

Vergaderjaar 2018–2019

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 579

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN INFRA-STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2019

Met deze brief willen wij u informeren over de aankoop van een aandelenbelang van 12,68% in Air France-KLM S.A. door de Nederlandse staat. Het kabinet streeft er naar om uiteindelijk een vrijwel gelijkwaardig belang als de Franse staat te verwerven. Het doel van deze aankoop is ervoor te zorgen dat het Nederlands publieke belang beter wordt geborgd, doordat het breder wordt meegenomen in de besluitvorming van de holding Air France-KLM. Tegelijkertijd toont het kabinet hiermee haar commitment aan het gehele bedrijf. Hiermee willen we een bijdrage leveren aan een gezond Air France-KLM met een groot wereldwijd netwerk van luchtverbindingen op Schiphol met KLM als onmisbare Nederlandse luchtvaartmaatschappij. Dit besluit is genomen op basis van een langdurig traject met de ministeries van Financiën, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat en Algemene Zaken.

Publieke belang

Het intercontinentale bestemmingennetwerk op Schiphol is van groot belang voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Veel bedrijven kiezen voor Nederland als vestigingsplaats vanwege de goede bereikbaarheid. De bereikbaarheid van Schiphol behoort qua connectiviteit tot de top van Europa. Voor een zeer open economie als die van Nederland is dit van groot belang.

Het zogenoemde hub-netwerk van KLM is cruciaal voor dit uitgebreide bestemmingennetwerk op Schiphol. Doordat passagiers met KLM vanuit heel Europa naar Schiphol vliegen en vanaf daar naar een intercontinentale bestemming reizen (en omgekeerd), kunnen vanaf Schiphol veel verschillende bestemmingen rechtstreeks worden bereikt. Dat zijn veel meer bestemmingen dan verwacht mag worden op basis van de relatieve kleine Nederlandse thuismarkt. Vanaf Schiphol kan nu naar ruim 300 bestemmingen worden gevlogen, waarvan ca 70% door Air France-KLM en partners wordt verzorgd. De Monitor netwerkqualiteit en staatsga-

ranties die ieder jaar naar de Tweede Kamer wordt gestuurd bevestigt dit. Daarnaast heeft onderzoek van SEO (2015) uitgewezen dat de verwachting is dat bij het wegvallen van het hub-netwerk van KLM er veel minder intercontinentale vluchten en bestemmingen overblijven, net zoals bijvoorbeeld bij de luchthavens van Brussel en Zürich gebeurd is bij het wegvallen van Sabena en Swissair. Om deze reden is een financieel gezond Air France-KLM met een uitgebreid hub-netwerk op Schiphol voor Nederland van groot belang.

Naast de connectiviteit is Schiphol en het gebied er omheen voor Nederland een belangrijke banenmotor. Onderzoek van Decisio (2015) heeft becijferd dat het totale economisch belang (direct en indirect) van Schiphol neerkomt op minstens 113.900 banen, en goed is voor een toegevoegde waarde van € 9 miljard. Dit staat dus los van de hoogwaardige werkgelegenheid die in ons land gecreëerd wordt doordat bedrijven zich in Nederland vestigen vanwege de goede bereikbaarheid via Schiphol.

Air France-KLM – het begin

In 2003 is door de aandeelhoudersvergaderingen van Air France en KLM besloten dat de luchtvaartmaatschappijen Air France en KLM samen verder zouden gaan in de steeds verder consoliderende luchtvaartmarkt. De nieuwe luchtvaartmaatschappij Air France-KLM is zodoende ontstaan uit twee bedrijven die beide voor hun land een belangrijke functie vervulden en dat met een gezamenlijke strategie nog steeds doen: het in stand houden van een groot wereldwijd netwerk van luchtverbindingen.

Ook zijn er bij het samengaan van Air France en KLM tot Air France-KLM afspraken gemaakt over het publieke belang en over de samenwerking tussen Air France, KLM en de Franse en Nederlandse staat. Voor Nederland zijn de belangrijkste afspraken vastgelegd in de zogenoemde staatsgaranties. Ook werden er, deels met de overheden maar ook tussen de maatschappijen zelf, afspraken gemaakt over de manier van samenwerken en integreren, en over een evenwichtige manier van bestuur van de nieuwe onderneming: de governance.

De combinatie Air France-KLM heeft op deze manier KLM, de connectiviteit op Schiphol en daarmee het Nederlandse publieke belang veel goeds gebracht. Zoals ook al eerder in aan de Tweede Kamer gemeld, was de samenvoeging in de consoliderende markt voor het relatief kleinere en destijds niet winstgevende KLM essentieel. De samenvoeging heeft voor KLM goed uitgepakt, in termen van omzet, aantal passagiers en netwerkverbindingen.

