



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Het publieke belang 'Bereikbaarheid BES': Luchtvervoer naar Saba en Sint Eustatius duurzaam borgen

Evaluatie beleidsdeelneming in Winair

Versie 1.0

Datum	1 september 2021
Status	Definitief

Colofon

	Bestuurskern
	Directie Luchtvaart
	Rijnstraat 8 's-Gravenhage
Versie	1.0
Projectnummer	IENW/BSK-2021/307659

Inhoud

1	Het evalueren van een beleidsdeelneming	5
1.1	Deelnemingenbeleid 2013	5
1.2	Periodieke toetsing	6
2	Het publieke belang 'Bereikbaarheid BES'	8
2.1	Bereikbaarheid Caribisch Nederland definiëren	8
2.2.2	Met welke modaliteiten kan Caribisch Nederland worden bereikt?	9
2.2	Wie is er verantwoordelijk voor het borgen van dit belang?	9
2.3	Waarom reist men binnen-, van- en naar Caribisch Nederland?	10
2.4	Wanneer zijn de gegeneraliseerde kosten onder controle?	10
2.5	Conclusie	11
3	Instrumenten voor overheidsingrijpen om het publieke belang te borgen	13
3.1	Beoordeling van beschikbare instrumenten	13
3.2	Geadviseerd instrument voor Saba en Sint Eustatius	14
3.3	Andere instrumenten in Caribisch Nederland	16
3.4	Conclusie	17
4	Het belang in een vennootschap	18
4.1	Financiële ontwikkeling van het bedrijf	18
4.2	De werking van het prijsmechanisme	19
4.3	Financieringsbehoefte	19
4.4	Andere rechtsvormen, sector en afstand	19
5	Invulling van het aandeelhouderschap	20
5.1	Bevoegdheden	20
	Hieronder staan de investeringsdrempels voor de AvA weergegeven.	20
5.1	Inzet van de bevoegdheden	21
5.2	Risico's bij andere aandeelhouder dan Rijksoverheid	22
6	Conclusie	23

Inleiding

Sinds de staatkundige hervorming van het Koninkrijk in 2010 bezit de Staat der Nederlanden 10.000 aandelen (7,95%) in de op Sint Maarten gevestigde luchtvaartmaatschappij Winair, die voor het overige deel in handen is van het land Sint Maarten.¹ Voor de staatsherindeling waren de aandelen volledig in handen van het land Nederlandse Antillen. De aandelen zijn om niet verkregen, maar hebben een nominale waarde van USD 560.000. De Nederlandse aandelen worden beheerd door de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Er heeft sinds de staatkundige hervorming geen (periodieke) analyse plaatsgevonden of er voldoende publiek belang is om aandeelhouder te blijven.² Deze notitie heeft dit tot doel.

Het Rijk (de ministeries van BZK en IenW) hebben in december 2020 een hypothecaire lening verleend aan Winair zodat het bedrijf bedrijfsmatig overeind kan blijven. Naar aanleiding van deze actualiteiten is besloten tot een evaluatie van het beheer van deze beleidsdeelneming³.

In deze notitie wordt eerst het deelnemingenbeleid beschreven. Vervolgens wordt het evaluatiemodel van de ADR geïntroduceerd. Vervolgens wordt de casus Winair aan de hand van dit model getoetst. Daarbij wordt achtereenvolgens stilgestaan bij het publieke belang, de beschikbare beleidsinstrumenten, het financiële beheer van Winair en de aandeelhoudersstrategie. Het rapport wordt afgesloten met een evaluatieconclusie.

¹ [Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#), pagina 13

² Idem, pagina 39.

³ Ministerraad van 13 januari 2021

1 Het evalueren van een beleidsdeelneming

1.1 Deelnemingenbeleid 2013

1.1.1 *Hoe vervult de staat de rol van aandeelhouder?*⁴

In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 staat waarom bepaalde bedrijven deelnemingen zijn en hoe de staat het aandeelhouderschap invult. Bij de invulling dient de overheid uiteindelijk één gezamenlijk belang: het zo efficiënt mogelijk borgen van de betrokken publieke belangen. De staat als aandeelhouder draagt bij aan deze borging door te beoordelen of de bedrijfsstrategie in lijn is met het betrokken publieke belang dat het beleidsdepartement heeft gedefinieerd, door het al dan niet goedkeuren van investeringen, door het vaststellen van het beloningsbeleid en door het benoemen van goede bestuurders en commissarissen. Waardebehoud van het bedrijf is essentieel voor het voortbestaan van het bedrijf, en daarmee voor de borging van de betrokken publieke belangen. De staat stuurt hierop met behulp van normrendement en door een gezonde vermogensverhouding na te streven. Ten laatste stuurt de staat als aandeelhouder op goed ondernemingsbestuur van een deelneming.

Er zijn grofweg drie mogelijkheden waarop de overheid de organisatie rondom het aandeelhouderschap kan inrichten:

- gecentraliseerd bij één ministerie;
- decentraal bij het betrokken beleidsdepartement;
- extern.

In Nederland is in 2001 gekozen om het beheer van staatsdeelnemingen zoveel mogelijk te centraliseren bij het ministerie van Financiën. Bij het centrale model zijn de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker van elkaar gescheiden.

Beleidsdeelnemingen zijn vennootschappen waarbij de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder (nog) niet kunnen worden ontvlochten. De staat kan ervoor kiezen om een deelneming in te richten als beleidsdeelneming wanneer er geen goed onderscheid te maken is tussen een zelfstandig functionerende onderneming en de beleidsmatige aspecten. De scheiding van de rol van aandeelhouder en beleidsmaker is in dat geval niet doelmatig en efficiënt. Beleidsdeelnemingen fungeren feitelijk als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid en zijn soms in financieel opzicht ook structureel afhankelijk van het betrokken beleidsdepartement.

1.1.2 *Publiek aandeelhouderschap: overheidsingrijpen?*⁵

Marktimperfecties kunnen leiden tot een verstoord prijsmechanisme (de werking van vraag en aanbod leidt dan niet tot een resultaat dat optimaal is voor de samenleving). De overheid kan dan ingrijpen in het economisch proces. Er is dan sprake van publieke belangen waarvoor overheidsinterventie nodig is om deze goed te borgen. In 2009 schreef de minister van Financiën aan de Tweede Kamer welke publieke belangen gemeoid waren met de deelnemingen die de staat op dat moment beheerde⁶.

⁴ [Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#), pagina 8

⁵ Idem, pagina 17-29

⁶ [Publieke belangen en staatsdeelnemingen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#), 2009

De Vennootschap Winair bestaat sinds 1961. De staat neemt deel sinds de staatkundige hervorming in 2010, om op deze manier te verzekeren dat de luchtverbinding met St-Eustatius en Saba in stand zou blijven. In de nota deelnemingenbeleid 2013 is echter aangegeven is dat niet duidelijk is of er voldoende publiek belang is om aandeelhouder te blijven. Winair is een beleidsdeelneming waarvan het aandeelhouderschap ingevuld wordt door het ministerie van IenW.

De overheid kan op verschillende manieren ingrijpen in het economisch proces. Wanneer de markt faalt is het in het algemeen zeer goed mogelijk voor de overheid om publieke belangen veilig te stellen via bijvoorbeeld 'wet- en regelgeving, al dan niet ondersteund door subsidies of belastingen die de productie van goederen of diensten beïnvloeden.'⁷ 'Er zijn vier manieren om zeggenschap met een meer flexibel karakter te verkrijgen: 1) volledige zeggenschap door de betreffende activiteit als ambtelijke dienst zelf uit te voeren, 2) een opdrachtgeversrelatie door de betreffende activiteit door een agentschap te laten uitvoeren. 3) variërende zeggenschap bij uitvoering door een ZBO, of 4) een aandeelhoudersrelatie door de uitvoering in een beleidsdeelneming onder te brengen. Een aandeelhoudersrelatie wordt gekenmerkt door het privaatrecht.

1.1.3 *Criteria voor het aangaan van deelnemingen*

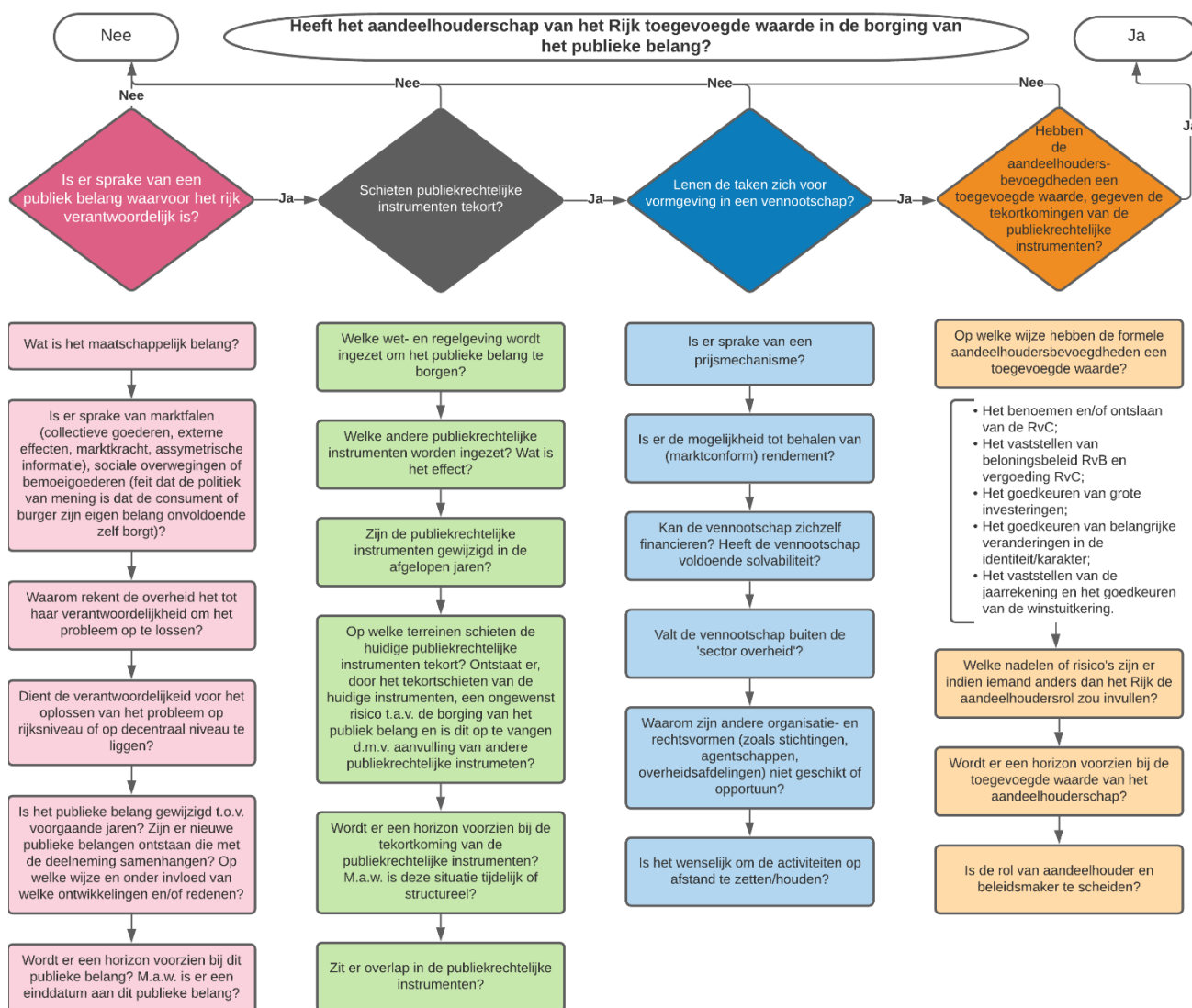
Het kabinet acht vier criteria van belang bij het aangaan van deelnemingen.

1. Er dient sprake te zijn van een **publiek belang op rijksniveau**, dat niet louter met wet- en regelgeving is te borgen.
2. Het publieke belang dient te zijn vertaald in een **welomschreven beleidsdoelstelling**, bij voorkeur vastgelegd in wet- en regelgeving.
3. Een beleidsdeelneming moet als vennootschap in staat zijn om een **rendement** te behalen op zijn producten of diensten, passend bij de risico's die met de ondernemingsactiviteiten gepaard gaan en waarbij de (financiële) continuïteit van de onderneming wordt gewaarborgd.
4. Er wordt **periodiek getoetst** of het aandeelhouderschap van de staat nodig blijft om de publieke taak te realiseren.

1.2 **Periodieke toetsing**

⁷ [Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#), pagina 18

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft twee modellen ontwikkeld voor evaluatie van de deelnemingen: 1) een model om te kunnen prioriteren in de planning van een zevenjaarlijkse evaluatie van elke deelneming, en 2) een evaluatiemodel aan de hand waarvan deelnemingen kunnen worden geëvalueerd. Het evaluatiemodel wordt in **figuur 1** schematisch weergegeven.



2 Het publieke belang 'Bereikbaarheid BES'

In dit hoofdstuk wordt het centrale publieke belang gedefinieerd. Bovendien wordt stilgestaan bij de modaliteiten die bijdragen aan dit belang, bij de verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), en bij de factoren die bepalen of het belang voldoende wordt geborgd. In het volgende hoofdstuk wordt gekeken naar instrumenten die de minister van IenW kan inzetten om te sturen op het publieke belang.

