

Vergaderjaar 2019–2020

29 232

Air France – KLM

B HERDRUK¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 juni 2020

In de vergaderingen van de vaste commissie voor Financiën² van 12 en 19 mei 2020 was de brief van de Minister van Financiën van 24 april 2020 aan de orde over de intentie van het kabinet om financiële steun te verlenen aan KLM, met een omvang tussen de twee en vier miljard euro. De commissie benadrukt het grondwettelijke budget- en informatierecht van de Kamer. Zij verzoekt de regering zich maximaal in te spannen dit budgetrecht te effectueren en geen onomkeerbare stappen te zetten tot een plenair debat of overleg met haar gevoerd is. Ten behoeve van het later te voeren debat hebben de fractieleden van **FVD**, **GroenLinks** en **PvdA** gezamenlijk, **SP** en de **Fractie-Otten** de Minister op 22 mei 2020 een brief gestuurd.

De Ministers van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat hebben op 19 juni 2020 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ In verband met het ontbreken van een deel van de antwoordbrief van 19 juni 2020 in de oorspronkelijke versie.

² Samenstelling:

Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (FVD) (*voorzitter*), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van Wely (FVD), Van der Voort (D66).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 22 mei 2020

In de vergaderingen van de commissie Financiën van 12 en 19 mei 2020 was uw brief van 24 april 2020 aan de orde waarin u de Kamer informeert over de intentie van het kabinet om financiële steun te verlenen aan KLM, met een omvang tussen de twee en vier miljard euro. De commissie benadrukt het grondwettelijke budget- en informatierecht van de Kamer. Zij verzoekt de regering zich maximaal in te spannen dit budgetrecht te effectueren en geen onomkeerbare stappen te zetten tot een plenair debat of overleg met haar gevoerd is. Ten behoeve van het later te voeren debat hebben de fractieleden van **FVD**, **GroenLinks** en **PvdA** gezamenlijk, **SP** en de **Fractie-Otten** in dit stadium de volgende vragen en opmerkingen die zij schriftelijk aan u voor willen leggen.

Inleiding

De fractieleden van **FVD** zijn het eens met het voornemen van de regering om financiële steun te verlenen aan KLM. Een nationale luchtvaartonderneming is van groot belang voor dit land. De fractieleden van **FVD** herinneren eraan dat de regering nog onlangs voor meer dan 700 miljoen euro aan aandelen in de beursgenoteerde onderneming Air France – KLM aankocht, zonder hiervoor tevoren toestemming van het parlement te hebben gevraagd.³ Doel van die uitgave was de zeggenschap van de Staat der Nederlanden te vergroten op het beleid van de holding. Dat is geen verstandige investering gebleken. Van de toen gemaakte fouten moet nu worden geleerd bij het – uit hoofde van geheel andere motieven – opnieuw aanwenden van belastinggeld ten behoeve van de nationale luchtvaartonderneming.

De leden van de **PvdA**- en **GroenLinks**-fractie hebben een aantal vragen, die in dit stadium niet zo zeer de gedetailleerde invulling van het steunpakket voor KLM betreffen, maar meer de algemene uitgangspunten van het regeringsbeleid. Deze leden hebben vooral vragen over de algemene samenloop, dan wel eventuele strijdigheid, die er kan zijn met het lopende traditionele (economische) beleid, waaronder ook het herstelbeleid na de coronacrisis. Deze leden vragen de regering naar haar visie op dit punt.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennis genomen van het voornemen van de regering financiële steun aan de KLM te verlenen. Alhoewel de voornoemde leden de belangen van de KLM voor onze economie onderkennen zijn zij van mening dat deze belangen in een breder perspectief geplaatst moeten worden, dat wil zeggen ook in vergelijking met andere belangen gezien moet worden. In dat licht hebben de leden van de **SP**-fractie een aantal zorgen en, in het kader van het budgetrecht van deze Kamer, enkele vragen met betrekking tot het voornoemde voornemen van de regering.

Vorm van de voorgenomen financiële steun

De fractieleden van **FVD** hebben – meer dan in de situatie waarin de Staat aandelen in de holding kocht – begrip voor het feit dat de Minister financiële toezeggingen zal moeten doen, voordat die toezeggingen door

³ Algemene Rekenkamer, Rapport Aandelenverwerving Air France-KLM (Den Haag 15 mei 2020).

het parlement kunnen worden goedgekeurd. Om die reden willen de fractieleden van FVD nu reeds – voordat er overeenstemming is tussen de regering en de betrokken onderneming(en) – aangeven aan welke voorwaarden eventuele financiële steun in hun ogen moet voldoen. Ten eerste moet bovenal duidelijk zijn dat Nederlands belastinggeld uitsluitend ten goede komt van KLM. Niet aan Air France. Hoe dit vorm moet worden gegeven, laten de fractieleden van FVD op dit moment ter beoordeling van de regering. Een splitsing van Air France – KLM lijkt de meeste gereede oplossing, indien mogelijk.