Air France-KLM – tot nu

Sinds 2003 is er uiteraard veel veranderd, zowel in de luchtvaartsector als bij Air France-KLM. De fusie heeft beide luchtvaartmaatschappijen veel gebracht. Er zijn onderdelen van Air France en KLM geïntegreerd en logische synergiën zijn bereikt om de groep als geheel concurrerder te maken.

Een deel van de staatsgaranties is verlopen in 2010, een deel is destijds verlengd. Deze staatsgaranties gelden dus nog steeds, zij het met de mogelijkheid voor Air France-KLM om deze eenzijdig met een opzegtermijn van 9 maanden te beëindigen. Op het gebied van governance hebben door de jaren heen veel wijzigingen plaats gevonden, zoals het vergroten van de board van Air France-KLM en de Executive Committee. Dat heeft er toe geleid dat de governance minder evenwichtig is dan in

het begin, en dat vertegenwoordigers van KLM in beide organen een minder prominente rol hebben gekregen. De discussie in de afgelopen maanden omtrent de governance, en recent bij de herbenoeming van de CEO van KLM heeft dit nader geïllustreerd. Daarnaast neemt het kabinet waar dat besluitvorming over de strategie van Air France en KLM steeds meer op het niveau van de holding van Air France-KLM plaatsvindt.

Aandelenbelang Nederlandse staat in Air France-KLM

In het licht van de bovenstaande ontwikkelingen bekijkt dit kabinet, net als het vorige kabinet, al langere tijd of er acties nodig zijn om het publieke belang in Air France-KLM te versterken. Sinds eind 2014 is er veel overleg tussen de ministeries van Financiën, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat en Algemene Zaken, waarbij bekeken is of het publieke belang dat met Schiphol en KLM gemoeid is voldoende geborgd is. Een eerste belangrijke conclusie van dit overleg was dat de samenwerking met Air France veel goeds heeft gebracht en dat, in de steeds verder consoliderende luchtvaartmarkt, de toekomst van KLM binnen de holding Air France-KLM ligt. Daarnaast heeft het kabinet ingezet op drie sporen om de invloed op het publieke belang dat met Air France-KLM gemoeid is te vergroten:

1. Versterken van de staatsgaranties;
2. Verbeteren van de governance; en
3. Mogelijkheid onderzoeken om een aandelenbelang te verwerven in de holding Air France-KLM.

Op al deze vlakken zijn de afgelopen periode stappen gezet door dit kabinet.

Het kabinet onderneemt reeds lange tijd op eigen initiatief, en daartoe ook aangespoord door uw Kamer, pogingen om de staatsgaranties te versterken. Hierover zijn we nog in gesprek met Air France-KLM en we hopen op dit vlak de komende periode ook verdere stappen te zetten.

Op het gebied van governance is het kabinet al sinds 2017 samen met KLM in gesprek met Air France-KLM over een gebalanceerde besluitvorming, waarbij KLM betrokken is bij belangrijke besluiten over bijvoorbeeld de strategie. Inzet hierbij was onder andere de positie van de CEO van KLM als deputy-CEO van Air France-KLM. Hierover zullen we met alle partijen in gesprek blijven.

De laatste jaren hebben we verschillende keren ervaren dat het Nederlandse deel niet voldoende meegenomen is in belangrijke besluiten voor het gehele bedrijf, die ook KLM en de netwerkkwaliteit raken. Zo is het kabinet niet geconsulteerd over de strategische samenwerking met Delta Airlines en China Eastern Airlines. Ook is de Nederlandse staat noch KLM geconsulteerd over een mogelijke overname van het aandelenbelang in Air France-KLM van de Franse staat door AccorHotels, in het voorjaar van 2018. Mogelijke gevolgen voor het Nederlands publieke belang worden, in de optiek van het kabinet, in de huidige constellatie dus niet voldoende meegewogen.

De verwachting na de toetreding van Delta Airlines en China Eastern Airlines was dat hiermee de strategie en de besluiten over KLM en het Nederlands publieke belang steeds meer op holdingniveau gecentreerd zou worden. Om deze reden heeft de toenmalige Minister van Financiën in augustus 2017, in samenwerking met de andere direct betrokken departementen, onderzocht of er een mogelijkheid is dat de Nederlandse staat participeert in Air France-KLM. Dit bleek destijds niet haalbaar vanwege de kapitaaltransactie met Delta Airlines en China Eastern Airlines.

Het kabinet is er van overtuigd dat een gezamenlijke toekomst voor Air France-KLM in het lange termijn belang van Nederland is. Daarom heeft het besloten om een vrijwel vergelijkbaar aandelenbelang als dat van de Franse staat te verwerven in de holding Air France-KLM. Op deze manier is er invloed en formele zeggenschap op het hoogste niveau (in de Air France-KLM holding), wat een belangrijk sluitstuk is om het publieke belang te borgen.