BOX 1: Gegeneraliseerde kosten

In deze evaluatie wordt gesproken over gegeneraliseerde kosten. Daarmee bedoelen we dat bereikbaarheid niet alleen kan worden bepaald door te kijken naar de operationele kosten die een luchtvaartmaatschappij maakt. Ook zaken als reistijd, ticketprijs, frequentie, wachttijd en reiscomfort wegen mee bij het bepalen van de mate van bereikbaarheid. Deze onderdelen tezamen noemen we 'gegeneraliseerde kosten'.

2.1 Bereikbaarheid Caribisch Nederland definiëren

Het is belangrijk om het publieke belang 'bereikbaarheid Caribisch Nederland' duidelijk te definiëren. Zo kan de Nederlandse overheid gericht sturen op het borgen van dit belang, en ook aangeven wanneer het belang voldoende wordt gediend. Bereikbaarheid bestaat uit twee componenten:

- a. Het enkele feit dat het als passagier mogelijk is om binnen-, van- en naar Caribisch Nederland te reizen.
- b. De gegeneraliseerde kosten zijn zodanig, dat component a. geen papieren werkelijkheid is. De gegeneraliseerde kosten moeten daarvoor als volgt zijn ingevuld:
 - a. Vervoer vindt voldoende frequent plaats;
 - b. Tickets om van- en naar Caribisch Nederland te vliegen zijn betaalbaar;
 - c. De reistijd, wachttijd en overstaptijd is acceptabel;

Omdat het belang van de gegeneraliseerde kosten mogelijk onvoldoende evident is, schetsen we hieronder een aantal situaties die aangeven dat ze wel degelijk onderdeel uitmaken van het publieke belang 'bereikbaarheid Caribisch Nederland', en niet op zichzelf staande publieke belangen vertegenwoordigen.

- a. Het is belangrijk om na een reis voor een afspraak bij de verloskundige dezelfde dag terug te kunnen reizen
- b. Een ticket is toegankelijk – bijv om onderwijs te volgen – als deze betaalbaar is gezien het maandelijks budget van de inwoners.
- c. Een reis om een familielid te bezoeken moet binnen een paar uur kunnen worden afgelegd.

2.22 Met welke modaliteiten kan Caribisch Nederland worden bereikt?

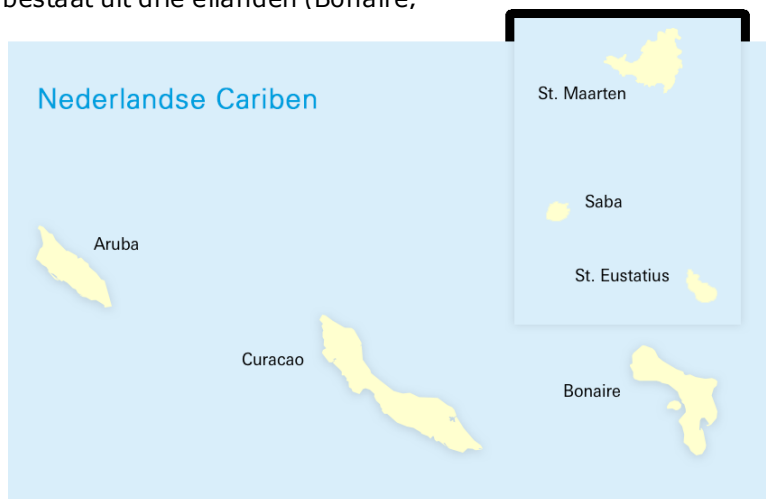
Caribisch Nederland bestaat uit drie eilanden (Bonaire,

Saba en Sint Eustatius) in de Atlantische Oceaan. Saba en Sint Eustatius bevinden zich op ongeveer 35km van het land Sint Maarten, dat onderdeel is van het Koninkrijk der Nederlanden. Samen vormen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten de 'bovenwinden'.

Bonaire vormt samen met de landen Aruba

en Curaçao de benedenwinden, op ongeveer 900 km afstand van de bovenwindse eilanden.

Het insulaire karakter van Caribisch Nederland maakt dat zij slechts door twee modaliteiten kunnen worden bereikt: zeevervoer en luchtvervoer. Vervoer per spoor, weg of binnenvaart is niet mogelijk om van- en naar deze eilanden te komen. Bereikbaarheid kan slaan op vervoer van personen, of op goederen. Voor personenvervoer zien we in de praktijk dat luchtvervoer het grootste deel voor zijn rekening neemt. Aangenomen wordt dat dit komt, omdat de gegeneraliseerde kosten voor personenvervoer via de lucht lager zijn dan voor vervoer via het water. De minister van IenW heeft daarom in 2020 EUR 2 mln. beschikbaar gesteld aan de Openbare Lichamen van Saba en Sint Eustatius, om te onderzoeken of lagere gegeneraliseerde kosten (goedkopere tickets en frequentere verbindingen, op een comfortabeler schip) zorgt voor meer personenvervoer via de zee.



Figuur 1 : Ligging van Caribisch Nederland

2.2 Wie is er verantwoordelijk voor het borgen van dit belang?

Het publieke belang 'Bereikbaarheid Caribisch Nederland' wordt geborgd door een luchtvaartsysteem. De minister van IenW is systeemverantwoordelijk voor luchtvaart: zij gaat over (i) het vastleggen/uitvoeren van verdragen, (ii) regelgeving, (iii) vergunningen/ontheffingsverlening, en (iv) toezicht en handhaving. In de onderstaande figuur wordt dit schematisch weergegeven. Het belang 'bereikbaarheid Caribisch Nederland' wordt geborgd door de volgende wet- en regelgeving en beleidsafspraken:

- Wet luchtvaart
- Luchtvaartwet BES
- Multilateraal Luchtvaartprotocol Koninkrijk
- Luchtvaartovereenkomsten NL en derden
- De Luchtvaartnota 2020-2050
- Het aandeelhouderschap van de staat in Winair
- Het aandeelhouderschap van de staat in DC-ANSP

De minister van Infrastructuur en Waterstaat kent een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid. In het huidige regime is die verantwoordelijkheid gebaseerd op het uitgangspunt dat de overheid op afstand van de markt voor luchtvervoer staat, tenzij er grond is voor een actieve bijdrage van de Rijksoverheid. Zo een grond heeft met name betrekking op het corrigeren van factoren (zoals marktstorende oneffenheden) die het maatschappelijk functioneren onevenredig belemmeren. In zo'n geval kan de overheid ervoor kiezen om extra taken op zich te

nemen. Dat doet de minister van IenW bijvoorbeeld met haar beleidsdeelneming in Winair, maar ook op andere facetten van de luchtvaart grijpt zij in om factoren te corrigeren. Een overzicht daarvan staat in bijlage A weergegeven.

2.3 Waaronder reist men binnen-, van- en naar Caribisch Nederland?

Onderzoek van PwC uit 2020 toonde aan waarom men reist van- en naar Sint Eustatius en Saba. Voor Bonaire gelden vaak dezelfde redenen. Er zit een welvaarts-, economische- en autonomiecomponent aan de redenen waarom mensen van- en naar Saba en Sint Eustatius reizen.

Ten aanzien van welvaart zijn inwoners van Sint Eustatius en Saba voor vitale gezondheidszorg afhankelijk van een stabiele verbinding met Sint Maarten. Het betreft dan dialyse, intensieve zorg, kindercare, en operaties die niet op Saba en Sint Eustatius worden uitgevoerd. In sommige gevallen vindt ook geestelijke gezondheidszorg, eerste hulp, patiëntenzorg en verloskundezorg plaats in Sint Maarten. Het Zorgverzekeringskantoor boekt hiervoor vluchten bij Winair, of huurt in uitzonderlijke gevallen een charter. Noodziekenvervoer vindt buiten de lijnvluchtverbindingen plaats. Ook zijn inwoners van Saba en Sint Eustatius op luchtvervoer aangewezen om voortgezet onderwijs te genieten, omdat slechts primair en middelbaar onderwijs op de eilanden beschikbaar zijn, en beperkte mbo-scholen. Op Saba is bovendien de Saba University School of Medicine. Buitenlandse studenten op deze school zijn op bereikbaarheid aangewezen (en leveren ook een belangrijke economische bijdrage, door kamerverhuur en retail/restaurants). Ten aanzien van de economie is toerisme een belangrijke economische driver, die voor 61% bijdraagt aan het bruto-nationaal product. Ook toonde PwC aan dat meer dan één derde van de arbeidskrachten op Saba en Sint Eustatius in sectoren werkt die afhankelijk zijn van bereikbaarheid van deze eilanden. PwC concludeerde dat de sectoren 'accommodatie en voedsel', 'cultuur, recreatie en andere diensten', en 'gezondheid en sociaal werk' zeer sterk afhankelijk zijn van bereikbaarheid. SEO toonde in 2018 aan dat het wegvallen van de luchtverbindingen tussen Sint Maarten en Saba en Sint Eustatius zou resulteren in een maandelijks welvaartsverlies voor passagiers van USD 1,1 tot 1,3 mln. per route.

Ten aanzien van autonomie concludeerde PwC dat het wegvallen van de bereikbaarheid een negatieve invloed zou hebben op het welzijn van de inwoners van Saba en Sint Eustatius, omdat hun bewegingsvrijheid wordt ingeperkt. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stelt in Artikel 13 dat de vrijheid om te reizen een mensenrecht is. Het gemak waarmee dit kan is bovendien een belangrijke driver van het welzijns- en vrijheidsgevoel. Afname van de bereikbaarheid resulteert in een vermindering van vrijheid, toenemende ongelijkheid, en een lager BNP. Vanuit een regelgevend perspectief wordt bereikbaarheid vitaal geacht, zo blijkt uit de Luchtvaartwet BES, Europese PSO (Public Service Obligation/Openbare dienstverplichting)-regels (1008/2008) en Amerikaanse EAS (Essential Air Services/Essentiële Luchtdiensten). Vanuit een regelgevend perspectief is de overheid bovendien verplicht om de postbezorging te organiseren. Tenslotte reizen ook ambtenaren van het Rijk, de politie, of Defensie tussen de verschillende eilanden van Caribisch Nederland.

2.4 Wanneer zijn de gegeneraliseerde kosten onder controle?

Wanneer de gegeneraliseerde kosten onder controle zijn, is een vraag aan de politiek. Vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor luchtvaart, en de verantwoordelijkheden voor het beleidsterrein luchtvervoer, is de minister van IenW door de Tweede Kamer aanspreekbaar op de gegeneraliseerde kosten. Desalniettemin zijn er handvatten die het eenvoudiger maken om te bepalen wanneer de gegeneraliseerde kosten onder controle zijn. Dit kan door voor elk van de Caribisch Nederlandse eilanden het vervoer naar de belangrijkste hub te

vergelijken met het vervoer van de vijf Waddeneilanden naar hun respectievelijke hubs.

In de memorie van toelichting van de WoIBES staat dat gewone Nederlandse wetgeving niet automatisch van toepassing is op de BES. Dat is vanwege het verschil in sociale en economische omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, de bevolkingsomvang, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van het Koninkrijk. Het is in het bijzonder om die reden, dat een vergelijking met de Waddeneilanden een geschikte maatstaf is om e.e.a. te objectiveren. Dat komt, omdat het insulaire karakter, kleine oppervlakte, en de sociale en economische omstandigheden in beiden archipels zich laten vergelijken. Dat komt ook naar voren in de analyse die verder in bijlage B is opgenomen. Het maakt voor het vaststellen van het belang daarbij niet uit dat de Waddeneilanden primair door een andere modaliteit worden geborgd.

In de Antilliaanse regelgeving ontbrak een borging van het publieke belang 'bereikbaarheid'. Volgens de memorie van toelichting op de WoIBES, is invoering van gewone Nederlandse wetgeving daarom in bepaalde opzichten wel geschikt. Zo regelt de Wet Personenvervoer publiek vervoer in Europees Nederland, waaronder de Waddenveren. In deze evaluatie wordt daarom bezien in hoeverre deze principes ook geschikt zouden zijn voor toepassing op de BES, waarbij uitdrukkelijk niet vast staat dat de instellingsgrondslag voor toepasselijkheid ook in die wet zou moeten worden gezocht, omdat de BES van een andere selectie van modaliteiten afhankelijk is dan Europees Nederland.

In bijlage B leest u deze vergelijking terug. In de onderstaande tabel staan de conclusies bondig.

Gegeneraliseerde kosten	Aangrijpingspunten voor politieke besluitvorming: wanneer zijn de gegeneraliseerde kosten onder controle?
Ticketprijs	De ticketprijs voor vervoer van- en naar een hub zou voor de Caribisch Nederlandse eilanden hetzelfde moeten zijn als voor de Waddeneilanden. In dat geval kan een ticket voor een enkele reis maximaal 0,11% van het gemiddelde jaarlijks inkomen per hoofd kosten. Op dit moment kost zo'n ticket 0,39 tot 0,47% van het gemiddeld jaarlijks inkomen per hoofd.
Frequentie	Gelet op de reisbehoeften die in onderdeel 1.4 zijn beschreven, lijkt twee- tot drie maal daags vervoer van- en naar elk Caribisch Nederlands eiland wenselijk.
Reistijd	De reistijd van- en naar Caribisch Nederland kan langer worden, als routes worden gecombineerd. Gelet op de reistijden van de Waddeneilanden, is het echter onwaarschijnlijk dat de reistijden van Caribisch Nederland langer zullen worden dan de reistijden naar de Wadden. Dat komt omdat de afstanden naar de Waddeneilanden korter zijn dan de afstanden tussen Sint Maarten en Saba/Sint Eustatius.