Ten tweede betekent steun met belastinggeld, dat de onderneming grenzen moet stellen aan de hoogte van betalingen aan werknemers. Immers ook van medewerkers moet een bijdrage gevraagd worden, wanneer het voortbestaan van hun werkgever door de belastingbetaler wordt veilig gesteld. De vraag is waar een salarisplafond moet liggen. In dit verband speelt mee dat de activiteiten van een luchtvaartmaatschappij per definitie belastend zijn voor het milieu, al is het de fractieleden van FVD bekend dat KLM schoner vliegt dan de meeste andere luchtvaartmaatschappijen en alles in het werk stelt om de prestaties op dit gebied te verbeteren. De noodzaak van een salarisplafond en een duurzaam en milieuvriendelijk beleid combinerend, zijn de fractieleden van FVD van mening dat als voorwaarde voor financiële steun moet worden gesteld dat het salaris van geen enkele medewerker van KLM hoger mag liggen dan dat van de kabinetschef van de vicevoorzitter van de Europese Unie die verantwoordelijk is voor milieubeleid. Deze uit overheidsmiddelen betaalde functionaris heeft immers doorslaggevende invloed op het milieubeleid van de Europese Unie en is mede verantwoordelijk voor de politieke sturing van alle beleidsvoorstellen op klimaat- en milieugebied. Hij is de directe vormgever van de Europese Green Deal. Het kan in de ogen van de fractie van FVD niet zo zijn, dat enige medewerker van een door de overheid gesteunde nationale luchtvaartmaatschappij meer verdient dan een overheidsfunctionaris die het overkoepelende Europese milieubeleid dient.

Gaarne vernemen de leden van de FVD-fractie van de regering of deze twee voorwaarden worden ingebracht in het overleg met de luchtvaartmaatschappij.

Over de bedrijfsfinanciële kant van KLM is het de leden van de **PvdA**- en **GroenLinks**-fractieleden opgevallen dat de koers⁴ van de bedrijfsobligaties circa 80% is bij een rente van ca. 1,8%, een hoger rendement dan op een spaarrekening. Betekent dit dat de markt deze hoge koers thans gerechtvaardigd acht, omdat is ingeprijsd dat de Nederlandse overheid geen grote bijdrage bij de herstructurering zal vragen van private vermogensverschaffers? En zo ja, deelt de regering dan de opvatting van deze leden dat de belastingbetaler in dat geval wel weer met de lasten wordt opgezadeld, maar dat private partijen de dans ontspringen? Kan de regering een overzicht geven van alle private kapitaalverschaffers en hun aandeel in de herstructurering, ook naar rato van hun oorspronkelijke inleg?

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering nog preciezer aan te geven welke publieke belangen volgens haar gemoeid zijn met het overeind houden van de KLM. Kan de regering het waarschijnlijke scenario schetsen als de staat nu niet tot redding van het bedrijf zou overgaan? Welke negatieve gevolgen zou dat hebben voor de welvaart (economische groei) en voor de werkgelegenheid in Nederland? De regering noemt in

⁴ Rendement obligatie Air France – KLM op 22 mei 2020 volgens Goldwasser Exchange. <https://www.oblis.be/nl/bond/air-france-klm-1875-16012025-eur-549874>.

dit verband ook dat Schiphol en het gebied er omheen een belangrijke banenmotor is. Impliceert dit dat Schiphol niet zou overleven als KLM failliet zou gaan, en zo ja kan de regering deze stelling onderbouwen? En om hoeveel banen gaat het dan?

Voorts hebben de leden van de SP-fractie vragen met betrekking tot de vorm van de voorgenomen financiële steun. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat als, de redenering van de regering volgend, er sprake is van publieke belangen die geborgd moeten worden, dat dan het beste gedaan kan worden via publiek eigendom, omdat daarmee ook zeggenschap wordt verkregen. Hierbij geldt voor voornoemde leden bovendien het principe dat dat wat niet failliet mag gaan per definitie in publieke handen thuishoort en dus niet aan de markt moet worden overgelaten. Anders zouden we opnieuw een situatie krijgen, zoals we die eerder bij de banken hebben gezien, van private baten en publieke lasten. De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij het eens zijn met voornoemd principe en zo niet, waarom niet? En op welke gronden heeft de regering nu precies besloten de steun aan KLM te verlenen in de vorm van een lening en een garantie op een lening van externe financiers? Heeft de regering op enige moment in aanloop naar de bekendmaking van het voornemen tot steunverlening overwogen het aandelenbelang van de Nederlandse staat te vergroten, zo ja, waarom is daar vervolgens van afgezien, zo nee, waarom niet? Tijdens het notaoverleg over de voorgenomen steun aan KLM heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van Nijboer c.s. waarin de regering verzocht wordt het vergoten van het aandelenbelang in overweging te nemen.⁵ De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke wijze zij uitvoering aan deze motie gaat geven? Welke argumenten zullen in de overweging betrokken worden en wat zal voor de regering de uitkomst van die overwegingen bepalen? Zou een dergelijke maatregel ook (deels) in de plaats kunnen komen van een voorgenomen lening(garantie) of ziet de regering dit eerder als een mogelijke aanvullende, en latere, interventie? Hoe groot acht de regering de kans dat zij binnen afzienbare tijd zal overgaan tot het vergoten van het belang van de staat? Aan welke orde van grootte, in percentage van het totale kapitaal, denkt de regering bij het overwegen van het vergoten van het aandelenbelang in KLM-Air France? Acht de regering het ook denkbaar dat zij op enig moment over zal gaan tot volledige nationalisatie van KLM, dat wil zeggen na splitsing van KLM en Air France, c.q. de ontbinding van de holding? Zou er een moment kunnen komen waarop de regering dit niet alleen een denkbaar maar ook een wenselijk scenario acht, zo ja, onder welke condities, zo nee, waarom niet?

In het licht van het bovenstaande, vragen de leden van de SP-fractie tevens of de regering verwacht dat dat het geschatte budgettaire beslag van 2 à 4 miljard euro genoeg zal zijn of dat de regering nu al rekening houdt met een verder oplopend bedrag? Welke scenario's zijn daarbij denkbaar en hoe denkt de regering deze Kamer daarbij in het kader van haar budgetrecht bij te betrekken?