Van het beoogd aandelenbelang is nu reeds 12,68% verworven. Het kabinet streeft naar een gelijkwaardige positie als de Franse staat wat over een langere periode eveneens via de beurs zal worden verworven. Daarnaast houdt de Nederlandse staat het reeds in zijn handen zijnde aandelenbelang van 5,92% in KLM N.V.

Gegeven het uiterst koersgevoelige karakter van deze transactie, voor de onderneming zelf en voor de aandeelhouders, en de wens van het kabinet om het gewenste belang op te bouwen in korte tijd, was het niet mogelijk het exacte tijdstip van aankoop met uw Kamers te delen voorafgaand aan de aankondiging van de deelname. De publieke vooraankondiging van een dergelijke transactie zou een snelle opbouw van een aandelenbelang lastig maken. In het besluitvormingsproces is zoveel mogelijk het informatieprotocol niet-bancaire instellingen gevolgd, dat is opgesteld n.a.v. de aanbevelingen van de commissie-De Wit. Dit betekent o.a. dat per fractie één lid van de vaste Kamercommissie Financiën vertrouwelijk is geïnformeerd.

Wijze van verwerven aandelenbelang

In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft ABN AMRO een belang in Air France-KLM S.A. verworven namens de Nederlandse staat. Hierbij heeft zij opdracht om zelfstandig het gewenste belang te verwerven via directe aankopen op gereguleerde markten en via onderhandse overnames en tegelijkertijd voldoende controle te behouden op de aankoopprijs. Op deze manier is het mogelijk geweest om een belang van 12,68% op te bouwen. Bij het verwerven van dit belang heeft de Nederlandse staat rekening gehouden met de verschillende meldingsvereisten aan zowel de holding Air France-KLM, als aan de Franse toezichhouder Autorité des Marchés Financiers (AMF).

Het doel is om uiteindelijk een belang gelijkwaardig aan dat van de Franse staat te verwerven. Het streven van het Nederlandse kabinet was er op gericht om op een zo kort mogelijke termijn dit belang te verkrijgen.

Budgettaire consequenties

De aankoop van de aandelen (ad € 680 miljoen, inclusief transactie fee en belasting) heeft geen rechtstreekse gevolgen voor de belastingbetaler. Deze aankoop kan worden aangemerkt als een financiële transactie. De Nederlandse staat leent voor zo'n transactie op de financiële markten. Bij een dergelijke financiële transactie staat tegenover de verschaffing van kapitaal door de Staat ook een groter bezit van de Staat (in de vorm van de staatsdeelneming). Dit betekent dat de verwerving van de aandelen voor de overheidsbalans in beginsel neutraal verloopt. De financiering hiervan telt dus niet mee in het EMU-saldo.

Voor de bovengenoemde transactie geldt wel dat de overheidsschuld toeneemt. Dit leidt tot hogere rentelasten voor de Staat. Daar staan echter mogelijk hogere opbrengsten voor de Staat tegenover. Deze opbrengsten bestaan uit dividendopbrengsten (uit het aandelenbezit). Op dit moment is nog niet duidelijk of de opbrengsten uit de nieuwe staatsdeelneming lager

of hoger zullen zijn dan de extra rentelasten op de overheidsschuld. De laatste jaren heeft Air France-KLM S.A. geen dividend uitbetaald.

Voor de aankoop van dit aandeel waren geen middelen gereserveerd op de begroting van het Ministerie van Financiën (Hoofdstuk IXB, artikel 3). De budgettaire verwerking van de gehele aankoop vindt nu plaats door een bij deze brief bijgesloten incidentele suppletoire begroting voor hoofdstuk IXB van de Rijksbegroting (Kamerstuk 35 148).

Vervolgstappen

De komende periode zal het kabinet de gesprekken van de afgelopen tijd met Air France-KLM en de Franse staat voortzetten. Hierbij zullen wij uitdragen dat het besluit tot het nemen van een aandeel ook is genomen als commitment aan Air France-KLM, omdat wij er van overtuigd zijn dat een gezamenlijke toekomst voor Air France-KLM in het belang van Nederland is. Daarbij blijven wij graag in gesprek over de staatsgaranties, governance en de strategie van de onderneming. Tot slot zullen wij ook onze formele aandeelhoudersrechten inzetten in de board en op aandeelhoudersvergadering van Air France-KLM. Hiermee is het een belangrijk sluitstuk om het publieke belang te borgen. Het doel is dus een concurrerende luchtvaartmaatschappij, waarbij recht wordt gedaan aan zowel de Nederlandse als de Franse belangen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga