtvaartsector werd geïntroduceerd in 2012 en is ontworpen om de CO₂-uitstoot van vluchten binnen de Europese Economische Ruimte (EER) te beperken. Luchtvaartmaatschappijen moeten

emissierechten kopen om te dekken hoeveel CO₂ ze uitstoten. Dit systeem stimuleert maatschappijen om efficiënter te opereren en hun uitstoot te verminderen.

Verordening (EU) nr. 421/2014 (2014)

Deze verordening heeft het toepassingsgebied van het EU ETS voor de luchtvaart tijdelijk beperkt tot vluchten binnen de EER, als onderdeel van de inspanningen om een wereldwijd akkoord te bereiken via de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, 2021)

Hoewel CORSIA een wereldwijde regeling is onder ICAO, is de EU actief betrokken bij de implementatie ervan. CORSIA vereist dat luchtvaartmaatschappijen de CO₂-uitstoot van internationale vluchten compenseren boven het niveau van 2020. De EU ondersteunt CORSIA en werkt aan de integratie ervan met het EU ETS.

ReFuelEU Aviation Initiative Europese Commissie: Sustainable Aviation Fuel (SAF)

In het kader van het “Fit for 55” programma verplicht de Europese Commissie middels de verordening *ReFuelEU Aviation Initiative* brandstofleveranciers om steeds hogere niveaus van Sustainable Aviation Fuel (SAF) te mengen in straalmotorbrandstof die wordt ingenomen op Europese luchthavens, inclusief synthetische koolstofarme brandstoffen (e-fuels).

Nationale regelgeving

Op nationaal niveau voerde lenW de dialoog met de sector onder andere via de Duurzame Luchtvaarttafel. Hier bespreken lenW en de sector de doelen, en komen gezamenlijk tot acties die noodzakelijk zijn om te werken aan een emissievrije luchtvaart. Hieronder volgt een uiteenzetting van de belangrijkste nationale regelgeving met als doel reductie van CO₂-uitstoot in de luchtvaart sector.

Akkoord Duurzame Luchtvaart (2019)

In dit akkoord bundelt de luchtvaartsector de krachten met de overheid, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Er zijn afspraken gemaakt om samen nieuwe doorbraken te maken en vermindering van de CO₂ uitstoot door de luchtvaart te weeg te brengen. Daartoe stelt het akkoord onder andere doelen voor het verduurzamen van brandstoffen, de grondoperaties en het hernieuwen van de vloot.

Ontwerp Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen (2020)

Voortkomend uit de Duurzame Luchtvaarttafel, biedt dit actieprogramma inzicht in hoe Nederland zich de komende jaren kan ontwikkelen op het gebied van hybride elektrisch vliegen.

Actieprogramma Duurzame Brandstoffen (2021)

Dit actieprogramma komt voort uit de Duurzame Luchtvaarttafel. Om de afgesproken ambities en doelstellingen te realiseren en ontwikkelingsprojecten rondom SAF (Sustainable Aviation Fuel) te faciliteren, zijn in het actieprogramma drie sporen uitgewerkt waarin concrete acties worden geformuleerd.

Wet vliegbelasting (2020)

De vliegbelasting in Nederland werd ingevoerd op 1 januari 2021. Het tarief vliegbelasting voor 2025 is € 29,40 per vertrekkende passagier vanaf Nederlandse luchthavens. De belasting is bedoeld om de luchtvaartsector te laten bijdragen aan de verduurzaming en vermindering van CO₂-uitstoot. Het geldt voor alle commerciële vluchten, met uitzondering van transferpassagiers en kinderen jonger dan twee jaar, en kan in de toekomst worden aangepast op basis van inflatie of beleidsdoelen. Daarnaast is in het

regeerakkoord afgesproken om vanaf 1 januari 2027 de vliegbelasting naar afstand te differentiëren. Het doel hiervan is de hogere uitstoot van lange afstandsvluchten zwaarder te belasten.