De leden van de SP-fractie delen met het kabinet het belang van behoud van werkgelegenheid maar vragen in dat kader welke garanties de Minister daar precies nu wel of niet over kan geven? De voornoemde leden constateren met spijt dat de regering de Tweede Kamer niet heeft willen toezeggen de werknemers met de meest kwetsbare contracten en laagste inkomens zo veel mogelijk te ontzien. Kan de regering aangeven welke toezegging zij ten aanzien van deze groepen wel kan doen? Kan de regering toezeggen dat er in ieder geval geen massaontslag zal plaatsvinden? Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat de regering vindt van het feit dat KLM-piloten die vaak meer dan drie ton per jaar verdienen,

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 29 232, nr. 11.

gefaciliteerd door de KLM (middels goedkoop vervoer van en naar Nederland), vaak in het buitenland woonachtig zijn om de Nederlandse inkomstenbelasting te ontwijken? Vindt de regering dit acceptabel, en zo nee, wat is zij van plan hier als grootaandeelhouder aan te doen?

De leden van de **Fractie-Otten** zijn van oordeel dat de regering momenteel rondom het reddingspakket voor KLM, door de gekozen aanpak, een suboptimale onderhandelingspositie heeft ten opzichte van de Franse regering, die telkens het initiatief rondom het reddingspakket neemt, waardoor de Nederlandse regering steeds op achterstand staat en daardoor erg moeilijk tot een optimale oplossing voor KLM en de belangen voor de Nederlandse economie en de Nederlandse belastingbetaler kan geraken.

De Fractie-Otten vraagt de regering daarom met klem om, als onderdeel van het reddingspakket voor KLM, te overwegen het belang van de Nederlandse Staat in de holding Air France – KLM N.V. zo snel mogelijk op te voeren van het huidige belang van 14% naar een belang van 29,99%. Met een dergelijke investering is tegen de huidige marktkapitalisatie van Air France – KLM een bedrag van circa 250 miljoen euro gemoeid. De kosten voor deze aanschaf kunnen uit het reeds voor de redding van KLM gealloceerde bedrag van 2 tot 4 miljard euro worden gedekt. Een dergelijke aanpak biedt de Nederlandse Staat dan de mogelijkheid om met de aankoop van slechts enkele extra aandelen na het verkrijgen van de 29,99% in de Holding een zogenaamd «mandatory offer» te triggeren op 100% van de aandelen Air France KLM (indien het belang van Nederland de 30% overstijgt) en vergroot de mogelijkheden voor Nederland om met de Franse regering tot een acceptabele oplossing voor KLM te komen aanzienlijk. Is de regering bereid een dergelijke aanpak serieus te overwegen, zo nee waarom niet?

Beleidsvisie op klimaatdoelstellingen en duurzaamheid

De leden van de **PvdA-** en **GroenLinks-**fractie zien de heftigheid van de coronacrisis als een wake up call, die juist voor het luchttransport grote maatschappelijke aspecten heeft blootgelegd die al slecht waren uit het oogpunt van de klimaatproblematiek vanwege hun grote uitstoot van CO₂, methaan of andere emissies die de opwarming van de aarde forceren. Daarom was al gekozen voor transitiepaden waarin deze emissies geleidelijk worden teruggebracht, met als resultaat nul-emissies in 2050 conform het Akkoord van Parijs. In Nederland is dit vastgelegd in het Klimaatakkoord.⁶ Kan de regering nog eens samenvatten welke klimaat-uitgangspunten thans zijn vastgelegd, dan wel zijn voorzien voor de luchtvaart en KLM in het bijzonder? Op dit moment is in veel sectoren in enkele weken de emissie al enorm gedaald door de economische recessie, die het gevolg is van corona. Deelt de regering de opvatting van de PvdA- en GroenLinks-fractieleden dat het jammer zou zijn als de emissies nu eerst weer op het «oude» pad terugkomen, dat immers te hoog was, om het daarna weer geforceerd terug te brengen naar het pad dat nodig was en is om «Parijs» te halen? Immers de investeringen die daarvoor nu worden gedaan, zullen dan vervroegd moeten worden afgeschreven. Is het denkbaar dat KLM, c.q. de Nederlandse luchtvaart weer op het oude emissie-pad terugkeert of is dat sowieso niet meer inpasbaar in de maatschappelijk gewenste reductiepaden? Is de regering het met deze leden eens, dat er zo spoedig een moderne integratie moet komen van klimaat- en industriepolitiek? Is de regering het met de PvdA- en GroenLinks-fractieleden eens dat er scenario's voor de luchtvaart moeten worden gemaakt, waarin het oude groeipad wordt vergeleken met het

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 263.

wenselijke (vanuit klimaatperspectief) groeipad waarbij de klimaatdoelen worden gehaald en de marktprijzen fair prices worden, dus met internalisering van alle milieukosten? Als die scenario's er zijn, is de regering bereid dan te kiezen voor het scenario waarin tegen de laagste (maatschappelijke) kosten de doelstellingen worden gehaald en dubbele investeringen worden voorkomen? En is de regering bereid hiertoe het voortouw in Europa te nemen omdat het zeker bij de luchtvaart gaat om een sector met een sterke internationale dimensie en de schade voor de Europese en nationale economie het kleinste zal zijn als er onderlinge afstemming met andere landen plaatsvindt? Is het de regering bekend dat Duitsland en Frankrijk grote investeringsplannen voorbereiden voor high speed rail en tegelijk de luchtvaart terug willen dringen? Heeft de regering al initiatieven genomen dat Nederland hier onderdeel van wordt, en geen aanhangsel?