2.5

Conclusie

Het centrale belang dat met beleidsdeelneming in Winair wordt geborgd, is het belang 'Bereikbaarheid BES'. Luchtvaart is de modaliteit die dit belang borgt, en personenvervoer verzorgt. De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor luchtvaart, en kan ingrijpen om factoren te corrigeren die in het regime waarin de overheid op afstand staat onvoldoende functioneren. Of het belang voldoende wordt geborgd, is een politieke vraag. Aangrijpingspunten voor politieke besluitvorming zijn ticketprijs, frequentie

en reistijd, die bijvoorbeeld te vergelijken zijn met de Waddeneilanden. Deze aangrijpingspunten geven aan dat bij zo'n vergelijking de ticketprijs lager zou moeten zijn (0,11% in plaats van 0,39-0,47% van het gemiddeld inkomen per hoofd), en dat frequentie goed wordt ingevuld als elk eiland twee tot drie keer per dag vanuit de hub, en in de richting van de hub zou worden aangevlogen. Op dit moment wordt op Sint Eustatius en Saba aan beide voorwaarden niet voldaan.

3 Instrumenten voor overheidsingrijpen om het publieke belang te borgen

In dit hoofdstuk vergelijken we verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet om het publieke belang 'Bereikbaarheid BES' te dienen. Per instrument en per eiland wordt bekeken in hoeverre ze bijdragen aan het controleren van de gegeneraliseerde kosten. Vervolgens wordt stilgestaan bij de inzetbaarheid van het middel. Daarbij kijken we naar de behoorlijkheid van het bestuur, de inzet op korte- en lange termijn, de politieke context en de budgettaire gevolgen voor de Rijksoverheid.

Frankrijk kent – net als Nederland – overzeese gebieden waarin vergelijkbare publieke belangen bestaan. Het land zet twee instrumenten in: een openbardienstverplichting, en een ticketsubsidie aan passagiers. In **bijlage C** worden de Franse cases nader toegelicht.

Allerlaatst is het van belang om te begrijpen waaruit ticketprijzen zijn opgebouwd. Naast de markt bepaalde prijs, bestaat deze ook uit de onderstaande kosten.

1. De luchthavenbelasting
2. De kerosinebelasting
3. De beveiligingscharge
4. PFC (passagier faciliteiten charge) of CUTE-charge (regulier gebruik van de terminalmaterialen)
5. ATC-tarieven (luchtverkeersleidingscharge)

In **bijlage D** staat een vergelijking van deze kosten in de Caribisch Nederlandse context opgenomen.

3.1 Beoordeling van beschikbare instrumenten

In dit hoofdstuk worden de onderstaande instrumenten onderzocht. Er wordt ook aangegeven welke gevolgen zullen ontstaan indien de overheid besluit om geen instrumenten in te zetten om het publieke belang verder te borgen dan middels regelgeving, toezicht en handhaving.

1. Beleidsdeelneming
2. Openbardienstverplichting
3. Verlaging van de luchthavengelden/passagiersheffingen/ATC-tarieven
4. Ticketsubsidie aan passagiers
5. Staatssteun aan specifieke bedrijven
6. Toestaan van zevende vrijheidsvluchten
7. Versoepelen van de vestigingseisen van luchtvaartmaatschappijen in het Koninkrijk.

In **tabel A** staat een samenvatting van de bevindingen, deze staat uitgebreid in **bijlage E** beschreven. In onderdeel **2.2** wordt uitgebreid stilgestaan bij de instrumentenmix die op basis van de analyse het meest voor de hand ligt.

✘ betekent dat de invloed van de maatregel negatief is, ✔ positief en ! betekent dat de situatie onzeker is. Bij de financiële gevolgen wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere of terugkomende (R) en incidentele (I) kosten. Bovendien wordt aangegeven of de kosten onzeker, laag (onder 2 mln.), gemiddeld of hoog (boven 5 mln.) worden geschat. Indien een maatregel geen kosten met zich meebrengt, anders dan de apparaatskosten voor instelling ervan, staat 0 aangegeven.

Tabel A: Beoordeling van beschikbare instrumenten

Saba en Sint Eustatius								
		Positieve invloed vluchtfrequentie	Positieve invloed op ticketprijs	Behoorlijk bestuur	Inzetbaarheid en houdbaarheid korte termijn	Inzetbaarheid en houdbaarheid lange termijn	Politieke context gunstig	Financiële gevolgen
1.	Beleidsdeelneming	✗	✗	✗	✗	!	!	Terugkerend, onzeker
2.	Openbaredienstverplichting	✓	✓	✓	!	✓	✓	Terugkerend, laag
3.	Verlaging luchthavengelden/ passagiersheffingen/ ATC-tarieven	✗	!	✓	✗	!	!	Terugkerend, hoog
4.	Ticketsubsidie aan passagiers	✗	✓	✓	✓	✗	✓	Terugkerend, gemiddeld
5.	Staatssteun aan specifieke bedrijven	✓✗	✗	!	✓	✗	!	Incidenteel, gemiddeld
6.	Toestaan van zevende vrijheidsvluchten	✗	✗	✓	✗	✓	!	0
7.	Versoepelen vestigingseisen van luchtvaartmaatschappijen in het Koninkrijk	!	!	✓	!	✓	✓	0
8.	Geen overheidsinterventie	✗	✗	!	n.v.t.	n.v.t.		0

3.2 Geadviseerd instrument voor Saba en Sint Eustatius

Voortzetting van de beleidsdeelneming in Winair biedt de overheid geen handvatten om de gegeneraliseerde kosten onder controle te houden. Daarmee is het instrument onvoldoende geschikt om het publieke belang 'Bereikbaarheid BES' structureel te borgen.

Het meest voor de hand liggende instrument dat kan worden ingezet lijkt een openbaredienstverplichting, dit stelt de overheid in staat om voorwaarden op te leggen met betrekking tot de ticketprijs en vluchtfrequentie.

3.2.1 De openbare dienstverplichting als instrument

De openbaredienstverplichting (of Public Service Obligation, PSO) is een instrument dat de overheid de mogelijkheid geeft om in te grijpen in de vrije markt voor luchtvervoer, indien dit de sociale- en/of economische ontwikkeling van een gebied ten gunste komt. In de Europese Unie ligt de wettelijke grondslag hiervoor in Verordening 1008/2008. In de Europese Unie wordt dit instrument vaker ingezet⁸. Er worden verschillende voorwaarden gesteld aan verschillende instanties van gebruik. Een voorbeeld dat vergelijkbaar is met de voorliggende casus, zijn de Franse overzeese gebieden. In **bijlage C** worden deze nader toegelicht. De Verenigde Staten kennen een vergelijkbaar instrument (Essential Air Services). In essentie stelt een openbaredienstverplichting een overheid in staat om voorwaarden

⁸ U treft [hier](#) een lijst van routes waarop een PSO op bepaalde luchtverbindingen in Europa geldt. Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Litouwen, Portugal, Spanje, Tsjechië, het VK, en Zweden kennen één of meerdere PSO(s).

te stellen aan een luchtverbinding. Dat kunnen voorwaarden zijn aan de vluchtfrequentie, de ticketprijs, of zelfs de inzet van vliegtuigen tijdens crises.

De inzet van een openbaredienstverplichting is trapsgewijs. De stappen moeten elk doorlopen worden in een aanbestedingstraject. Het staat bedrijven vrij al dan niet in te schrijven in een bepaalde fase. Bij onvoldoende (geschikte) inschrijvingen gaat het traject verder met de volgende trap. Pas in de laatste trap subsidieert de overheid een luchtvaartmaatschappij. De hoogte van de subsidie is gelijk aan de delta tussen de operationele kosten (vast en flexibel) en de operationele opbrengsten (omzet)

		Subsidie
<i>Trap 1</i>	Bij Open Access legt een overheid vrij toetredende luchtvaartmaatschappijen bepaalde verplichtingen op, bijvoorbeeld t.a.v. maximumtarieven of minimale frequenties.	Nee
<i>Trap 2</i>	Bij Unsubsidised Restricted Access beperkt de overheid de concurrentie, door middels aanbesteding één of meerdere luchtvaartmaatschappijen te selecteren op grond van gestelde voorwaarden.	Nee
<i>Trap 3</i>	Bij Subsidised Restricted Access verstrekt een overheid een nader te bepalen subsidiebedrag dat afhangt van de resultaten van aanbesteding.	Ja

3.2.2 *Geschiktheid van het instrument*

Een openbaredienstverplichting stelt de overheid in staat om voorwaarden te stellen aan een luchtverbinding, ten aanzien van ticketprijs en vluchtfrequentie. Of het wenselijk is om het instrument in te zetten (en dus of de ticketprijzen op dit moment te hoog zijn/of de vluchtfrequentie op dit moment te laag) is een vraag die de politiek moet beantwoorden. Aan de inzet hiervan zijn meestal kosten verbonden, omdat het in de meeste gevallen gaat om niet-rendabele vluchten.

In artikel 7 van het *protocol on the liberalization of air transport* dat de vier Koninkrijkslanden in 2011 afsloten, staat de openbaredienstverplichting als instrument opgenomen om in te grijpen in het geval een verbinding niet wordt geborgd, of in het geval de gegeneraliseerde kosten te hoog worden beschouwd, wanneer zo'n verbinding vitaal wordt beschouwd voor de economische en sociale ontwikkeling van een eiland. De openbare tenderprocedure waarborgt dat elke aanbieder van luchtvervoer een eerlijke kans heeft om mee te dingen op een traject. De tenderprocedure wordt bovendien periodiek (elke 4 of 5 jaar) opnieuw uitgevoerd.

3.2.3 *Inzetbaarheid op korte en lange termijn*

Europese Verordening 1008/2008 is niet van toepassing op de BES. Als wordt gekozen voor een PSO, dan moet daarom eerst een instellingsgrondslag in de Luchtvaartwet BES worden gecreeërd. Dat kost één tot twee jaar. Op de lange termijn is het instrument goed houdbaar. Het belang connectiviteit kan hiermee goed gediend worden. Wel zal IenW naar verwachting jaarlijks een subsidiebedrag beschikbaar moeten stellen voor de maatregel. De periode tussen nu en gereedheid van het instrument zou overbrugd moeten worden met bestaande instrumenten.

Omdat connectiviteit meerdere belangen dient, kan in overleg worden getreden met andere ministeries om te kijken hoe met dit instrument ook hun belangen kunnen worden geborgd. Zo hebben de Fransen in hun openbaredienst-verplichtingen opgenomen dat in geval van crises vliegtuigen prioritair kunnen worden ingezet door hulpverleningsinstanties, zoals defensie, politie, brandweer en ambulance.

3.2.4 *Politieke context*

Bij zowel luchtvaartbedrijven, als Nederlandse eilanden, als bij de overige Koninkrijkslanden lijkt steun te bestaan voor de inzet van dit middel op de bovenwindse routes tussen Sint Maarten en Saba/Sint Eustatius.

3.2.5 *Financiële gevolgen*

Naar verwachting zal een aanbestedingstraject voor een openbare dienstverplichting op de routes tussen Sint Maarten en Saba/Sint Eustatius in de derde trap eindigen, omdat het om niet-kostendekkende routes gaat. Dat betekent dat er sprake is van subsidie. Middelenbesteding kan op twee manieren vorm krijgen:

- Op basis van nacalculatie op verkochte tickets (bijdrage per ticket)
- Een vooraf overeengekomen jaarlijks bedrag aan de aanbieder die luchtvervoer mag verzorgen n.a.v. de aanbestedingsprocedure.

Het kasritme ziet er als volgt uit:

(in € mln)	2021	2022	2023	2024	Structureel
	0	1	2	2	2

Een nadere duiding van de hoogte van het bedrag staat opgenomen in bijlage E. Dit betreffen alleen de kosten van de verbinding Sint Maarten – Saba/St-Eustatius. Gaat het aantal verbindingen worden uitgebreid, dan stijgen deze kosten.

3.2.6 *Horizon*

Naast via de lucht zijn de eilanden ook via de zee bereikbaar. Het wordt echter niet verwacht dat een ferryverbinding op enige termijn in staat zal zijn om de noodzaak van luchtverbindingen voor personenvervoer weg te nemen. Tegelijkertijd staat de ontwikkeling van de luchtvaart niet stil. In de regio bestaat veel steun voor elektrificatie van vluchten. Dit kan mogelijk in de verdere toekomst leiden tot een kostenreductie, waardoor de openbare dienstverplichting minder gesubsidieerd hoeft te worden. Op dit moment is zo'n horizon echter niet te bezien.