Appendix 6 – Het behalen van voldoende rendement

Tabel 11 (tabel ook opgenomen in hoofdstuk 5.1) – Kengetallen Schiphol¹⁹⁰

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Omzet (€ mln.) ¹⁹¹	1.616	1.728	624	885	1.299	1.701	2.410
Bruto bedrijfsresultaat vóór afschrijvingen en amortisatie ('EBITDA') ¹⁹² (€ mln.)	635	689	(206)	154	179	350	898
Nettowinst / (verlies) ¹⁹³ (€ mln.)	286	362	(423)	104	(77)	22	418
Eigen vermogen ¹⁹⁴ (€ mln.)	4.136	3.814	3.363	3.531	3.506	3.499	3.900
EBITDA marge (%)	39%	40%	(33%)	17%	14%	21%	37%
Rendement op eigen vermogen ¹⁹⁵ (%)	7,0%	8,3%	(13,8)%	3,0%	(2,5)%	2,9%	7,9%
Rendement op eigen vermogen doelstelling (%) ¹⁹⁶	5,4%	6,0%	6,3%	(5,1%)	4,5%	4,6%	6,5%
Rendement op geïnvesteerd kapitaal (%) ¹⁹⁷	4,5%	4,6%	(5,8%)	(1,4%)	(1,4%)	0,1%	4,9%
Gewogen gemiddelde kostenvoet van kapitaal (WACC) (%) ¹⁹⁸	5,6%						

Positief rendement

Uit tabel 11 blijkt dat Schiphol, met uitzondering van de jaren 2020 en 2022, een netto winst rapporteerde. Het negatieve resultaat in 2020 is een gevolg van de coronacrisis, die zorgde voor een sterke daling in passagiers en vluchten.¹⁹⁹ Het verlies in 2022 is te wijten aan verhoogde operationele kosten tijdens het herstel na de coronacrisis.²⁰⁰ Gedurende de gehele beoordelingsperiode is het gemiddelde gerapporteerde bruto bedrijfsresultaat (EBITDA) €386 miljoen positief. De gerapporteerde netto winst en het bruto bedrijfsresultaat tonen aan dat Schiphol een positief rendement kan behalen.

¹⁹⁰ Jaarverslag 2024, p. 297, Schiphol (2025)

¹⁹¹ Omzet inclusief resultaten uit reële waardewijzigingen

¹⁹² EBITDA zoals gerapporteerd, niet aangepast voor de accountingfout in 2020; jaarverslag 2024, p. 297, Schiphol (2025)

¹⁹³ Netto resultaat zoals gerapporteerd in het jaarverslag, inclusief resultaten uit reële waardewijzigingen en 'one-offs', inclusief non-controlling interest, 2020 bedrag na correctie voor accountingfout

¹⁹⁴ Eigen vermogen inclusief 'non-controlling interests'

¹⁹⁵ Gerapporteerd rendement op eigen vermogen, exclusief resultaten uit reële waardewijzigingen en 'one-offs'

¹⁹⁶ Jaarverslag 2019, p. 30, 32, Schiphol (2020), Jaarverslag 2021, p. 24, 26, Schiphol (2022), Jaarverslag 2023 p. 30,32, Schiphol (2024)

¹⁹⁷ Bedrijfsresultaat minus statutaire belastingen / gemiddeld geïnvesteerd kapitaal (i.e. rentedragende schuld plus eigen vermogen minus kaspositie)

¹⁹⁸ 5,6% voor de periode 2018-2024, uitgangspunten van de berekening te vinden in Appendix 7

¹⁹⁹ Jaarverslag 2020, p. 62, Schiphol (2021)

²⁰⁰ Jaarverslag 2021, p. 68, Schiphol (2022)

Rendement t.o.v. de doelstelling

Tabel 11 toont dat de rendementsdoelstelling in 2018 en 2019 werd gehaald met een rendement op eigen vermogen van respectievelijk 7,0% en 8,3%.²⁰¹ In 2020 rapporteerde Schiphol een negatief rendement van 13,8% dat sterk werd beïnvloed door de coronacrisis en lager was dan de doelstelling van 6,3%. In 2021 is het doelrendement bijgesteld naar -5,1% in anticipatie op een aanhoudende impact van corona, maar realiseerde Schiphol een rendement van 3,0%. Het rendement was wel voor een deel gedreven door coronasubsidies en eenmalige gebeurtenissen. Zonder het effect van deze factoren zou Schiphol een rendement van -8,8% hebben gerealiseerd, oftewel het genormaliseerde rendement.

In de daaropvolgende jaren, 2022 en 2023, heeft Schiphol haar tarieven voor luchtvaartactiviteiten verhoogd.²⁰² Ondanks de verrekeningen heeft Schiphol haar rendementsdoel in 2022 en 2023 niet behaald. Dit komt voornamelijk omdat het vliegvolume nog herstellende was vanwege de coronacrisis, in combinatie met hoge(re) operationele kosten.²⁰³ In 2024 heeft Schiphol een aanzienlijke omzetgroei en EBITDA gerealiseerd, waardoor het rendement uitkwam op 7,9%. Dit was boven de doelstelling en zelfs boven het pre-corona niveau. Dit resultaat komt door verhoogde omzet binnen de luchtvaartactiviteiten, hoofdzakelijk door een stijging van de havengelden, wat voor een groot deel bestaat uit verrekeningen.²⁰⁴

De cijfers tonen dat Schiphol de eigen rendementsdoelstelling in de meeste jaren heeft gehaald. In de jaren dat deze niet werd gehaald (2020, 2022 en 2023), was dit voornamelijk toe te schrijven aan de coronacrisis en het lagere vliegvolume in de jaren na de coronacrisis, alsmede de hoge inflatie.

Operationeel rendement t.o.v. financieringslasten

Naast het rendement op eigen vermogen evalueren we ook of het (operationeel) rendement voldoende is om de financieringslasten te dekken en of Schiphol dus een economisch gezonde bedrijfsvoering heeft. Om dit te bepalen wordt vergeleken of het rendement op geïnvesteerd kapitaal (ROIC) hoger is dan de (gewogen) financieringslasten (WACC).

Voor de periode 2018-2024 komt de WACC van Schiphol uit op 5,6% (de uitgangspunten van de berekening zijn te vinden in Appendix 7). De berekende WACC is hoger dan de gerapporteerde gereguleerde WACC voor luchtvaartactiviteiten, gezien Schiphol ook niet-luchtvaart gerelateerde activiteiten voert met een hoger risicoprofiel.

Bij het rendement op geïnvesteerd kapitaal is een soortgelijke trend te zien als bij het rendement op eigen vermogen. In de periode 2018-2019 was de ROIC 4,5%-4,6%, in de jaren 2020-2022 is deze sterk geraakt door de coronacrisis, waarna deze in 2023 weer verbeterde en in 2024 tot boven het pre-corona niveau steeg (4,9%). Indien de vergelijking wordt gemaakt met de berekende WACC van 5,6%, liggen de percentages voor de jaren 2018, 2019 en 2024 dicht bij elkaar, maar komt de ROIC iets lager uit (gemiddeld 4,7% t.o.v. 5,6%). Dit geeft aan dat er nog (verdere) verbetering wenselijk is om financiële waarde voor (alle) financiers te creëren. Daarnaast is de verwachting dat de WACC in de toekomst hoger zal liggen dan de historische WACC van 5,6%. Wel is, gezien de goedgekeurde tariefsverhogingen voor de luchtvaartactiviteiten, Schiphols rendementsverwachting positief, waarmee de ROIC (naar verwachting) ook zal verbeteren.

201 Jaarverslag 2019, p. 30, 32, Schiphol (2020)

202 Besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024 Schiphol, p. 2 ACM (2022)

203 Jaarverslag 2022, p. 27, Schiphol (2023)

204 Jaarverslag 2024, p. 217, Schiphol (2025)

Rendement luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten

Hoewel Schiphol's omzet grotendeels wordt gedreven door de luchtvaartactiviteiten (c. 60% in 2023 en 2024), hebben deze activiteiten tot en met 2023 een negatief operationeel resultaat gegenereerd. Dit is hoofdzakelijk veroorzaakt door i) hoge inflatie in de kosten die niet gedekt werd door de havengelden, omdat deze al waren vastgesteld in 2021 op basis van een lagere inflatieprognose, ii) extra inzet van beveiliging en operationele maatregelen in 2022 en iii) de impact van de coronacrisis en de daaropvolgende nasleep, waarvan de verliezen als gevolg van volumeverschillen niet direct verrekend konden worden.²⁰⁵

In 2024 hebben de luchtvaartactiviteiten wel een positieve bijdrage (ca. 13%) aan het totale operationele resultaat geleverd dankzij verhoogde havengelden en passagiersaantallen.²⁰⁶ Desondanks valt te concluderen dat Schiphol's totale rendement voornamelijk afkomstig is uit de niet-luchtvaartactiviteiten. Schiphol geeft aan dat het rendement op luchtvaartactiviteiten beperkt is tot de WACC, gegeven de geregleerde prijsbepaling.²⁰⁷