Kan de regering vanuit de hier geschetste methode, commentaar geven op de ontwikkelingen in de Europese en nationale luchtvaart, als voorbeeld van een moderne Europese klimaat- en industriepolitiek? De luchtvaart is natuurlijk letterlijk een internationale sector met botsende private bedrijfsbelangen en publieke wensen van een breed transportnetwerk en klimaateisen. Als er fair pricing van CO₂ komt (te realiseren in 5–10 jaar) en de sociale omstandigheden (flexwerk, prijsvechters en concurrentie met lage landingsrechten) worden genormaliseerd, verandert de sector al fors, los van de impact van de coronacrisis. Door de anderhalvemeter economie zal de toekomst nog moeilijker worden: vluchten voor vakanties worden duurder en ook zakelijk zullen videovergaderingen niet meer uit ons normale werk zijn weg te denken. Voor KLM en Schiphol is de vraag of het de Europese hubfunctie kan behouden ten opzichte van Parijs, Frankfurt, Londen, Istanboel en Dubai, met hun grotere natuurlijke achterland. Wordt ook overwogen om de belangrijke verbindingfunctie van de luchthaven voor de nationale economie (hoofdkantoren, toerisme, congressen, transport bederfelijke producten enzovoort) niet te afhankelijk te maken van een enkele home carriers zoals KLM, maar die cruciale functies breder in de markt te zetten (via veiling of anderszins)? Stelt de regering eisen aan de aard en omvang van het netwerk, de hub, vanuit Schiphol, zoals Zwitserland en Brussel doen? Kan de regering hier een maatschappelijke Kosten-Batenanalyse van presenteren, inclusief scenario's met fair prices als voornoemd?

De leden van de **SP**-fractie hebben nog enkele vragen met betrekking tot (het gebrek aan) duurzaamheid van de Nederlandse luchtvaart. De voornoemde leden hebben nog geen helder beeld van de lange termijnvisie van de regering in dezen, dat wil zeggen een visie met betrekking tot een duurzame toekomst van onze luchtvaart en van de KLM in het bijzonder. Deze vraag is des te prangender nu de regering voornemens is de KLM met miljarden aan belastinggeld te redden. Welke eisen is het kabinet nu van plan precies te stellen aan de KLM met betrekking tot duurzaamheid? Kan de regering al concreter zijn dan zij was in de brief aan deze Kamer waarin het voornemen tot het een steunpakket wordt aangekondigd met betrekking tot de bijdrage die in dezen van KLM gevraagd wordt, met name met betrekking tot hoe ver het aantal nachtvluchten teruggebracht zal moeten worden? Kan de regering in ieder geval hier de orde van grootte aangeven? Klopt het, zo vragen de aan het woord zijnde leden, dat de regering vooralsnog geen voorwaarden in de vorm van afrekenbare klimaatdoelen aan de voorgenomen steun aan KLM wil verbinden? Zo dit klopt, wat is de reden dat de regering dit niet wil? Zo dit niet klopt, welke afrekenbare klimaatdoelen zou de regering dan aan de KLM willen opleggen? Klopt het dat de regering in tegenstelling tot de Franse regering inzake de redding van Air France aan de KLM geen concrete CO₂-doelstellingen wil opleggen? Is de constatering daarmee

juist dat met betrekking tot duurzaamheid de Nederlandse regering minder ver wil gaan in het stellen van voorwaarden dan de Franse regering, zo nee, waaruit blijkt dan het tegendeel?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag op de kortst mogelijke termijn. Tevens vernemen de leden graag op welke termijn u beoogt het debat dan wel overleg te voeren.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P.M.L. Frentrop

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2020

Bijgaand treft u de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Financiën in het kader van mogelijke steunmaatregelen Air France – KLM.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

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

De leden van de FVD fractie benadrukken dat Nederlandse belastinggeld ten goede moet komen aan KLM en niet aan Air France en dat ze de vormgeving van de steunmaatregel ter beoordeling overlaten aan de regering.

Zoals ook is aangegeven in de Kamerbrief van 24 april 2020, zal de steun die de Nederlandse staat voornemens is te verlenen alleen bestemd zijn voor KLM en is de steun van de Franse staat alleen bestemd voor Air France. De exacte vormgeving wordt momenteel nog nader uitgewerkt. Naar verwachting zal dit steunpakket bestaan uit een garantie op een lening van externe financiers en waarschijnlijk een directe (aandeelhouders)lening verstrekt door de staat zelf.

De leden van de FvD-fractie vragen of het salaris van de KLM medewerkers niet dient te worden begrensd door het salaris van de kabinetschef van de vicevoorzitter van de Europese Unie die verantwoordelijk is voor milieubeleid.

Zoals eerder al is geschetst zullen voorwaarden worden verbonden aan de steun. Dit zal, onder andere, zien op arbeidsvoorwaarden, waarbij het kabinet verwacht dat de sterkste schouders de zwaarste lasten zullen dragen. Het is aan de onderneming zelf om binnen deze kaders exacte afspraken te maken over de arbeidsvoorwaarden.

De leden van de PvdA en GL fracties verwijzen naar de – in hun ogen – hoge koers (80%) van bedrijfsobligaties van KLM en vragen of dit impliceert dat de Nederlandse overheid geen grote bijdrage zal vragen van private vermogensverschaffers. Ook vragen deze leden of de regering de opvatting deelt dat in dat geval de belastingbetaler met de lasten wordt opgezadeld en dat private partijen de dans ontspringen. Tevens vragen zij om een overzicht van alle private kapitaalverschaffers en hun aandeel in de herstructurering.