3.3 Andere instrumenten in Caribisch Nederland

3.3.1 *Versoepelen van vestigingseisen*

In nationale wetgeving bepalen de Koninkrijkslanden aan welke vestigingseisen een luchtvaartmaatschappij moet voldoen. Daarbij gelden de zogenaamde ownership and control vereisten, die bepalen dat het merendeel van eigendom en zeggenschap van de luchtvaartmaatschappij in handen moet zijn van het land e/o haar ingezetenen. Mogelijke versoepeling van deze vestigingseisen alsmede de exacte definities en van ingezetenen en criteria die dat bepalen (domicilie, nationaliteit etc.) kan het voor luchtvaartmaatschappijen uit het Koninkrijk makkelijker maken om zich in de verschillende landen van het Koninkrijk te vestigen. Politiek betreft dit een nationale aangelegenheid. Ook Curaçao is bezig met een versoepelingstraject voor de vestigingseisen. In Europees Nederland is een dergelijk traject ook van de grond gekomen. Voor de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius maakt deze maatregel naar verwachting geen verschil.

3.3.2 *Zevende vrijheden*

Zevende vrijheidsvluchten zijn vluchten die een luchtvaartmaatschappij kan uitvoeren tussen twee of meerdere gebieden waar deze maatschappij zelf niet is gevestigd. Een voorbeeld zijn vluchten tussen Sint Maarten en Saba (Caribisch Nederland), uitgevoerd door een Arubaanse luchtvaartmaatschappij. Dergelijke vluchten zijn momenteel niet toegestaan, behalve in noodsituaties voor de maximale duur van zes maanden. Het toestaan van zevende vrijheidsvluchten kan

een positief effect hebben op de concurrentie, en daarmee op vluchtfrequentie en ticketprijs. Tegelijkertijd is het geen wondermiddel, omdat de markt voor luchtvervoer in de Caribische delen van het Koninkrijk klein blijft, en schaalvoordelen daarom beperkt. De overige landen maken zich zorgen dat lokale maatschappijen de concurrentie van grotere buitenlandse maatschappijen niet zullen overleven. Dat kan een negatieve invloed hebben op de luchtvaartpolitiek van deze landen. Het kan in samenspraak met de overige landen in het Koninkrijk worden gezien in hoeverre beperkte zevende vrijheden (bijvoorbeeld alleen tussen de Koninkrijkslanden) een oplossing kunnen bieden voor het connectiviteitsprobleem in de Caribische regio. Voor de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius maakt deze maatregel naar verwachting geen verschil.

3.4

Conclusie

Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven in verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet om het publieke belang 'bereikbaarheid BES' te dienen. Er zijn publiekrechtelijke mogelijkheden naast de beleidsdeelneming. Conform het deelnemingenbeleid verdient dit dan de voorkeur. Gelet op toetsing van de opties, wordt aanbevolen om voor Saba en Sint Eustatius een openbaredienstverplichting in te stellen die voorwaarden stelt aan de ticketprijs en vluchtfrequentie. Voor heel Caribisch Nederland geldt dat ook kan worden gezien of een openbaredienstverplichting kan bijdragen aan het borgen van andere belangen dan 'Bereikbaarheid BES'. Denk aan de prioritaire inzet van vliegtuigen voor noodhulp bij crises. Twee maatregelen die weliswaar niet zullen zorgen voor een structurele borging van het belang 'Bereikbaarheid BES' op Saba en Sint Eustatius, maar mogelijk wel kunnen bijdragen aan verbetering van de connectiviteit in de regio, zijn het versoepelen van de vestigingseisen en het onderzoeken of zevende vrijheden in het Koninkrijk kunnen worden ingezet.

4 Het belang in een vennootschap

4.1 Financiële ontwikkeling van het bedrijf

De onderstaande cijfers geven een overzicht van de financiële ontwikkeling van Winair.

Algemene gegevens beleidsdeelneming												
Naam beleidsdeelneming	Winair											
Bedrijfssector	Transport											
Vestigingsplaats	Sint Maarten											
Beleidsdeelneming sinds	2010											
Website	fly-winair.sx											
Belang Nederlandse staat	7,95%											
Financieel overzicht												
(€ mln.)	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
Totaal activa	5,3	10,6	10,1	6,9	8	5	3	3	3	2	3	
Eigen vermogen	-2,4	-1,2	-0,8	-1,5	-1	-4	-6	-5	-6	-9	-7	
Vreemd vermogen	7,7	11,8	10,9	8,4	8	10	9	9	9	11	10	
Inkomsten	14,0	36,6	26,8	21,1	24	21	16	13	13	11	12	
Winst	-1,2	-0,4	0,7	-1,1	4	3	-1	1	2	-1	-1	
Dividend	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	
Ontvangen door staat	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	
Solvabiliteitsratio	-45,3%	-11,3%	-8%	-22%	-7%	-83%	-194%	-149%	-205%	-354%	-244%	
Rendement op gemiddeld eigen vermogen	67%	40%	-60,9%	110,0%	-147,2%	-53,1%	17,5%	-18,8%	-27,0%	12,9%	14,3%	
Pay-out ratio	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
(€ duiz.)	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
Bezettingsgraad passagiers (%)	48%	58%	56%	54%	56%	63%	56%	59%	63%	65%	53%	
Aantal passagiers	92.394	294.488	184.475	187.761	216.882	189.424	189.291	161.270	154.948	158.540	195.510	
Aantal werknemers (fte)	127	142	132	98	115	118	126	128	117	117	100	
Raad van bestuur												
(€ duiz.)	Functie	Totaal 2020 (vast + variabel)	Totaal 2019 (vast + variabel)	Totaal 2018	Totaal 2017	Totaal 2016	Totaal 2015	Totaal 2014	Totaal 2013	Totaal 2012	Totaal 2011	Totaal 2010
dhr. M.D. Cleaver	President & CEO	148	169	169	179	179	179	168	208	208	74	n.v.t.
dhr. R.A. Gibbs	Vice-President & CFO	110	126	127	129	129	129	129	131	131	n.v.t.	n.v.t.
Raad van commissarissen												
(€ duiz.)	Functie	Vergoeding 2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
dhr. G. Greaux	Voorzitter	16	20	20	18	18	18	18	8	8	23	n.v.t.
dhr. R. Budike	Lid	10	12	12	11	11	11	11	5	5	16	n.v.t.
dhr. H.P.T. de Jong	Lid	9	12	3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

De solvabiliteitspositie van Winair is sinds het een beleidsdeelneming is geworden sterk verbeterd. In 2017 heeft de orkaan Irma een negatief effect gehad op het eigen vermogen. In 2020 is door Covid-19 de solvabiliteitsratio sterk verslechterd. De Nederlandse staat heeft daarom een hypothecaire lening verstrekt ter waarde van EUR 2,7 mln.

4.2 De werking van het prijsmechanisme

Winair leidt onder normale omstandigheden een jaarlijks verlies van USD 1 tot 2 mln. op de routes van Sint Maarten naar Saba en Sint Eustatius. Met jaarlijks 30.000 passagiers per eiland is de vraag te laag, zijn de operationele kosten en de route charges te hoog om een rendabele operatie te draaien. Winair compenseert een deel met de vluchten op Sint Barths. Deze operatie is op zichzelf winstgevend. Echter, het aan de grond laten staan van de vliegtuigen kost meer dan een kleine compensatie zoeken in het bedienen van de door Nederland gewenste routes. Het prijsmechanisme werkt dus niet optimaal. Op z'n best kan Sint Maarten de operationele kosten voor verschillende kleinere bestemmingen spreiden. Dat heet een 'netwerkmodel'.

4.3 Financieringsbehoefte

Om goed te kunnen functioneren, moet Winair een positief solvabiliteitsratio krijgen, moet het eigen vermogen positief zijn, en moet worden geanticipeerd op een herstelfase na COVID-19. De financieringsbehoefte is op dit moment [REDACTED]. Het bedrijf kan zichzelf op dit moment niet financieren.

4.4 Andere rechtsvormen, sector en afstand

Volgens het luchtvaartrecht is het niet mogelijk dat de staat via een zbo of ambtelijke organisatie het luchtvervoer organiseert.

5 Invulling van het aandeelhouderschap

De Nederlandse regering heeft 10.000 (7,95%) van de aandelen in Winair. Deze hebben een nominale waarde van USD 560.000, maar zijn om niet verkregen en leggen daarom geen beslag op de begroting van IenW.

5.1 Bevoegdheden

De bevoegdheden in relatie tot benoemingen van de Nederlandse staat staan hieronder weergegeven.

Wat?		Wie?	
		RvC	AvA
Bestuur	Benoemen	Voorzitter aan AvA. Benoemt uit leden van de directie een president en kan een plaatsvervangend president benoemen.	Benoemt op voordracht van de RvC. Indien de RvC niet binnen twee maanden een voordracht doet kan de AvA zonder tussenkomst van de RvC de vacature vervullen.
	Schorsen	Kan zelfstandig en voor niet langer dan twee maanden (nadat betrokkene in de gelegenheid is gesteld zijn belangen te bepleiten of te doen bepleiten) schorsen. In geval van eventueel ontslag kan de termijn met ten hoogste twee maanden worden verlengd.	Kan leden van de directie zelfstandig schorsen voor niet langer dan twee maanden.
	Ontslaan		Te allen tijde met dien verstande dat hiertoe kan worden besloten nadat betrokkene in de gelegenheid is geweest zich tegenover de AvA te verantwoorden.
	Bezoldigingsbeleid		Stelt bezoldigingsbeleid vast. Daarin moet tenminste aan de orde komen: uitkeringen bij beëindiging dienstverband, winstdelingen en bonusbetalingen alsmede beloningen.
	Bezoldiging	Stelt bezoldiging vast binnen het door de AvA vastgestelde bezoldigingsbeleid.	
Commissaris	Benoemen	Deelt tijdig aan de AvA mede wanneer, ten gevolge waarvan en overeenkomstig welk profiel een plaats moet worden vervuld. Indien de AvA niet benoemt en niet besluit tot afwijzing van de voordracht benoemt de RvC de voorgedragen persoon.	Benoemt op voordracht van de RvC. AvA kan personen aanbevelen om als commissaris voorgedragen te worden. AvA kan bij volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen de voordracht van de RvC afwijzen.
	Schorsen	Kan zelfstandig schorsen. Schorsing vervalt indien niet binnen twee maanden na aanvang van de schorsing een voordracht voor ontslag is gedaan.	Op verzoek van de AvA en de directie kan een commissaris worden geschorst.
	Ontslaan commissaris	Op verzoek van de vennootschap (vertegenwoordigd door de RvC) kan een commissaris worden ontslagen door de rechter.	Op verzoek van de AvA en de directie kan een commissaris worden ontslagen door de rechter.
	Ontslaan gehele RvC		
	Bezoldiging		Stelt de bezoldiging van iedere commissaris vast en bevoegd deze te allen tijde te wijzigen.

Hieronder staan de investeringsdrempels voor de AvA weergegeven.

	Binnenland (Sint Maarten)	Buitenland

(Des)investering	Binnen Sint Maarten door de AvA vast te stellen bedrag van tenminste USD 500.000. En verder: (des)investeringen die van ingrijpende betekening kunnen zijn voor de vennootschap; branchevreemd zijn en die van principiële aard zijn.	Buiten Sint Maarten door AvA vast te stellen bedrag van tenminste USD 250.000. En verder: (des)investeringen die van ingrijpende betekening kunnen zijn voor de vennootschap; branchevreemd zijn en die van principiële aard zijn.
Overname/ participatie	1/3 van het bedrag van de financiële vaste activa, dan wel van tenminste USD 150.000.	1/3 van het bedrag van de financiële vaste activa, dan wel van tenminste USD 150.000.

De uitgifte van aandelen, de koers en de voorwaarden voor uitgifte worden door de AvA vastgesteld. Bij het afstoten van aandelen moeten deze eerst aan de andere aandeelhouders worden aangeboden. Afgeven van volgestorte aandelen aan de vennootschap kan alleen om niet geschieden, als de AvA daarmee instemt.

De jaarrekening wordt in de jaarlijkse AvA vastgesteld. De begroting wordt door de Raad van Commissarissen vastgesteld. De AvA krijgt daarvan afschrift.

De AvA wordt jaarlijks binnen zeven maanden na het einde van het boekjaar gehouden.

5.1 Inzet van de bevoegdheden

Contact

De aandeelhouder heeft één keer per jaar een formeel vergadermoment met de deelneming tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders. Daarnaast is er informeel contact. De voorzitter van de board brengt de aandeelhouder bijvoorbeeld op de hoogte van incidenten. Er worden geen kwartaalcijfers gedeeld, maar het (concept) jaarverslag en de jaarrekening worden besproken. De aandeelhouder kijkt dan onder andere naar de ontwikkeling van het eigen vermogen en de overige financiële cijfers.

Benoeming RvC

Er is een informele afspraak dat de Nederlandse staat één van de drie commissarissen voordraagt. Hiertoe wordt een interne profielschets opgesteld. Vervolgens wordt binnen het netwerk van het beleidsdepartement gezocht naar een geschikte kandidaat. Deze kandidaat wordt aan de minister voorgelegd en vervolgens ingestoken bij de RvC. De RvC draagt de kandidaat vervolgens formeel voor, waarna de AvA instemt met de benoeming.

Strategie

De Nederlandse staat heeft sinds het verkrijgen van het aandelenbelang in Winair nog geen investering voorgelegd gekregen. Wel is voor de aanschaf van nieuwe vliegtuigen een staatsgarantie afgegeven. Na de orkaan Catherina is deze investering echter niet doorgedaan. Bij het beoordelen van een investering zal onder andere gekeken worden naar de toegevoegde waarde voor het publieke belang en naar de business case.

De AvA heeft geen formele rol bij de vaststelling van de strategie. Wel wordt informeel gesproken met de commissaris die Nederland heeft aangewezen over de strategie.

Normrendement en dividendbeleid

Er is geen normrendement gesteld voor Winair. Tijdens de aandeelhoudersvergaderingen heeft de Nederlandse staat aandacht gevraagd voor het gematigd houden van de tarieven. Een hoge rendementseis en het uitkeren van

dividend is daarom wat betreft de Nederlandse staat voorlopig niet aan de orde. De overheid van Sint Maarten kijkt daar anders tegenaan.

Sinds 2010 is er geen dividend uitgekeerd vanwege het negatieve eigen vermogen. Er is geen formeel dividendbeleid vastgesteld.

5.2 Risico's bij andere aandeelhouder dan Rijksoverheid

Middels het aandeelhoudersbelang zet de Rijksoverheid in op het bedienen van de routes Sint Maarten naar Saba/Sint Eustatius. Indien de Rijksoverheid uittreedt, kan het bedrijf het opportuun achten om te stoppen met het aanbieden van deze routes. De Rijksoverheid kan dit belang echter op andere – meer efficiënte wijze – borgen. Wanneer de Rijksoverheid niet ingrijpt, lijkt het waarschijnlijk dat Winair op korte termijn failliet gaat.

6 Conclusie

Het centrale publieke belang dat door beleidsdeelneming in Winair wordt gediend, is de bereikbaarheid van de BES. Dat wordt als volgt gedefinieerd: Vervoer vindt voldoende frequent plaats; Tickets om van- en naar Caribisch Nederland te vliegen zijn betaalbaar; De reistijd, wachttijd en overstaptijd is acceptabel.

De luchtvaart borgt dit belang als modaliteit. De minister van Infrastructuur en Waterstaat kan ervoor kiezen om in te grijpen in het regime van luchtvervoer dat uitgaat van een overheid op afstand, bijvoorbeeld om marktfalen te corrigeren.

Er zijn publiekrechtelijke instrumenten in te stellen om dit belang efficiënt te borgen. Een openbaredienstverplichting die voorwaarden stelt aan de vluchtfrequentie en de ticketprijs wordt geadviseerd op de routes tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius.

Twee maatregelen die weliswaar het publieke belang op Saba en Sint Eustatius niet structureel zullen borgen, maar mogelijk bijdragen aan verbeterde connectiviteit in de Caribische regio zijn het versoepelen van de vestigingseisen, en het in samenspraak met de overige Koninkrijkslanden onderzoeken of zevende vrijheden in enigerlei vorm in het Koninkrijk soelaas kunnen bieden.

Ook kan worden bezien of een openbaredienstverplichting kan bijdragen aan het borgen van andere belangen dan 'Bereikbaarheid BES' die in dit werk centraal staan. Denk daarbij aan prioritair gebruik van vliegtuigen voor noodhulp, of ziekenvervoer bij crises.

Winair is sinds 2010 financieel steeds gezonder geworden. Twee crises: orkaan Irma in 2017 en de COVID-19-pandemie hebben de solvabiliteitsratio en het eigen vermogen echter sterk in de rode cijfers gedrukt. Zonder steun gaat het bedrijf waarschijnlijk op korte termijn failliet.

De invulling van het aandeelhouderschap draagt niet bij aan een betere borging van het publieke belang. De beleidsdeelneming kan – zodra andere instrumenten om het publieke belang te borgen in werking zijn – worden afgestoten. Dit vraagt een politiek besluit. Hetzelfde geldt voor de keuze om een openbaredienstverplichting in te zetten, dan wel een ander instrument.

Bijlage A Hoe geeft de overheid op dit moment invulling aan het belang 'Bereikbaarheid BES'?

Ten aanzien van luchthavens

In Caribisch Nederland ziet de Inspectie Leefomgeving en Transport toe op het naleven van de veiligheidseisen die de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in de bijlagen van het Verdrag van Chicago aan haar ondertekenaars stelt. Bijlage 14, mede geïmplementeerd door de Luchtvaartwet BES, gaat in detail in op hoe een luchthaven ingericht moet zijn, en beheerd en onderhouden moet worden. De inspectie heeft in het verleden regelmatig geconstateerd dat de luchthavens van Saba, Sint Eustatius en Bonaire op bepaalde punten niet voldoen aan de veiligheidseisen. Daarom waren infrastructurele onderhoudswerkzaamheden noodzakelijk. De inkomsten van een luchthaven bestaan uit luchthaventarieven, die aan de luchtvaardenden worden doorberekend. In het geval van passagiersvervoer zijn dat de luchtvaartmaatschappijen. De luchthavens van Saba (30.000 pax/jaar), Sint Eustatius (40.000 pax/jaar) en Bonaire (350.000 pax/jaar) ontvangen echter zo weinig vliegtuigen en passagiers, dat doorberekening zou resulteren in een grote stijging van de luchthaventarieven, die vervolgens resulteert in een zeer hoge ticketprijzen. De minister van IenW heeft daarom financiële middelen beschikbaar gesteld om infrastructurele werkzaamheden te verrichten aan de luchthaven. De minister van IenW is echter niet verantwoordelijk voor het verbeteren van de veiligheid van luchthavens. Zij kan een luchthaven ook simpelweg sluiten, wanneer deze niet veilig genoeg wordt bevonden. Op grond van de Luchtvaartwet BES artikelen 1, 30 e.v kan een vliegveld ambtshalve of op verzoek worden aangewezen door de Minister van IenW. De exploitant is verplicht de voorschriften uit de aanwijzing op te volgen. Die voorschriften verplichten de exploitant onder meer tot het onderhouden van het vliegveld. Op grond van de Luchtvaartwet BES gelden de openbare lichamen als exploitant van de daar gevestigde luchthavens, tenzij sprake is van een commerciële exploitant. Reden voor de Staat om toch te interveniëren is omdat sluiting van de luchthavens in Caribisch Nederland ertoe zou leiden dat deze eilanden niet langer via de lucht te bereiken zijn.

Ten aanzien van luchtverkeersleiding

Luchtverkeersleiding zorgt ervoor dat luchtvaartuigen veilig kunnen opstijgen, vliegen en landen. Daarnaast beheert de luchtverkeersleiding de aeronautische informatiediensten. Dat zijn onder andere luchtvaartkaarten, en mededelingen aan de cockpit. DC-ANSP voert luchtverkeersleidingsdiensten uit voor Bonaire Airport, Princes Juliana Airport ATM doet dat voor Saba en Sint Eustatius. De kosten voor luchtverkeersleiding worden in een normale situatie doorberekend aan de luchtruimgebruikers, ofwel aan de luchtvaartmaatschappijen. In het geval van Bonaire dreigden de ATM-charges in 2018 echter zo hoog te worden, dat dit zou uitwerken in dusdanig hoge ticketprijzen, dat de markt verstoord zou raken. De minister van IenW heeft daarop besloten om DC-ANSP jaarlijks te subsidiëren voor het verstrekken van luchtverkeerdienstverlening aan Bonaire. DC-ANSP verzorgt voor heel Caribisch Nederland de aeronautische informatiediensten. Ook deze dienst subsidieert de minister van IenW jaarlijks. Zo worden de routecharges (en dus de ticketprijzen) voor vluchten van Caribisch Nederland gematigd. De minister van IenW zet zich hiermee in voor de bereikbaarheid van Caribisch Nederland. Immers, als de ticketprijzen zo hoog zouden worden dat mensen ze niet meer kunnen betalen, gaan de luchtvaartmaatschappijen failliet, en kunnen mensen niet meer van- en naar Caribisch Nederland reizen.

Ten aanzien van luchtvaartmaatschappijen

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de luchtvaartmaatschappijen die gevestigd zijn in de Caribische delen van het Koninkrijk:

<u>Curaçao</u>	<u>Aruba</u>	<u>Sint Maarten</u>
EZ Air	Aruba Airlines	Winair
Divi Divi		Sint Maarten Airways
Jet Air		(alleen charters)

In met *Multilateral Protocol on the Liberalization of Air Transport* is afgesproken dat Caribische maatschappijen elkaar geen 7^e vrijheden toekennen.

De volgende lijnvluchtdiensten vliegen op dit moment op Caribisch Nederland

<u>Bonaire</u>	<u>Saba</u>	<u>Sint Eustatius</u>
EZ Air (Curaçao)	Winair (Sint Maarten)	Winair (Sint Maarten)
Divi Divi (Curaçao)		
KLM (Amsterdam)		
TUI (Amsterdam)		
American		
Luchtvaartmaatschappijen (USA)		

Voor de verbindingen Sint Maarten naar Saba en Sint Maarten naar Sint Eustatius is Winair de enige reguliere aanbieder van vluchten. Dat heeft verschillende redenen. Winair is de enige aanbieder die volgens het *Multilateral Protocol on the Liberalization of Air Transport* deze verbindingen mag vliegen, omdat het de enige lijnvluchtdienst op Sint Maarten is, en er géén luchtvaartmaatschappij in Caribisch Nederland staat geregistreerd. Aangezien er geen 7^e vrijheden gelden, is Winair de enige maatschappij die op deze route mag vliegen. De luchthaven van Saba heeft een zeer korte landingsbaan (400 meter) en de luchthaven van Sint Eustatius heeft een betrekkelijk korte landingsbaan (1200 meter). Er zijn slechts enkele vliegtuigtypen die kunnen landen op de baan van Saba. De DC Havilland Twin Otter is één van deze vliegtuigen. Winair heeft drie van deze vliegtuigen tot zijn beschikking. Om op Saba Airport te mogen vliegen, heeft een piloot speciale training nodig. De piloten van Winair hebben deze training ontvangen. Ook Sint Maarten Airways heeft beschikking over een geschikt vliegtuig en certificering. Deze maatschappij voert echter geen lijnvluchten uit, maar doet slechts charters. Behalve vanuit Sint Maarten kan Saba slechts via de lucht worden bereikt vanuit Sint Eustatius. Dat komt, omdat de vliegtuigen die geschikt zijn om te landen op de luchthaven de 900 km vanuit de Benedenwinden niet kunnen afleggen. Sint Eustatius kan ook worden bereikt vanuit Curaçao, of Bonaire, bijvoorbeeld door een Saab 340 of een Beechcraft 1900D. Op Bonaire zit geen luchtvaartmaatschappij gevestigd. Vanuit Curaçao is de vraag naar deze verbinding klaarblijkelijk onvoldoende voor EZ Air (dat over deze vliegtuigen beschikt), om de route zelfstandig uit te voeren. Ook via Bonaire (5^e vrijheden) blijkt onvoldoende lucratief. Voor Winair zijn de routes van Sint Maarten naar Saba en Sint Eustatius ook verlieslatend. De Nederlandse overheid heeft een beleidsdeelneming van 7,95% in Winair. Vanuit de aandeelhoudersrol dwingt zij de maatschappij om deze routes toch te verzorgen. Zoals reeds eerder gemeld, bestaat de kostenkant van een luchtvaartmaatschappij behalve uit personeel, materiaal en onderhoud voor een groot deel uit route charges. In deel 2 van dit rapport gaan we verder in op route charges. Vanwege de kleine schaal waarop de operatie van de routes vanuit Sint Maarten naar Saba en Sint Eustatius plaatsvindt, zijn de ticketprijzen relatief hoog. De inzet van de Nederlandse overheid om via de aandeelhoudersrol de ticketprijzen te verlagen, heeft onvoldoende gewerkt.

Bijlage B Vergelijking van de generaliseerde kosten met de Waddeneilanden

Methodiek

In dit onderdeel wordt een vergelijking te maken met een andere Nederlandse eilandengroep; de Waddeneilanden. Vervoer van- en naar deze eilanden wordt geregeld in de Wet Personenvervoer, waarbij de minister van IenW voorwaarden stelt aan een concessie.

In het bekijken van de gecontroleerde kosten, wordt uitgegaan van vervoer van het betreffende eiland naar de meest dichtbijzijnde hub. Dat is een groter eiland, met meer voorzieningen en verbindingen met meer plaatsen. Voor Saba en Sint Eustatius is dat Sint Maarten; voor Bonaire is dat Curaçao.

Een andere manier om mobiliteit in Caribisch Nederland te benaderen, is om deze drie eilanden met elkaar te verbinden. Gelet op de grote afstand tussen de bovenwinden en de benedenwinden, en de historische reisbewegingen, lijkt dat echter arbitrair. Naar verwachting zal een verbinding tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba met name door ambtenaren worden gebruikt. Er is ook een aantal Sabaanse en Stataanse mbo-studenten dat onderwijs volgt op Bonaire, die bovendien gebaat zouden kunnen zijn bij deze verbinding. In dit rapport wordt op deze optie niet verder ingegaan.