Appendix 7 – Uitgangspunten WACC Schiphol (2018-2024)

Tabel 22 - Uitgangspunten WACC Schiphol (2018-2024)

Uitgangspunten		Opmerking
Risicovrije rente	1,0%	Gemiddelde 10-jaars rente op een Nederlandse staatslening over de periode 2018-2024
Marktrisicopremie	5,0%	Marktrisicopremie voor het eigen vermogen in lijn met Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017
Kosten van schuld	2,1%	Gemiddelde betaalde rentekosten Schiphol over de periode 2018-2024
Unlevered beta	0,89	Op basis van peergroep Aéroports de Paris, AENA , Fraport, Vienna Airport en Unique Zurich Airport
Forfaitaire waarde van rentedragende schulden	0,4	Op basis van de zogenaamde gearing in lijn met Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017
WACC Schiphol	5,6%	

Appendix 8 – Zelfstandige financiering

Periode voor de coronacrisis (2018-2019)

In 2018 en 2019 kende Schiphol een hoge mate van zelfstandigheid: er was een sterke liquiditeitspositie en operationele kasstroom, waardoor Schiphol haar betalingsverplichtingen kon financieren.²⁰⁸ Naar aanleiding van het behaalde resultaat in 2018 is er ook een dividend uitbetaald (ca. 42% van de nettowinst en uitbetaald in 2019). Deze robuuste financiële positie is bevestigd door beide kredietbeoordelaars, middels een 'A1' kredietbeoordeling met stabiele outlook van Moody's en een 'A+' kredietbeoordeling met

²⁰⁵ Jaarverslag 2020, p. 6, Schiphol (2021); Jaarverslag 2021, p. 2, Schiphol (2022), Jaarverslag 2022, p. 4, Schiphol (2023)

²⁰⁶ Jaarverslag 2024, p. 217, Schiphol (2025)

²⁰⁷ Gesprek RvC Schiphol (2025)

²⁰⁸ Royal Schiphol Group N.V. update following affirmation of A1 rating, Moody's (2019)

stabiele outlook van S&P.²⁰⁹ De kredietbeoordeling van Schiphol bevat een positief effect (op dit moment van 2 niveaus) dat voortvloeit uit het meerderheidsbelang van 69,77% van de Nederlandse staat.²¹⁰ De kredietbeoordelaars erkennen de relevantie van het publieke aandeelhouderschap en verwachten dat de staat, indien nodig, financiële steun aan Schiphol zal verlenen.

Coronaperiode (2020-2022)

In 2020 werd Schiphol geraakt door de coronacrisis wat, zoals eerder beschreven, een negatieve impact had op de operationele kasstroom van 2020, alsmede op de daaropvolgende jaren. Desalniettemin is de onderneming erin geslaagd om tijdens deze periode (2020-2022) in zekere mate financieel zelfstandig te opereren; de staat heeft namelijk geen directe financiële bijdrage of kapitaalinjectie gedaan. Echter dient wel te worden opgemerkt dat Schiphol een aantal (financiële) maatregelen heeft genomen die hieraan hebben bijgedragen:

- NOW-subsidieregeling (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid): Schiphol heeft in 2020 en 2021 een beroep gedaan op de algemene corona-gerelateerde overheidssubsidie om personeelskosten deels te kunnen dekken (ca. €196 miljoen).
- Dividenduitkering: in april 2020 heeft Schiphol haar aandeelhouders voorgesteld niet over te gaan op het uitbetalen van het eerder voorgestelde dividend over 2019 (€151 miljoen). Ook in de jaren 2021 en 2022 is er geen dividend uitgekeerd.
- Herziening investeringsuitgaven: in maart en april 2020 heeft Schiphol haar beoogde investeringsuitgaven voor 2020 met 25% verlaagd om een balans te vinden tussen de vraag van de onderneming en het beschikbare budget voor investeringen.²¹¹ De investeringen daalden verder tot €450 miljoen (2021) en €444 miljoen (2022), om de impact van de coronacrisis te mitigeren en de sterk toenemende schuldpositie enigszins te reduceren.²¹² Met name de investeringen in capaciteitsgroei zijn uitgesteld of beperkt.
- Financiering: in 2021 heeft Schiphol €2.235 miljoen aangetrokken door uitgifte van (groene) obligaties en inzet van andere faciliteiten om te beschikken over voldoende liquiditeit.²¹³
- Beëindiging kruisparticipatie met Aéroports de Paris (AdP): Schiphol heeft in 2022 haar kruisparticipatie met ADP beëindigd door haar aandelenbelang van 8% in AdP te verkopen en het 8%-belang van AdP in Schiphol terug te kopen. Dit versterkte Schiphols liquiditeitspositie met een netto kasstroom van €613 miljoen.²¹⁴
- De tariefmethodiek: gedurende de tariefperiodes 2022-2024 en 2025-2027 rekent Schiphol de daling van het aantal vluchten en passagiers tijdens de coronaperiode door in haar tarieven. Deze verhogingen zijn goedgekeurd door de ACM, wat Schiphol een vangnet biedt om de coronaverliezen vanaf 2022 (deels) op te kunnen vangen.²¹⁵

S&P heeft in 2020 haar kredietbeoordeling aangepast naar een 'A' in verband met een sterkere daling van het aantal passagiers door de coronacrisis. Dit jaar zijn er sectorbreed 'downgrades' en 'negative outlooks' te observeren gezien de impact van de coronacrisis. Daarnaast is in de nasleep van de coronacrisis Schiphols kredietwaardigheid (nogmaals) met een niveau gezakt, wat resulteert in een 'A2' kredietbeoordeling door Moody's en een 'A-' kredietbeoordeling door S&P. De voornaamste reden voor

209 Royal Schiphol Group N.V. Ratings & Assessments, Moody's (2025); Royal Schiphol Group N.V. Ratings & History, S&P (2025)

210 Royal Schiphol Group N.V. update to credit analysis, Moody's (2025)

211 Jaarverslag 2020, p. 82, Schiphol (2021)

212 Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen, p. 113, Staatsdeelnemingen (2022)

213 Sterke daling luchtverkeer en financiële resultaten als gevolg van COVID-19 pandemie, Schiphol (2021)

214 Jaarverslag 2022, p. 152, Schiphol (2023)

215 Schiphol mag coronaverliezen verrekenen, De Rechtspraak (2024); ACM: tariefverhoging Schiphol niet onredelijk, ACM (2025)

deze wijziging is de aangekondigde herziening van het Air Traffic Movement ('ATM') plafond. Het ATM plafond ziet toe op het maximaal aantal vluchten wat Schiphol mag faciliteren, zoals opgelegd door de overheid. De beoogde vermindering van 500.000 vluchten naar 440.000 zou het herstel van het vliegvolume na de coronaperiode aanzienlijk beperken.²¹⁶

Tabel 13 (tabel ook opgenomen in hoofdstuk 5.1) – Kengetallen en kredietbeoordeling Schiphol

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Winst (€ mln.) ²¹⁷	286	362	(423)	104	(77)	22	418
Kaspositie (€ mln.)	387	155	753	920	1.051	785	451
Eigen vermogen ²¹⁸ (€ mln.)	4.136	3.814	3.363	3.531	3.506	3.499	3.900
Schuld ²¹⁹ (€ mln.)	2.567	2.772	4.848	5.390	5.350	4.951	5.228
Operationele kasstroom (€ mln.)	526	523	(171)	(79)	353	478	684
Investerings ²²⁰ (€ mln.)	581	860	787	450	444	678	1.010
Dividend ²²¹ (€ mln.)	117	0 ²²²	0	0	0	0	0
Dividenduitkeringspercentage ²²³ (%)	42%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Solvabiliteitsratio (%)	55%	55%	40%	35%	36%	37%	38%
Leverage ratio ²²⁴ (x)	4.1x	4.2x	(26.9x)	47.1x	10.2x	7.5x	5.6x
Moody's – kredietbeoordeling	A1	A1	A1	A1	A2	A2	A2
S&P – kredietbeoordeling	A+	A+	A	A	A-	A	A
Moody's – outlook	Stable	Stable	Negative	Negative	Stable	Stable	Stable
S&P – outlook	Stable	Stable	Negative	Negative	Stable	Stable	Positive

Periode na de coronacrisis (2023-2024)

Tabel 13 toont vanaf 2023 weer een winst en een verbetering in de operationele kasstroom, die beide verder toenemen in 2024. Vanaf 2023 zijn er ook weer meer investeringen gedaan: €678 miljoen, wat een toename is van 53% ten opzichte van 2022 en gelijk staat aan 93% van de geplande portfolio. In 2024 zijn de investeringen verder toegenomen tot c. € 1,01 miljard. Dat is een toename van 49% ten opzichte van 2023. De belangrijkste investeringen zien op de afbouw van de A-Pier, het meerjarig onderhoudsprogramma, herontwikkeling van Terminal 1 en de voltooiing van het dubbele rijbaanstelsel.²²⁵

²¹⁶ Royal Schiphol Group N.V. update following downgrade to A2 outlook changed to stable, Moody's (2022)

²¹⁷ Netto resultaat zoals gerapporteerd in het jaarverslag, inclusief resultaten uit reële waardewijzigingen en 'one-offs', exclusief inclusief non-controlling interest, 2020 bedrag na correctie voor accountingfout

²¹⁸ Eigen vermogen inclusief 'non-controlling interests'

²¹⁹ Gerapporteerde rentedragende schulden, Royal Schiphol Group N.V.

²²⁰ Investerings in vaste activa, staatsdeelnemingen (2018-2024)

²²¹ Dividend betaald uit de winst van het desbetreffende jaar

²²² Als gevolg van de coronacrisis heeft Schiphol besloten geen dividend over het jaar 2019 uit te keren, in tegenstelling tot het eerder aangekondigde dividend van €151 miljoen

²²³ Berekend als dividend/winst van het desbetreffende jaar

²²⁴ S&P aangepaste rentedragende Schuld / EBITDA, Royal Schiphol Group N.V. Creditstats Direct, S&P (z.d.)

²²⁵ Investerings hebben pas impact op de tarieven vanaf het moment van ingebruikname, gezien de tarieven kostengeëorieerd zijn

Kredietbeoordelaar S&P verwacht dat het eerder genoemde negatieve effect van het ATM plafond kan worden beperkt door de inzet van grotere vliegtuigen die meer passagiers kunnen vervoeren.²²⁶ Deze bijgestelde verwachting, in combinatie met Schiphol's verbeterde resultaat, heeft ertoe geleid dat S&P Schiphol's kredietbeoordeling verhoogd heeft van een 'A-' naar 'A' in 2023.²²⁷ In 2024 hebben Moody's en S&P Schiphol's kredietbeoordeling niet meer aangepast, maar heeft S&P wel een positieve outlook afgegeven.

Vooruitblik

Schiphol heeft in 2024 een 5-jarig investeringsplan gepresenteerd. In dit plan is beschreven dat er ca. €6 miljard geïnvesteerd zal worden in de verbetering van de algemene infrastructuur en dienstverlening voor zowel passagiers als luchtvaartmaatschappijen.²²⁸ Investeringsplannen bevatten o.a. de renovaties van Lounges 1 en 2, het afronden van de werkzaamheden aan Pier A, de verdere automatisering van processen binnen de luchthaven en de aanleg van een nieuwe bagagekelder. Op de korte termijn verwacht Moody's dat Schiphol in staat is de beoogde financieringsplannen via haar liquiditeitsbuffers of via vreemd vermogen te financieren.²²⁹

Schiphol verlaagt, om haar financiële positie te versterken en de geplande investeringen te kunnen realiseren, het maximale dividenduitkeringspercentage over 2025-2029, met uitbetaling in 2026-2030 van 60% naar 30%. Schiphol dient echter na 2030 ook nog te investeren. Op de lange termijn kunnen de investeringen zorgen dat financiële kredietratio's van Schiphol onder druk komen te staan, mede afhankelijk van de operationele kasstromen en financieringskosten (waaronder dividenduitkering).

Op basis van de aangekondigde tariefsverhoging en de verlaagde dividenduitkering wordt verwacht dat de operationele kasstroom verder toeneemt de komende jaren. Deze factoren vormden aanleiding voor S&P om de credit rating bij te stellen van 'A' naar 'A+'.²³⁰ Moody's had eerder naar aanleiding van de goedgekeurde tariefsverhoging voor 2025-2027 haar outlook al bijgesteld van 'stabiel' naar 'positief'.²³¹

226 Royal Schiphol Group N.V., S&P (2023)

227 Royal Schiphol Group N.V. Upgraded to 'A/A-1' on stronger than anticipated deleveraging; outlook stable, S&P (2023)

228 Major investment plan of EUR 6 billion to improve Schiphol, Schiphol (2024)

229 Royal Schiphol Group N.V. update to credit analysis, Moody's (2025)

230 Schiphol Group upgraded to 'A+' on supportive tariff and financial policy, S&P (2025)

231 Royal Schiphol Group N.V. update to credit analysis, Moody's (2025)

Appendix 9 – Staatsdeelnemingen in Europese luchthavens

Tabel 23 - Staatsdeelnemingen in Europese luchthavens

Luchthaven	Aandeel overheid ²³²	Opmerking
Heathrow Airport	0%	-
Charles de Gaulle Airport	51%	Onderdeel van Groupe ADP waar de staat 50,6% van de aandelen in bezit
Frankfurt Airport	52%	Onderdeel van Fraport waar de deelstaat Hessen 31,31% en de stad Frankfurt am Main 20,92% van de aandelen bezit
Istanbul Airport	0%	-
Madrid Barajas Airport	51%	Onderdeel van AENA waar de staat 51% van de aandelen in bezit
Barcelona El Prat Airport	51%	Onderdeel van AENA waar de staat 51% van de aandelen in bezit
München Airport	100%	Onderdeel van Flughafen München GmbH, wat voor 51% bezit is door de staat Beieren, 26% door de staat en 23% door de stad München
Rome Fiumicino Airport	51%	Voor 99,4% bezit van Mundys, een bedrijf waar de staat 51% van de aandelen in bezit
Gatwick Airport	0%	-
Zürich Airport	38%	Onderdeel van Flughafen Zürich AG wat voor 33,33% wordt bezit door het canton van Zürich en 5% door de stad Zürich
Lissabon Airport	100%	Het vastgoed en de infrastructuur van de luchthaven is voor 100% in bezit van de staat. De exploitatierechten zijn sinds 2013 voor 50 jaar in bezit van ANA, wat in volledig bezit is van VINCI.
Kopenhagen Airport	98%	c. 98% bezit van de staat
Oslo Gardermoen Airport	100%	Onderdeel van Avinor, waar de staat 100% van de aandelen in bezit
Wenen International Airport	40%	20% in bezit van de provincies Niederösterreich en 20% in bezit van de stad Wenen
Dublin Airport	100%	Onderdeel van Dublin Airport Authority, waar de staat 100% van de aandelen in bezit
Stockholm Arlanda Airport	100%	Onderdeel van Swedavia, waar de staat 100% van de aandelen in bezit
Brussel Airport	25%	75% in bezit van een consortium van privé investeerders, 25% van de staat
Helsinki Airport	100%	Onderdeel van Finavia, waar de staat 100% van de aandelen in bezit
Manchester Airport	65%	35,5% in bezit van de Manchester City Council en 29% van negen andere city councils

²³² Op basis van publieke bronnen zoals jaarverslagen en bedrijfswebsites

**Disclaimer**

Dit rapport is opgesteld door ABN AMRO Bank N.V. ("ABN AMRO") voor het ministerie van Financiën en dient uitsluitend voor discussiedoeleinden.

De informatie in dit rapport weerspiegelt de heersende omstandigheden en onze standpunten per de datum van dit rapport, en zijn onderhevig aan verandering. Bij het opstellen van dit rapport zijn we, zonder onafhankelijke verificatie daarvan, uitgegaan van de juistheid en volledigheid van alle informatie die voor ons beschikbaar is uit openbare bronnen of die door of namens het ministerie van Financiën aan ons is verstrekt.

ABN AMRO aanvaardt jegens derden geen verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid met betrekking tot of in verband met de juistheid of volledigheid van dit rapport. ABN AMRO sluit uitdrukkelijk alle aansprakelijkheid uit die kan worden gebaseerd op de informatie in dit rapport. In het bijzonder wordt er geen verklaring of garantie gegeven met betrekking tot de juistheid van enige informatie (financieel of anderszins) die hierin is opgenomen, of met betrekking tot het bereiken of de redelijkheid van prognoses, projecties, managementdoelstellingen, vooruitzichten of rendementen. Indien het ministerie van Financiën wordt aangesproken door derden sluit de in deze paragraaf opgenomen uitsluiting jegens derden van verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid niet uit dat ABN AMRO hiervoor jegens het ministerie van Financiën verantwoordelijk of aansprakelijk is. Dit rapport bevat geen taxaties van de activa, aandelen of activiteiten van het bedrijf.