De bedrijfsobligaties van KLM zijn vrij verhandelbaar op de kapitaalmarkt. De marktprijs weerspiegelt alle informatie die op dat moment beschikbaar is. De koersen van zowel de verschillende obligaties van Air France – KLM als de koers van het aandeel Air France – KLM zijn sinds begin van dit jaar gedaald. Kijkend naar de koers van de obligaties en het koersverloop van het aandeel, kan geconcludeerd worden dat ook private kapitaalverschaffers de negatieve impact van de financiële nood bij KLM ervaren. De staat heeft verder geen inzicht in de verliezen van individuele private kapitaalverschaffers.

De leden van de SP-fractie vragen toelichting op de publieke belangen gemoeid met de KLM en vragen naar de gevolgen voor de welvaart en werkgelegenheid in Nederland bij het uitblijven van steun. Daarbij vragen de leden naar de samenhang tussen KLM en Schiphol.

Zoals het kabinet in de Kamerbrief van 24 april jl. schreef is de combinatie van de huboperatie op de luchthaven Schiphol en het intercontinentale bestemmingsnetwerk door KLM van groot belang voor de Nederlandse connectiviteit en het vestigingsklimaat. In het onderzoek «Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol» dat SEO in 2015 in opdracht van lenW heeft uitgevoerd (Kst.29 665, nr. 219) is berekend wat de gevolgen voor het netwerk zijn als de huboperatie op Schiphol zou verdwijnen. Hieruit blijkt dat bij het wegvallen de huboperatie op Schiphol bijna 40% van de vluchten van en naar Schiphol verdwijnt. De meeste Europese bestemmingen blijven wel in stand, maar er zal minder frequent op gevlogen worden. Intercontinentaal vallen er vele bestemmingen weg, met name in Afrika en Azië.

De negatieve welvaartseffecten voor Nederlandse reizigers bij het wegvallen van de hubcarrier worden in dit onderzoek geschat op circa 600 miljoen euro per jaar. Deze welvaartsafname treedt vooral op als gevolg van hogere reiskosten en langere reistijden voor passagiers naar andere luchthavens. Het effect op de werkgelegenheid wordt in deze studie geschat op een verlies van ruim 55.000 banen. In deze analyses is er rekening mee gehouden dat andere luchtvaartmaatschappijen de ruimte die vrijkomt door het wegvallen van de hubcarrier invullen. Daarnaast wordt er vanuit gegaan dat andere luchthavens en luchtvaartmaatschappijen zich normaal blijven ontwikkelen. Deze omstandigheden zijn bij de huidige coronacrisis anders, waardoor de ruimte die vrijkomt door het wegvallen van de hubcarrier waarschijnlijk minder snel door andere luchtvaartmaatschappijen zal worden opgevuld en de effecten van een volledig verdwijnen van de hubfunctie op Schiphol daardoor op de korte termijn naar verwachting ernstiger zouden kunnen zijn dan de schattingen van SEO in de genoemde studie.

In deze studie wordt ook verwezen naar de analyses van Redondi (2012) die concludeert dat luchthavens na het verlies van hun hubfunctie (de-hubbing) hun capaciteitsniveau na 5 jaar alleen herstellen als er sprake is van grootschalige instroom van low cost carriers. Deze luchtvaartmaatschappijen richten zich echter voornamelijk op Europese bestemmingen. Na de-hubbing zijn de meeste luchthavens hun hubstatus met het bijbehorende intercontinentale netwerk definitief verloren.

Uit een recente studie van Decisio die in januari 2020 aan de Tweede Kamer is gestuurd⁷ blijkt dat de werkgelegenheid die direct en indirect samenhangt met de luchthavenactiviteiten op en rond Schiphol 114.000 banen (93.000 fte) bedraagt. De toegevoegde waarde die hiermee samenhangt bedraagt € 10,4 miljard. Daarnaast is Schiphol met haar uitgebreide netwerk van directe bestemmingen een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor internationaal opererende bedrijven. Deze bijdrage is door Decisio niet in de cijfers meegenomen. Deze bijdrage is er wel, maar lastig exact te bepalen, omdat deze niet te isoleren is van andere factoren. Als het routenetwerk van Schiphol als gevolg van het verlies van de huboperatie van KLM zou inkrimpen, dan zal dat een negatief effect hebben op de omvang van de economische bijdrage die Schiphol levert.

De leden van de SP fractie geven aan dat voor hen het principe geldt dat wat niet failliet mag gaan per definitie in publieke handen thuishoort en dus niet aan de markt moet worden overgelaten. Anders zouden we opnieuw een situatie krijgen, zoals we die eerder bij de banken hebben gezien, van private baten en publieke lasten. Zij vragen de regering of zij het eens zijn met voornoemd principe en zo niet, waarom niet?

De uitgangspunten voor het aangaan of vergroten van een deelneming zijn uiteengezet in de nota staatsdeelnemingen. Daarin wordt gesteld dat marktinefficiënties in eerste instantie door wet- en regelgeving en dergelijke kunnen worden opgelost. Mocht er een meerwaarde zitten aan publiek aandeelhouderschap, dan is nog steeds de vraag of dat voor 100% van de aandelen het geval zou moeten zijn. Het hebben van niet-publieke aandeelhouders naast publieke aandeelhouders kan bedrijven die in een marktsituatie opereren ook een gezonde mix aan prikkels geven.

De leden van de SP fractie vragen op welke gronden de regering heeft besloten over de vorm van het mogelijke steunpakket aan KLM en of het is overwogen om het aandelenbelang van de Nederlandse staat te vergroten.