Ticketprijzen

De ticketprijzen op interinsulaire routes binnen alle Caribische delen van het Koninkrijk zijn al gedurende lange tijd een punt van zorg. De minister van IenW zegde de Tweede Kamer in 2020 toe dat zij hen zou informeren over de termijn waarop zij maatregelen kan nemen om de hoge ticketprijzen aan te pakken. IenW zet zich – tevergeefs – via de aandeelhoudersrol bij Winair in om de ticketprijzen onder controle te houden. Bovendien subsidieert zij DC-ANSP, en financiert zij infrastructurele projecten op de luchthavens om de route charges (die worden doorberekend in de ticketprijzen) laag te houden. Desalniettemin zijn de route charges en de ticketprijzen aanzienlijk voor interinsulair verkeer. Daarover meer in Deel 2.

Qua voorzieningen en afhankelijkheid van voorzieningen zijn de eilanden vergelijkbaar met de Waddeneilanden. Het kan daarom opportuun zijn om te kijken naar de ticketprijzen voor de veerdiensten naar de Waddeneilanden om te bepalen welke ticketprijzen voor Caribisch Nederland acceptabel zijn.

	Saba	Sint Eustatius	Bonaire	Texel	Vlieland	Terschelling	Ameland	Schiermonnikoog
Inkomen per capita	€20.300	€21.900	€18.900 ⁹	€24.400	€27.300	€25.600 ¹⁰	€22.900	€25.300
Inwoners	1903	3138	20104	13547	1020	4890	3673	936

⁹ [Bbp hoger op Bonaire, lager op Sint Eustatius en Saba \(cbs.nl\)](#)

¹⁰ [Héél véél informatie over Terschelling \(update 2021!\) | AlleCijfers.nl](#)

Ticket enkele reis van/naar eiland naar dichtstbijzijnde hub	€90 ¹¹	€103 ¹²	€74 ¹³	€2,50	€29 ¹⁴	€29 ¹⁵	€15 ¹⁶	€16 ¹⁷
Prijs voor enkele reis relatief aan inkomen	0,44%	0,47%	0,39%	0,010%	0,11%	0,11%	0,066%	0,063%
Toerisme aandeel economie	61%	61%	61%	?	60% ¹⁸	35%	42%	48%
Aanwezigheid gezondheid szorg								
<i>Basis</i>	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
<i>Ziekenhuis</i>	Beperkt/Nee	Beperkt/Nee	Aanwezig	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<i>Specialist</i>	Nee	Nee	Beperkt	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Aanwezigheid onderwijs								
Primair	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Voortgezet	Ja	Ja	Ja	Nee	Alleen VMBO	Alleen VMBO	Nee	Alleen VMBO
MBO	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	Beperkt	Nee	Nee
HBO/WO	Alleen School of Medicijnen	Nee	Nee	Nee	Nee	Alleen zeevaartschool (hbo)	Nee	Nee

Uit bovenstaand blijkt dat – hoewel de Caribische eilanden veel gemeen hebben wanneer het gaat over voorzieningen en aandeel van toerisme in de economie – de prijzen van bereikbaarheid van een andere orde zijn. Waar op Caribisch Nederland een enkele reis van- of naar het eiland 0,39 tot 0,47% van het gemiddelde jaarinkomen kost, kost zo'n zelfde reis van- of naar een Waddeneiland slechts 0,010 tot 0,11% van het jaarinkomen. Daar zit een factor 4 tot 40 verschil tussen.

¹¹ Gemiddeld, range is USD 204,47 – 220,47 voor een retourticket.

¹² Gemiddeld, range is USD 204,47 – 282,47 voor een retourticket.

¹³ Gemiddeld. EZ Air kost USD 87,44. Divi Divi kost tussen USD 80,94 en 88,94.

¹⁴ Gemiddeld, varieert tussen EUR 28,24 en 29,22, met een daltarief zomer van 22,60. Sneldienst kost 43,14

¹⁵ Gemiddeld, varieert tussen EUR 28,24 en 29,22, met een daltarief zomer van 22,60. Sneldienst kost 43,14

¹⁶ Gemiddeld, varieert tussen EUR 14,20 en 16,75. Sneldienst kent toeslag van 7,65.

¹⁷ Gemiddeld, varieert tussen EUR 14,55 en 17,05. Sneldienst kent toeslag van 7,65.

¹⁸ [Grote impact van coronacrisis voor Waddeneilanden - Fries Sociaal Planbureau \(fsp.nl\)](#)

Gelet op bovenstaande kan gesteld worden dat bereikbaarheid van een vergelijkbaar niveau zou moeten zijn als op de Waddeneilanden. In dat geval zou een ticket voor een enkele reis nog slechts 0,11% mogen kosten. Ter indicatie: een enkele reis van- of naar Sint Eustatius zou dan nog slechts €24,09 kosten, in plaats van €103.

Frequentie

Gelet op de reisbehoeften die in het vorige onderdeel staan beschreven, kan worden gesteld dat er voldoende frequente bereikbaarheid wordt gegarandeerd als men twee tot drie keer per dag van het eiland naar een hub kan vliegen, en ook twee tot drie keer per dag van een hub naar het eigen eiland. Zo kan men afspraken per dagdeel maken, zonder ook verblijf op een ander eiland te verzorgen.

De dienstregeling van veerdiensten van- en naar de Waddeneilanden is als volgt:

	Texel	Vlieland	Terschelling	Ameland	Schiermonnikoog
Eiland – hub	14-16x	3-9x	11-16x	7-13x	4-5x
Hub – eiland	14-16x	3-9x	11-16x	7-13x	4-5x

Reistijd, wachttijd en overstaptijd controleren

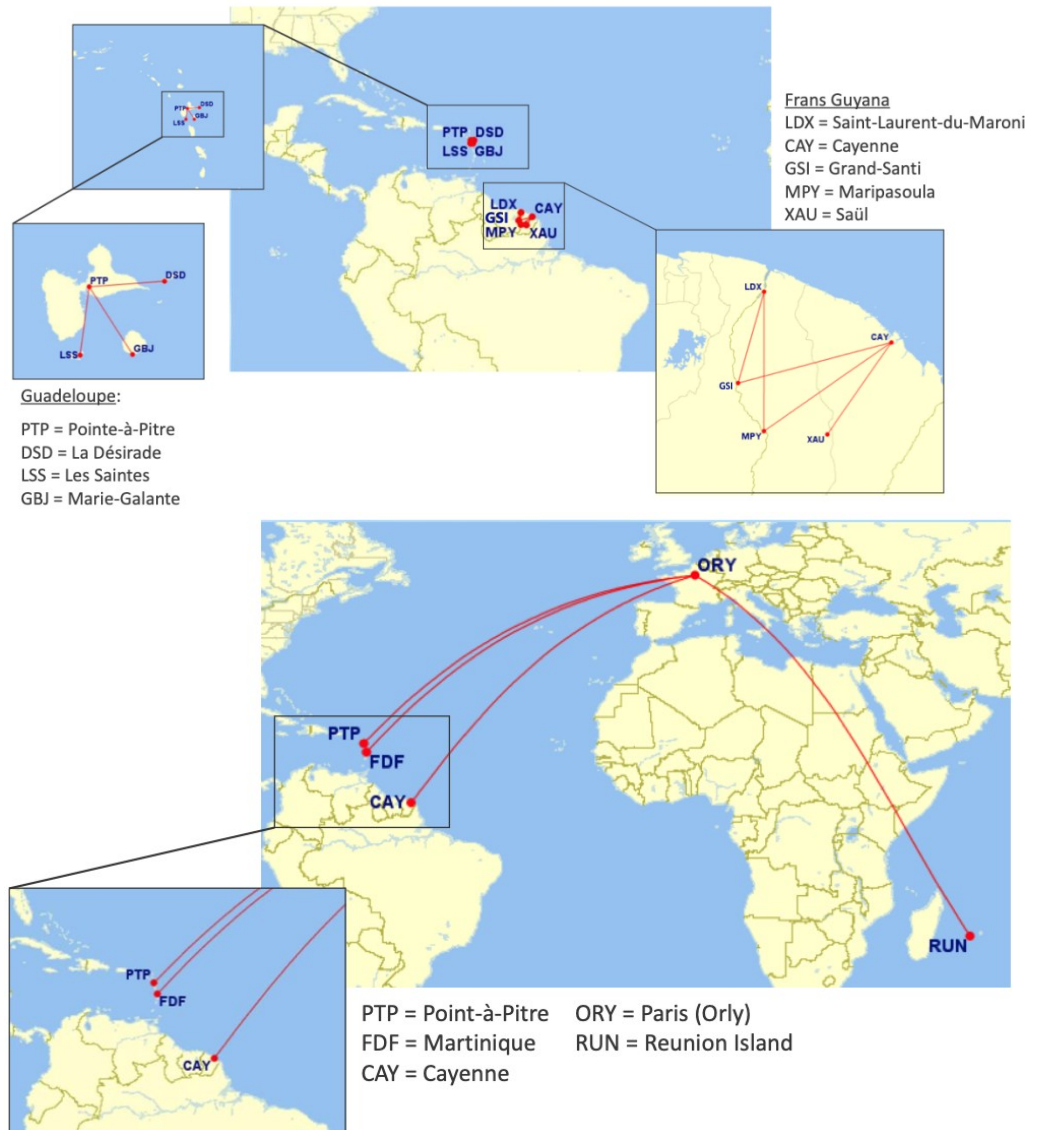
De vluchtduur is afhankelijk van het type vliegtuig en de afstand. Voor de routes Sint Maarten – Saba/Sint Eustatius, duurt de vlucht ongeveer 15 minuten. Voor de route Bonaire – Curaçao, duurt de vlucht 30-40 minuten. In juni 2021 is de vluchttijd 10 minuten langer geworden, omdat DC-ANSP in samenwerking met het ministerie van IenW een routewijziging heeft toegepast om de routes van widebodies en kleine vliegtuigen te separeren in het kader van vliegveiligheid. Er is bovendien sprake van wachttijd, omdat passagiers wordt geadviseerd om 2 uur van tevoren aanwezig moeten zijn voor de vlucht.

De reistijden van- en naar de Waddeneilanden staat hieronder weergegeven. Er is sprake van wachttijd, omdat reizigers wordt geadviseerd om 30 minuten voor vertrek aanwezig te zijn.

	Texel	Vlieland	Terschelling	Ameland	Schiermonnikoog
Regulier	15 min	1:35 uur	2 uur	45 min	45 min
Versneld	-	45 min	50 min	20 min	20 min

Bijlage C De Franse cases

De Franse overheid kent meerdere interventies om het publieke belang van de bereikbaarheid in de regio te borgen. Daartoe gebruiken zij twee instrumenten: de openbaredienstverplichting en de individuele ticketsubsidie. We beginnen met een beschrijving van de Franse inzet.



De centrale Franse overheid is verantwoordelijk voor de bereikbaarheid tussen territoirs. Binnen territoirs ligt die verantwoordelijkheid bij het regiobestuur. De hierbovengenoemde territoirs zijn allen onderdeel van de Europese Unie. In Nederland zijn de Caribische delen van het Koninkrijk geen gezamenlijk territoir, maar zijn zij elk individuele administratieve eenheden, die geen onderdeel uitmaken van de Europese Unie.

Om de bereikbaarheid tussen Europees Frankrijk en de niet-Europese landsdelen te borgen, heeft Frankrijk open openbaredienstverplichtingen ingesteld (zie bovenstaande afbeelding). Frankrijk stelt eisen aan de capaciteit, continuïteit en aan

de tarieven voor kinderen. In gesprek geeft Frankrijk marktconform zijn gelet op de afstanden. Bovendien zijn er voldoende aanbieders (5 luchtvaartmaatschappijen) om concurrentie te garanderen. In deze openbaredienstverplichting stelt Frankrijk dat het vervoer van zieken en natuurrampen prioriteit moet krijgen.

Op routes binnen Guadeloupe zit bovendien een openbaredienstverplichting. Deze wordt door de regionale overheid opgelegd, en betreft een vervoersplicht voor zieken en natuurrampen. Normaal vervoer tussen de eilanden van Guadeloupe geschiedt via zeevervoer.

In Guyana gelden enkele openbaredienstverplichtingen. Tot voor kort, gaf de Franse overheid op vier routes individuele ticketsubsidie aan passagiers, waarbij werd onderscheiden tussen inwoners en niet-inwoners. De onderstaande tabel geeft de subsidiebedragen aan.

Route	Staatsubsidie op een enkel ticket aan passagiers die in Guyana wonen	Staatsubsidie op een enkel ticket aan overige passagiers
Cayenne – Maripasoula	128	106
Cayenne – Saül	239	223
Cayenne – Grand Santi	173	151
Grand-Santi – Saint-Laurent-du-Maroni	157	140

Luchtvaartmaatschappijen adverteerden met een prijs die reeds was gecorrigeerd met de staatssubsidie. Passagiers hoefden dus geen teruggaaf bij de overheid te vragen. Elke maand dienden maatschappijen bij de overheid een lijst in met passagiers, onderscheiden op inwonend en overig, om vervolgens de ticketsubsidie te ontvangen. Voordeel aan deze maatregel noemde de Franse overheid dat de concurrentie behouden kon blijven. Nadeel was, wat maatschappijen flink winst konden maken door de bijdrage van de overheid. Daardoor kon betoogd worden dat overheidsgeld niet efficiënt werd uitgegeven. De maatregel, die gold sinds 2006, is in 2019 gestopt. De overheid heeft toen een gesloten en gesubsidieerde openbaredienstverplichting ingevoerd, waarbij o.a. voorwaarden aan de hoogte van de ticketprijzen werden gezet.