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 710.

De Nederlandse staat heeft in nauwe samenwerking met KLM een analyse gemaakt over de liquiditeitsbehoefte van de onderneming. Daarnaast heeft de Nederlandse staat ook adviseurs ingeschakeld voor een juridische en financiële analyse. De reden voor het overwegen van een garantie op een lening van externe financiers en een directe (aandeelhouders)lening van de staat, is omdat op die manier de financiering grotendeels door de markt wordt gefaciliteerd en de Nederlandse staat enkel de risico's op zich neemt die de markt niet kan dragen. Het vergroten van het aandelenbelang van de Nederlandse staat zou niet de oplossing bieden voor het liquiditeitsprobleem en is om die reden dan ook niet overwogen voor de steunverlening. De mogelijkheid bestaat dat de kapitaalpositie van de onderneming op termijn ook verbeterd zal moeten worden. Dit zal op een later moment worden bekeken.

De leden van de SP fractie vragen hoe de regering in overweging zal nemen of het aandelenbelang vergroot dient te worden en of een dergelijke maatregel in de plaats van een voorgenomen lening en garantie zou kunnen komen. Daarnaast vragen de leden van de SP fractie of afsplitsing en ontbinding van de holding een optie is.

De mogelijkheid bestaat dat de kapitaalpositie van de onderneming op termijn ook verbeterd zal moeten worden. Dit zal op een later moment bekeken worden. De voorgenomen steunverlening is voor de korte termijn liquiditeitsbehoefte van de onderneming. Het is op dit moment dan ook niet de verwachting dat een toekomstige maatregel ten aanzien van het versterken van de kapitaalpositie in de plaats kan komen van de voorgenomen garantie op de externe financiering en de directe (aandeelhouders)lening. Om te bepalen hoe een kapitaalversterking eruit zou moeten zien dient nog een integrale analyse van KLM en AFKL gemaakt te worden. Ten aanzien van een mogelijke afsplitsing, van Air France en KLM, dient bedacht te worden dat beide maatschappijen veel profijt hebben gehad en nog steeds hebben van de schaalgrootte en de samenwerking op tal van terreinen. Voor nu is het zaak dat KLM de eerste crisistijd doorkomt. Daar hoort ook bij dat de concurrentiepositie verbetert, zowel in Nederland als in Frankrijk.

De leden van de SP fractie vragen of de regering verwacht dat het geschatte budgettaire beslag van 2 à 4 miljard euro genoeg zal zijn of dat de regering nu al rekening houdt met een verder oplopend bedrag? Welke scenario's zijn daarbij denkbaar en hoe denkt de regering deze Kamer daarbij in het kader van haar budgetrecht te betrekken?

De verwachting is dat de huidige voorgestelde steunverlening voldoende is voor de onderneming om op de korte termijn de crisis te doorstaan. De onderneming zal, op termijn, de schuldenpositie moeten verbeteren. Mogelijk zullen ook bestaande aandeelhouders bijdragen aan deze verbetering. Ook in dat geval zal het budgetrecht van de Kamer worden gehonoreerd. Het verzoek tot voorlichting over het informeren van de Eerste Kamer bij vertrouwelijke dossiers is ingediend bij de Raad van State, zodat hierover ook in de toekomst duidelijkheid bestaat. Met de Tweede Kamer is recent overeenstemming bereikt over een specifiek toe te passen procedure bij het informeren over dossiers met koersgevoelige informatie.

De leden van de fractie van de SP benadrukken het belang van het behoud van werkgelegenheid bij KLM en vragen aan het kabinet welke garanties op dit gebied kunnen worden gegeven.

Uit gesprekken met KLM blijkt dat de onderneming zo goed als mogelijk gehoor zal geven aan de oproep van het kabinet om personeel zo veel

mogelijk vast te houden. Dit doet KLM bijvoorbeeld door te kijken naar de mogelijkheden van het niet invullen van vacatures die door natuurlijk verloop of pensionering ontstaan. Tegelijkertijd is de verwachting dat de omvang van de luchtvaartindustrie de komende jaren aanzienlijk lager zal zijn. Daarom kan niet worden uitgesloten dat alleen vrijwillig vertrek onvoldoende ruimte voor de onderneming geeft.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat de regering vindt van KLM-piloten die in het buitenland woonachtig zijn om de Nederlandse inkomstenbelasting te ontwijken? Daarnaast vraagt de SP naar de bereidheid om hier iets aan te doen.

De berichtgeving hierover heb ik ook gezien en zoals eerder aangegeven zal ik dit onderwerp in gesprekken met de onderneming opbrengen.

De leden van de Fractie-Otten vraagt de regering om, als onderdeel van het reddingspakket voor KLM, te overwegen het belang van de Nederlandse Staat in de holding Air France – KLM N.V. zo snel mogelijk op te voeren van het huidige belang van 14% naar een belang van 29,99%. Dit zou kunnen bijdragen aan een acceptabele oplossing voor de problemen van KLM en ook een makkelijke trigger kunnen zijn voor een mandatory offer op 100% van de aandelen.

De onderneming Air France-KLM heeft nu vooral een liquiditeitsprobleem, omdat de inkomsten grotendeels zijn weggefallen terwijl de kosten doorlopen. Dat lost het nemen van extra belang in Air France-KLM natuurlijk niet op, steun van de Nederlandse overheid aan KLM in de vorm van garanties en directe leningen wel.

Overigens is het zo dat voor het doen van een openbaar bod geen 30%-bezit van aandelen Air France-KLM benodigd is, dat is op ieder willekeurig moment mogelijk.

De leden van de PvdA- en Groenlinksfractie vragen naar de klimaatuitgangspunten die zijn voorzien voor de luchtvaartsector en KLM in het specifiek. De leden vragen daarbij naar de opvatting van de regering bij herstel naar de operatie – en de daarbij horende emissies – zoals het geval was voor de coronacrisis. Voorts vragen de leden hoe dit herstel zich heeft te verhouden tot de klimaatopgave. Daarbij vragen de leden naar de – in hun ogen gewenste – integratie van klimaat- en industriepolitiek.

Met de brief over het klimaatbeleid voor luchtvaart van 27 maart 2019⁸ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de inzet ten aanzien van het klimaatbeleid voor de luchtvaart. Hierbij is aangegeven dat het reduceren van CO₂-uitstoot door de luchtvaart grofweg via drie sporen mogelijk is: 1) duurzamer vliegen, 2) compenseren van uitstoot in andere sectoren en 3) alternatieven voor vliegen. In de ontwerp-Luchtvaartnota zijn doelstellingen verbonden aan deze sporen. Zo dient de gehele luchtvaartsector onder andere in 2050 de CO₂-uitstoot voor de internationale luchtvaart minimaal te halveren ten opzichte van het niveau van 2005 en uiteindelijk in 2070 op zero emissie komen. Voor de Nederlandse luchthavens is er voortaan alleen perspectief op groei als dit veilig kan, de hinder voor mensen in de omgeving en de belasting voor het klimaat aantoonbaar afneemt.

Het kabinet voert een ambitieus klimaatbeleid voor de luchtvaart dat van toepassing is op alle luchtvaartmaatschappijen. KLM is daarin geen aparte partij. In de ontwerp-Luchtvaartnota staat het voornemen om de Nederlandse klimaatdoelen voor de internationale luchtvaart juridisch te

⁸ Kamerstuk 31 936, nr. 585.

borgen. Hiervoor zullen de komende tijd instrumenten worden uitgewerkt, waaronder dat van een CO₂-plafond per luchthaven.

De huidige crisis leidt op de korte termijn weliswaar tot minder CO₂-uitstoot, maar tegelijkertijd neemt ook de financiële ruimte bij sectorpartijen sterk af om te investeren in de energietransitie van de luchtvaart. Gewenst is daarom een inzet op de meest directe en effectieve klimaatinstrumenten waarvan de kosten voor sectorpartijen zo veel mogelijk bijdragen aan daadwerkelijke reductie van de CO₂-uitstoot binnen de luchtvaartsector zelf. De gekozen klimaatinstrumenten moeten bijdragen aan een versnelling van de energietransitie van de luchtvaart, opgeschaald kunnen worden binnen én buiten Nederland (voor extra effect) en bijdragen aan het verdienvermogen van bedrijven binnen een duurzame economie. Het meest voor de hand ligt daarom een inzet die primair is gericht op onderzoek naar en inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen (bio en synthetisch) en technologische innovaties (zoals hybride elektrische aandrijving en lichtere materialen). Deze instrumenten zijn het meest effectief en kansrijk voor het halen van de klimaatdoelen op korte én langere termijn.

De uitvoering van het beleid gericht op versterking van de Nederlandse industrie, inzet op innovatie en aanpak van de klimaatopgave vindt al bij uitstek plaats in onderlinge samenhang. Een van de hoofdmissies in het missie gedreven topsectoren en innovatiebeleid is klimaatneutraliteit. Bij het klimaatbeleid speelt innovatie een grote rol om de gestelde doelen op kosteneffectieve wijze te bereiken, zoals beschreven in het Integraal Nationaal Klimaatplan 2021–2030. En meest recent heeft het kabinet de inzet op verduurzaming van de (basis)industrie beschreven als opgave en kans in het licht van de klimaatverandering.⁹ In Nederland en Europa zal groen herstel zoals door middel van verduurzaming van de industrie een belangrijk onderdeel van de inzet zijn om uit de economische crisis te komen die het gevolg is van de recente uitbraak van het COVID-19-virus.

Specifiek voor de luchtvaart is recent in de ontwerp-Luchtvaartnota beschreven hoe de ontwikkeling van de luchtvaart in de toekomst zal plaatsvinden binnen de randvoorwaarden die klimaat en leefomgeving hieraan stellen.¹⁰ Innovatie is hierbij een belangrijke voorwaarde en biedt tegelijkertijd kansen voor de Nederlandse (luchtvaart)industrie. Het kabinet zal hiervoor een innovatiestrategie opstellen.

De leden van de PvdA- en Groenlinksfractie vragen de regering naar scenario's voor de luchtvaart waarbij het in hun ogen wenselijke klimaatperspectief op groei wordt vergeleken met het «oude» groeipad. De leden vragen daarbij rekenschap te geven aan «fair prices» en het behalen van klimaatdoelen. Deze leden vragen voorts naar de Nederlandse rol in Europa gelet op de wenselijkheid van een internationale aanpak voor de luchtvaart. Ook vragen zij naar de Duitse en Franse investeringsplannen in hogesnelheidstreinen in relatie tot het verminderen van het aantal vluchten, in het perspectief van de ontwikkelingen in de Europese en nationale luchtvaart.

Om de duurzaamheid van de luchtvaart – en voorts de uitstoot van CO₂ terug te dringen – is een inzet nodig op een breed palet van instrumenten. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 27 maart 2019 (Kamerstuk 31 936, nr. 585). De inzet van het kabinet is er primair op gericht om via deze weg de luchtvaart te verduurzamen. In de brief zijn drie sporen uiteengezet middels welke de luchtvaart kan verduurzamen: 1) duurzamer vliegen, 2) compenseren van uitstoot in andere sectoren en 3) alternatieven voor vliegen. Hierbij heeft spoor 1 de voorkeur. De instrumenten

⁹ Kamerstuk 29 696, nr. 15.