Bijlage D De kostenopbouw van een vliegticket

Een vliegticket bestaat – behalve uit de markt bepaalde prijs – ook deels uit kosten; de route charges. De volgende kosten zijn in dat kader relevant:

1. De luchthavenbelasting
2. De kerosinebelasting
3. De beveiligingscharge
4. PFC (passagier faciliteiten charge) of CUTE-charge (regulier gebruik van de terminalmaterialen)
5. ATC-tarieven (luchtverkeersleidingscharge)

De hoogte van deze tarieven varieert voor het type vliegtuig. We gaan hieronder in op een aantal van deze charges.

Saba

Op Saba vliegt alleen een DC Havilland Twin Otter (Winair) of een Britten Norman Islander (Sint Maarten Airways). De Twin Otter heeft een maximum startgewicht van 5,7 ton, de Islander 2,0994 ton.

Onderdeel	Prijs	Eenheid
Landing Fee	16,76	Per landing, per ton startgewicht
Handling Fee	55,31	"

Sint Eustatius

Op Sint Eustatius vliegen een DC Havilland Twin Otter (Winair, lijnvlucht), een Britten Norman Islander (Sint Maarten Airways; charters) en soms een gecharterde Beechcraft 1900D, of ATR72. De Twin Otter heeft een maximum startgewicht van 5,7 ton, de Islander 2,994 ton, de Beechcraft 5,7 ton en de ATR72 22 ton.

Onderdeel	Prijs	Eenheid
Landing Fee	23,47	Per landing, per ton startgewicht
Landing ATR	74,92	"
Runway Lights	20,33	Per landing
PAX Screening	2,00	Per passagier

Sint Maarten

Vanuit Saba en Sint Eustatius vliegen Winair (lijnvluchtdienst) en Sint Maarten Airways (charters) op Sint Maarten.

Onderdeel	Prijs	Eenheid
PAX Screening	11,85	Per passagier
Airport improvement fee	12,54	?
Airport departure fee		
	<i>International</i>	39,12 Per ton startgewicht
	<i>Domestic</i>	24,07 Per ton startgewicht
ADF Transfer Fee	6,52	?
Air Traffic Control	5,72	?
Runway Lights	10,31	?
Landing Fees	31,80	Per landing, per ton startgewicht
ATR	100,70	"

De opbouw van ticketprijzen

De bovengenoemde kosten maken deel uit van de ticketprijzen voor lijnvluchten. Voor vluchten retourvluchten tussen Sint Maarten en Saba/Sint Eustatius, zijn de route charges van het goedkoopste ticket 35% van de ticketprijs, en van het duurste ticket ongeveer 26% (Sint Eustatius) of 33% (Saba). Daarmee maken ze






een belangrijk deel uit van de ticketprijzen. Voor het overige wil een luchtvaartmaatschappij de operationele kosten kunnen terugverdienen in een vliegticket, en winst maken. Van Winair is bekend, dat zij een jaarlijks verlies van USD 2 mln. laten op de routes Sint Maarten naar Saba en Sint Maarten naar Sint Eustatius. Dat staat vermeld in het PwC-rapport 'Fase B' dat is opgesteld n.a.v. de steunaanvraag van de luchtvaartmaatschappij.

Bijlage E Toetsing van instrumenten

Het deelnemingenbeleid stelt dat een deelneming als instrument kan worden ingezet, als publiekrechtelijke middelen onvoldoende in staat zijn om het publieke belang te dienen.

Huidig instrument: beleidsbeleidsdeelneming

Op dit moment dient de beleidsdeelneming in Winair het publieke belang bereikbaarheid. De Nederlandse Staat borgt vanuit de aandeelhoudersrol dat Winair vliegt op de routes Sint Maarten naar Saba en Sint Maarten naar Sint Eustatius. Bovendien dringt zij aan op verlaging van de ticketprijzen. De luchtvaartmaatschappij laat onder normale omstandigheden USD 2 mln. per jaar verlies op deze routes. Daarmee is het belang dat de staat als aandeelhouder borgt in strijd met het belang van het bedrijf. De inzet op verlaging van de ticketprijzen zet het bedrijfsbelang verder onder druk. De Nederlandse staat is bovendien beperkt effectief gebleken in het borgen van haar belangen. De ticketprijzen worden nog steeds als te hoog beschouwd. Er is geen definitie van wat acceptabele ticketprijzen zijn. Als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft Winair voor korte tijd de operatie tijdelijk moeten staken.

Is het instrument geschikt om te borgen dat er op structurele, voldoende frequente basis luchtverbindingen zijn tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius?	Is het instrument geschikt om de ticketprijzen voor vluchten tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius op een acceptabel niveau te brengen?	Borgt het instrument dat de staat een gezonde relatie heeft met de markt, die geen partijen bevoordeelt, of juist benadeelt?	Is het instrument op de korte termijn houdbaar?	Is het instrument op de lange termijn houdbaar?
				
Het instrument biedt de staat de mogelijkheid om als aandeelhouder van het bedrijf te vragen dat ze routes vliegt. Echter, dit leidt tot een verlieslatend onderdeel van de operatie. De staat moet middelen ter beschikking stellen om deze routes te blijven voeren op het moment dat de liquiditeitspositie	Het instrument is niet geschikt om de ticketprijzen te beïnvloeden, omdat deze niet afhankelijk zijn van de aandeelhouder, maar van de route charges, operationele kosten, en winstoptimalisatie. De routes zijn reeds verlieslatend, dus de strategie kan de winst-optimalisatie niet verder tegen zitten, omdat het	De staat heeft slechts aandeelhouderschap in één bedrijf. Vanuit historisch perspectief is deze beleidsdeelneming ooit georganiseerd, maar het biedt andere lijnvlucht-aanbieders niet de kans om een vergelijkbare constructie te verkrijgen. Aan de andere kant strookt het belang van de Staat niet met het bedrijfsbelang.	Het instrument is op de korte termijn alleen houdbaar, als de staat een financiële injectie in het bedrijf stopt, zo blijkt uit advies van het EZK-projectteam staatssteun.	Op de lange termijn is het instrument niet houdbaar, omdat het onvoldoende directe invloed op de gegeneraliseerde kosten geeft, en omdat het geen gezonde relatie tussen overheid en markt inhoudt. Bovendien is een financiële injectie benodigd.

van het bedrijf onder druk komt te staan, zoals nu het geval is door COVID-19.	bedrijf dan in financiële problemen kan geraken.			
--------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------	--	--	--

Politiek gezien is voortzetting van de beleidsdeelname in Winair goed voor de relatie met Sint Maarten, als eigenaar van Winair.

De kosten van dit instrument hangen af van de manier waarop de overheid zijn rol als aandeelhouder invult. Op de korte termijn is financiële steun daartoe noodzakelijk.






Het instrument van de beleidsdeelname is in het geval van Winair niet geschikt gebleken om het publieke belang structureel te dienen. Het verstoort bovendien de gezonde relatie tussen de markt en de overheid. Bovendien voldoet het niet aan het criterium dat er geen andere - publiekrechtelijke - instrumenten beschikbaar mogen zijn die het belang evenwel kunnen dienen.

Openbaredienstverplichting

In artikel 7 van het *protocol on the liberalization of air transport* dat de vier Koninkrijkslanden in 2011 afsloten, staat de openbaredienstverplichting¹⁹ als geïkt instrument opgenomen om in te grijpen in het geval een verbinding niet wordt geborgd, of in het geval de gegeneraliseerde kosten te hoog worden beschouwd, wanneer zo een verbinding vitaal wordt beschouwd voor de economische en sociale ontwikkeling van een eiland.

De openbaredienstverplichting is ontleend aan Europese verordening 1008/2008, die niet op de Caribische delen van het Koninkrijk van toepassing is. Binnen de Europese Unie zijn meerdere openbaredienstverplichtingen ingesteld²⁰.

Het protocol beschrijft op welke wijze een overheid tot gunning van een route kan overgaan. Mocht een overheid een openbaredienstverplichting wensen in te zetten, is het noodzakelijk om deze optie in nationale wetgeving op te nemen.

Is het instrument geschikt om te borgen dat er op structurele, voldoende frequente basis luchtverbindingen zijn tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius?	Is het instrument geschikt om de ticketprijzen voor vluchten tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius op een acceptabel niveau te brengen?	Borgt het instrument dat de staat een gezonde relatie heeft met de markt, die geen partijen bevoordeelt, of juist benadeelt?	Is het instrument op de korte termijn inzetbaar?	Is het instrument op de lange termijn houdbaar?
				
De staat kan voorwaarden stellen aan vluchtfrequenties.	De staat kan voorwaarden stellen aan ticketprijzen.	Er vindt een openbare tenderprocedure plaats, waarop	Europese Verordening 1008/2008 is niet van	Op de lange termijn is het instrument goed

¹⁹ Ook wel: *Public Service Obligation* (PSO)

²⁰ U treft [hier](#) een lijst van routes waarop een PSO op bepaalde luchtverbindingen in Europa geldt. Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Litouwen, Portugal, Spanje, Tsjechië, het VK, en Zweden kennen één of meerdere PSO(s).

		alle marktpartijen kunnen inschrijven. In eerste instantie kunnen maatschappijen naast elkaar vliegen op bepaalde routes. Slechts als zich daarvoor geen of onvoldoende aanbieders melden, wordt de bediening van de routes gesloten. Ook dan kunnen maatschappijen inschrijven, en geschiedt de concessie volgens objectieve regels.	toepassing op de BES. Er moet eerst een instellingsgrondslag in de Luchtvaartwet BES worden gecreeërd. Daar gaat tijd overheen, naar verwachting - één tot twee jaar.	houdbaar. Het Rijk zal waarschijnlijk jaarlijks een subsidiebedrag beschikbaar moeten stellen voor de maatregel.
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De Koninkrijkslanden hebben afspraken gemaakt over wanneer een openbaredienstverplichting kan worden ingezet.

Een open, of gesloten (ongesubsidieerde) openbaredienstverplichting kost geen geld. Een gesloten, gesubsidieerde openbaredienstverplichting wel. De kosten bestaan uit de delta tussen de operationele kosten en de opbrengsten uit ticketverkoop. Deze kosten komen voor rekening van de opdrachtverlener.

Om een inschatting te maken van de kosten voor een openbaredienstverplichting tussen Sint Maarten en Saba/Sint Eustatius kijken we naar de onderstaande twee zaken:

De kosten voor een subsidie op een openbaredienstverplichting wordt op twee manieren benaderd:

- o PwC concludeert in een rapport eind 2020 dat Winair op de route van - en naar Saba en Sint Eustatius 1 – 2 mln. verlies maakt¹.
- o In de onderstaande voorbeelden krijgt de openbaredienstverplichting vorm op twee manieren. In overleg met de eilanden kan worden gezien of één van deze opties voldoet aan de bereikbaarheidsdefinitie die uitgaat van voldoende frequent vervoer. In beide rekenvoorbeelden wordt uitgegaan van de inzet van een DC Haviland Canada DHC-6 Twin Otter. Inzet daarvan kost per 5 minuten vliegen \$162,50; en voor een halfuur keren, (de)boarden en in/uitladen \$300. Aan boord van dit vliegtuig kunnen maximaal 19 passagiers.
 - *Een rondje SXM-SAB en EUX, driemaal daags in beide richtingen*

Luchthaven	SXM	SAB	<i>Om-draaien</i>	EUX	<i>Om-draaien</i>	SMX
<i>Tijd per onderdeel</i>		0:15	0:30	0:15	0:30	0:20
<i>Prijs per onderdeel</i>		\$487,5	\$300	\$487,5	\$300	\$650
<i>Cumulatieve tijd</i>	0:00	0:15	0:45	1:00	1:30	1:50
<i>Cumulatieve prijs</i>		\$487,5	\$787,5	\$1275	\$1575	\$2225

Dagelijks biedt het bovenwindse vliegrendje in drie keer in beide richtingen de mogelijkheid aan 76 inwoners per eiland om van- en naar de overige eilanden te vliegen.

Dit rondje driemaal daags in beide richtingen kost jaarlijks: $\$2225,00 * 6 * 365 =$ **$\$4.872.750$ ($\text{€}4.214.930$)**. Het is afhankelijk van de uiteindelijke ticketprijs en de bezetting wat de delta tussen de operationele kosten en opbrengsten is. Bij een ticketprijs van EUR 50 enkele reis is dat ongeveer **EUR 2 mln.**

▪ Losse retourvluchten tussen SXM-SAB en SXM-EUX

Retourvlucht	SXM-SAB	Om-draaien	SAB-SXM	SXM-EUX	Om-draaien	EUX-SXM
Tijd per onderdeel	0:15	0:30	0:15	0:20	0:30	0:20
Prijs per onderdeel	\$487,5	\$300	\$487,5	\$650	\$300	\$650
Cumulatieve tijd	0:15	0:45	1:00	0:20	0:50	1:10
Cumulatieve prijs	\$487,5	\$787,5	\$1275	\$650	\$950	\$1600

Dagelijks bieden deze retourvluchten vier keer per dag de mogelijkheid aan 76 per inwoners per eiland om van- en naar de drie eilanden te vliegen.