¹⁰ Kamerstuk 31 936, nr. 741.

genoemd onder spoor 1 zijn instrumenten waarbij investeringen een dubbele werking hebben: er is een directe CO₂-reductie én een kostenverhogend effect. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Nederland pleit dan ook voor een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Indien de invoering van een Europese verplichting niet (tijdig) wordt bereikt, zal Nederland er naar streven om per 2023 een nationale bijmengverplichting in te voeren. Ik heb de Tweede Kamer hierover geïnformeerd op 3 maart 2020 (Kamerstuk 31 936 nr. 726). Ook is er samen met een Europese koplopersgroep gewerkt aan een Europees statement ter bevordering van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen.

Voor wat betreft «fair prices» laat het rapport van CE Delft «Prijs van een Vliegreis» zien dat voor vliegreizen naar intercontinentale en Europese bestemmingen respectievelijk circa 20–50% van de maatschappelijke kosten van de luchtvaart worden geïnternaliseerd. Ik heb de Tweede Kamer hierover geïnformeerd op 18 november 2019 (Kamerstuk 31 936 nr. 702). Daarnaast betaalt de luchtvaart voor de CO₂-uitstoot via het EU ETS en zal het mondiale CO₂ compensatie- en reductiesysteem CORSIA per 2021 in werking treden.

De leden van de PvdA- en Groenlinksfractie vragen naar de rol van de homecarrier – zijnde KLM – in de belangrijke verbindingsfunctie voor de Nederlandse economie zoals vervuld door de luchthaven, en of de regering daarbij eisen stelt aan de omvang van het netwerk en de hub in vergelijking tot Brussel en Zwitserland. De leden vragen de regering hierbij naar een maatschappelijke Kosten-Batenanalyse inclusief fair prices-scenario's.

In de ontwerp-Luchtvaartnota, die recent aan de Tweede Kamer is gezonden¹¹, heeft het kabinet het voornemen kenbaar gemaakt om een beleidskader netwerkqualiteit te ontwikkelen. Zoals ook vastgelegd in de ontwerp-Luchtvaartnota en zoals in de brief van 5 juli 2019¹² aan uw Kamer is beschreven is het principe groei verdienen door hinderbeperking leidend. Het kabinet hecht aan het intercontinentale netwerk op Schiphol om Nederland goed verbonden te houden met de rest van de wereld. Het uitgebreide intercontinentale netwerk is mogelijk dankzij de huboperatie van KLM op Schiphol. Door de overstappers op de luchthaven op vluchten van KLM en haar partners zijn er meer en frequenter bestemmingen in de wereld direct en indirect bereikbaar dan op basis van alleen de lokale vraag mogelijk zou zijn. Zonder deze hubfunctie van de home carrier zou het intercontinentale netwerk veel minder uitgebreid zijn (zie ook het antwoord op blz. 2 en 3). Op de luchthavens zoals door uw Kamer genoemd, Brussel en Zurich in Zwitserland, zijn de belangrijkste nationale luchtvaartmaatschappijen, Sabena en Swiss Air, in 2001 failliet gegaan. Onder andere uit onderzoek van SEO (2015) blijkt dat luchthavens die hun hubfunctie hebben verloren (de-hubbing) niet in staat zijn gebleken deze hubfunctie (met bijbehorende netwerken) weer terug te winnen.

Een stevige thuismaatschappij in combinatie met de hubfunctie van Schiphol is van grote betekenis en een van de redenen dat het Kabinet haar intentie heeft uitgesproken om KLM steun te verlenen, zoals hierboven geschetst. Op die manier wordt het publieke belang van netwerkqualiteit voor de Nederlandse economie veiliggesteld. Zonder thuismaatschappij is het aannemelijk dat de beschikbare capaciteit zal

¹¹ Kamerstuk 31.936, nr. 741.

¹² Kamerstuk, 29 665, nr. 646.

worden opgevuld door low-cost luchtvaartverkeer. Zie de beantwoording hierboven voor wat betreft scenario's met fair prices.

De leden van de SP-fractie vragen naar de voorwaarden die de regering stelt met betrekking tot uitgesproken intentie voor het verlenen van steun aan KLM. De leden vragen daarbij of er afrekenbare klimaatdoelen als voorwaarden worden gesteld en verzoeken toelichting tot het al dan niet stellen van deze voorwaarden. Voorts vragen de leden van de SP-fractie naar een vergelijking met de voorwaarden die Franse staat stelt.

Op dit moment lopen de gesprekken tussen de betrokken ministeries en de onderneming nog. Om die reden is het thans niet mogelijk uw kamer preciezer te melden dan wij u op 24 april jl. hebben gemeld. Om diezelfde reden is het niet mogelijk te bevestigen wat voor type afspraken er worden gemaakt met de onderneming. Belangrijk is dat de onderneming ook in de toekomst financieel gezond kan zijn en de luchtvaartmaatschappij optimaal bijdraagt aan de publieke belangen. Wij spreken op dit moment met de onderneming over de precieze voorwaarden, waaronder ook nadrukkelijk hinderbeperking en duurzaamheid. In dat kader is, zoals ook gecommuniceerd naar uw Kamer, een bijdrage aan het reduceren van het aantal nachtvluchten en het terugdringen van de CO₂-uitstoot onderdeel van gesprek.