Beide retourvluchten viermaal daags uitvoeren kost jaarlijks: $(\$1275 + \$1600) * 4 * 365 =$ **$\$4.197.500$ ($\text{€}3.629.578$)**. Het is afhankelijk van de uiteindelijke ticketprijs en de bezetting wat de delta tussen de operationele kosten en opbrengsten is. Bij een ticketprijs van EUR 50 enkele reis is dat ongeveer **EUR 2 mln.**

Middelenbesteding kan op twee manieren vorm krijgen:

- Op basis van nacalculatie per verkocht ticket (bedrag per ticket)
- Een vooraf overeengekomen jaarlijks bedrag aan de aanbieder die luchtvervoer mag verzorgen n.a.v. de aanbestedingsprocedure.
- Het kasritme voor één luchtverbinding ziet er als volgt uit:






(in € mln)	2022	2023	2024	2025	Structureel
	0	2	2	2	2

Het instrument van de openbardienstverplichting vormt in de derde trap, dus gesloten, gesubsidieerd, een geschikt instrument om het publieke belang 'Bereikbaarheid BES' te borgen op Saba en Sint Eustatius, en kan overwogen worden als alternatief voor de beleidsdeelneming. Hiervoor moet wel structurele dekking worden gevonden.

Verlagen luchthavengelden/passagiersheffingen/ATC-charges

Zoals eerder in dit stuk beschreven, maken de route charges een aanzienlijk deel uit van de ticketprijzen, omdat de Caribische luchthavens in vergelijking met andere luchthavens niet veel passagiers ontvangen. Algemeen wordt aangenomen dat een luchthaven pas winstgevend is, wanneer het jaarlijks 1 mln. passagiers ontvangt. In 2019 ontving de luchthaven van Saba 35.000 passagiers, en de luchthaven van Sint Eustatius 40.000. Ook de ATC-kosten (air traffic control) moeten verdeeld worden over weinig tickets. De Nederlandse staat subsidieert luchtverkeersleider DC-ANSP, hetgeen de tarieven voor verkeer richting Bonaire matigt. In theorie kan de Nederlandse staat daarin verder gaan, door de luchthavens en de luchtverkeersleiders (nog meer) te subsidiëren.

Is het instrument geschikt om te borgen dat er op structurele, voldoende frequente basis luchtverbindingen zijn tussen Sint	Is het instrument geschikt om de ticketprijzen voor vluchten tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius op een	Borgt het instrument dat de staat een gezonde relatie heeft met de markt, die geen partijen bevoordeelt, of juist benadeelt?	Is het instrument op de korte termijn inzetbaar?	Is het instrument op de lange termijn houdbaar?
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------	-------------------------------------------------






Maarten, Saba en Sint Eustatius?	acceptabel niveau te brengen?			
				
Dit instrument heeft slechts betrekking op de ticketprijs.	Voor de routes op de Bovenwinden maken de route charges 25-35% van de prijs uit. De invloed die met dit instrument op de ticketprijzen kan worden uitgeoefend, is daarom beperkt. Indien niet ook de Curaçaose en Sint Maartense luchthaven worden gesubsidieerd, zal de invloed naar verwachting nog kleiner zijn.	Het staat de overheid vrij om binnen de kaders van de wet organisaties te subsidiëren. Luchtverkeersleiders en luchthavens op de BES concurreren niet met elkaar.	De Nederlandse staat kan een subsidie toekennen. Er zijn geen protocolaire afspraken, zoals dat bij luchtvervoer wel het geval is.	Het instrument is duur, en zeer beperkt effectief. Het lijkt daarmee geen passend instrument om het publieke belang te dienen.

Een subsidie op de luchtverkeersleiding en de luchthaven is eenvoudig, omdat deze bedrijven niet met elkaar concurreren en slechts van lokaal – BES – belang zijn. Er is geen exacte berekening van de kosten van deze maatregel gemaakt, omdat hij onvoldoende effectief is.

Ticketsubsidie

Wanneer de ticketprijzen hoog zijn, kunnen overheden ervoor kiezen om individuele passagiers te subsidiëren. De Franse overheid heeft dit in Guyana gedaan tussen 2006 en 2019. Men kan bijvoorbeeld onderscheid maken tussen inwoners en niet inwoners, en een verschillend bedrag subsidiëren. Indien op een route slechts één aanbieder van luchtverkeer is, biedt dit slechts nadelen ten opzichte van een openbaredienstverplichting, omdat er geen voorwaarden aan de luchtoperaties kunnen worden gesteld. Indien er meerdere luchtvaartmaatschappijen op de route actief zijn, kan de maatregel voordelen bieden, omdat zij het concurrentieprincipe intact laat.

Is het instrument geschikt om te borgen dat er op structurele, voldoende frequente basis luchtverbindingen zijn tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius?	Is het instrument geschikt om de ticketprijzen voor vluchten tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius op een acceptabel niveau te brengen?	Borgt het instrument dat de staat een gezonde relatie heeft met de markt, die geen partijen bevoordeelt, of juist benadeelt?	Is het instrument op de korte termijn inzetbaar?	Is het instrument op de lange termijn houdbaar?

				
Dit instrument heeft slechts betrekking op de ticketprijs.	Ja, de maatregel maakt het mogelijk om passagiers betaalbaar te laten vliegen.	Aangezien dit een subsidie op tickets betreft, worden luchtvaartmaatschappijen niet gesubsidieerd. Slechts passagiers worden gesubsidieerd. Dat is niet strijdig met het protocol.	De maatregel is relatief eenvoudig uit te voeren. De overheid spreekt met luchtvaartmaatschappijen af dat zij met gesubsidieerde ticketprijzen adverteren. Maandelijks sturen zij een lijst met passagiersaantallen in, waarna de staat tot financiering overgaat.	De grote afhankelijkheid op één luchtvaartmaatschappij, maakt dat dit instrument niet schokbestendig is.

Deze maatregel is eenvoudig in te voeren, omdat ze slechts van lokaal – BES – belang is. Bovendien is het een subsidie aan passagiers – niet aan een luchtvaartmaatschappij.

De kosten voor deze maatregel zijn afhankelijk van het aantal passagiers dat op een route vliegt, en het subsidiebedrag per ticket. We nemen in dit rekenvoorbeeld aan, dat een retourvliegticket voor inwoners 0,22% van het jaarinkomen mag kosten, en voor overige passagiers maximaal 0,30%. We nemen verder aan, dat 60% van de passagiers inwoners betreft, en 40% overig.

(in €)	Aantal jaarlijkse passagiers	Gemiddelde retour-ticketprijs	Subsidie inwoners	Subsidie overige passagiers	Totale jaarlijkse kosten
Saba	30000	180	135	109	3.738.000
Sint Eustatius	30000	236	188	129	4.932.000

Dat levert het volgende kasritme op:

(in € mln)	2021	2022	2023	2024	Structureel
	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7

In conclusie biedt dit instrument onvoldoende soelaas voor de bovenwinden, omdat het geen betrouwbare, voldoende frequente vluchten aanbiedt. Bovendien zijn de kosten vele malen hoger dan de invoering van een gesloten gesubsidieerde openbaredienstverplichting. De openbaredienstverplichting biedt bovendien de mogelijkheid om eisen te stellen aan vervoer.

Staatssteun aan Winair

Winair heeft aan Nederland staatssteun gevraagd.

Is het instrument geschikt om te borgen dat er op structurele, voldoende	Is het instrument geschikt om de ticketprijzen voor vluchten	Borgt het instrument dat de staat een gezonde relatie heeft met de markt, die	Is het instrument op de korte termijn inzetbaar?	Is het instrument op de lange termijn houdbaar?
--------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------	-------------------------------------------------

frequente basis luchtverbindingen zijn tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius?	tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius op een acceptabel niveau te brengen?	geen partijen bevoordeelt, of juist benadeelt?		
Het Rijk kan als voorwaarde stellen dat deze eilanden duurzaam worden bevlogen volgens een afgesproken frequentie	Hoewel het Rijk voorwaarden kan stellen aan de ticketprijzen, leidt dit tot hogere verliezen, waardoor het eigen vermogen op de lange termijn zakt. Dat is daarmee geen realistische optie.	De staat borduurt voort op een bestaande situatie. Dat is mogelijk oneerlijk voor andere aanbieders van lijnluchtvervoer. Er zijn op dit moment geen andere aanbieders die op deze route mogen vliegen.	Een subsidie of lening kan binnen twee maanden worden verstrekt.	Het instrument kan op de korte termijn vervoer van- en naar Saba en Sint Eustatius garanderen, maar op de lange termijn biedt het geen structurele oplossing voor de gegeneraliseerde kosten. Het bedrijf laat verlies op de route.

Politiek gezien zal deze optie mogelijk op weerstand stuiten bij de Curaçaose maatschappijen DiviDivi, EZ-Air en Jet Air. Sint Maarten zal deze optie naar verwachting omarmen, omdat zonder eigen inzet de nationale luchtvaartmaatschappij voor faillissement wordt behoeft.

Dat levert het volgende kasritme op:

(in € mln)	2021	2022	2023	2024	Structureel
		0	0	0	0

Toestaan van zevende vrijheidsvluchten

Zevende vrijheidsvluchten zijn vluchten die een luchtvaartmaatschappij kan uitvoeren tussen twee of meerdere gebieden waar deze maatschappij zelf niet is gevestigd. Een voorbeeld zijn vluchten tussen Sint Maarten en Saba (Caribisch Nederland), uitgevoerd door een Arubaanse luchtvaartmaatschappij. Het protocol staat dergelijke vluchten op dit moment niet toe. Het toestaan van zevende vrijheidsvluchten kan een positief effect hebben op de concurrentie.






Is het instrument geschikt om te borgen dat er op structurele, voldoende frequente basis luchtverbindingen zijn tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius?	Is het instrument geschikt om de ticketprijzen voor vluchten tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius op een acceptabel niveau te brengen?	Borgt het instrument dat de staat een gezonde relatie heeft met de markt, die geen partijen bevoordeelt, of juist benadeelt?	Is het instrument op de korte termijn inzetbaar?	Is het instrument op de lange termijn houdbaar?

De routes tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius zijn niet winstgevend, naar verwachting levert deze maatregel geen extra aanbieders van vluchten op.	Voor de bovenwindse routes is de vraag te laag voor een goed functionerende markt. Het is voor een luchtvaartmaatschappij niet interessant om op deze routes te vliegen.	De staat begeeft zich hier niet op de markt.	Om zevende vrijheden in te voeren, moet het protocol gewijzigd worden. Het is bekend dat de overige Koninkrijkslanden hier tegen zijn, omdat zij bang zijn dat Buitenlandse of Europees Nederlandse maatschappijen hun luchtvaartmaatschappijen wegconcurreren.	Dit instrument kan in verschillende vormen worden ingevoerd: door alleen Caribische maatschappijen toe te laten of door alle maatschappijen in de wereld toe te laten.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De overige Koninkrijkslanden zijn tegen deze maatregel gekant, omdat zij vrezen voor de concurrentiekracht van hun nationale luchtvaartmaatschappijen. Deze maatregel kost geen geld vanuit het Rijk.

Versoepelen van vestigingseisen van luchtvaartmaatschappijen in het Koninkrijk

In nationale wetgeving bepalen de Koninkrijkslanden aan welke vestigingseisen een luchtvaartmaatschappij moet voldoen. Daarbij gelden de zogenaamde ownership and control vereisten die bepalen dat het merendeel van de eigendom en zeggenschap van de luchtvaartmaatschappij in handen moet zijn van het land e/o haar ingezetenen. Mogelijke versoepeling van deze vestigingseisen alsmede de exacte definities van ingezetenen en criteria die dat bepalen (domicilie, nationaliteit etc.) kan het voor luchtvaartmaatschappijen uit het Koninkrijk makkelijker maken om zich in de verschillende landen van het Koninkrijk te vestigen

Is het instrument geschikt om te borgen dat er op structurele, voldoende frequente basis luchtverbindingen zijn tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius?	Is het instrument geschikt om de ticketprijzen voor vluchten tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius op een acceptabel niveau te brengen?	Borgt het instrument dat de staat een gezonde relatie heeft met de markt, die geen partijen bevoordeelt, of juist benadeelt?	Is het instrument op de korte termijn inzetbaar?	Is het instrument op de lange termijn houdbaar?
				
Deze maatregel maakt het makkelijker om een AOC te verkrijgen op de BES. Daardoor zou het aantal aanbieders kunnen toenemen. Het is bekend dat er 1 of 2 partijen zijn die gaarne een AOC zouden krijgen op de Bonaire, maar dat vanwege de vestigingseisen	De vraag is op de bovenwindse routes te laag voor een goed functionerende markt. Mogelijk leidt dit instrument wel tot verkeer tussen Bonaire en Sint Eustatius.	De staat begeeft zich hier niet op de markt.	Hiervoor moet de wet gewijzigd worden. Dat traject duurt naar verwachting twee jaren.	Het instrument is een vorm van deregulering.

niet krijgen. Voor Saba en Sint Eustatius maakt deze maatregel naar verwachting geen verschil, omdat de markt te klein is.				
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--

Dit instrument betreft een nationale aangelegenheid. Ook Curaçao is bezig met een versoepelingstraject voor de vestigingseisen. Deze maatregel kost geen geld vanuit het Rijk.

ⁱ IENW/BSK-2020/228593