

Financiële steun KLM en daaraan gekoppelde voorwaarden

Liquiditeitssteun 2020 en de luchtvaartgerelateerde voorwaarden

In de brief van 26 juni 2020¹ is de Tweede Kamer geïnformeerd over het eerste steunpakket en de bijbehorende voorwaarden. In deze brief is uiteengezet dat de activiteiten van KLM sterk waren afgenomen als gevolg van COVID-19 en dat hierdoor de financiële situatie van KLM dusdanig snel verslechterde dat een liquiditeitsprobleem zou ontstaan voor KLM. Het kabinet achtte het noodzakelijk deze steun te verlenen vanwege het belang van KLM voor het intercontinentale bestemmingsnetwerk op Schiphol. In de brief is ook aangegeven dat de steun gepaard zal gaan met voorwaarden die als doel hebben een effectief gebruik van het belastinggeld, het verbeteren van de concurrentiepositie van het bedrijf en het bereiken van doelstellingen op gebied van duurzaamheid en leefbaarheid.

Ten aanzien van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden op het gebied van netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid is in de brief van 26 juni 2020 aangegeven dat het stellen van deze voorwaarden als doel heeft te verzekeren dat de grootste luchtvaartmaatschappij van Nederland ook in de crisisperiode investeert in de publieke belangen uit de Luchtvaartnota.

De Luchtvaartnota was nog niet volledig afgerond en aangeboden aan de Kamer toen het eerste steunpakket en de bijbehorende voorwaarden werden vastgesteld. Een belangrijk kader voor de luchtvaartgerelateerde voorwaarden was de kabinetsbrief van 5 juli 2019² waarin in lijn met het perspectief van de Luchtvaartnota werd ingezet op een nieuwe balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van ons netwerk van internationale verbindingen. Naast het juridisch verankeren van het bestaand gebruik van de luchthaven Schiphol via een luchthavenverkeersbesluit (LVB1) voor de korte termijn werd er in deze brief ook gesproken over het concept van groei verdienen door aantoonbare hinderbeperking en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving dat in een daaropvolgend luchthavenverkeersbesluit (LVB2) moest worden uitgewerkt en juridisch moest worden vastgelegd. Een aantal van de luchtvaartgerelateerde afspraken moet in dit perspectief worden gezien. Daarnaast waren er reeds, sectorbreed, afspraken gemaakt in het Ontwerp Akkoord Duurzame Luchtvaart ten aanzien van doelstellingen en inspanningen op het gebied van duurzaamheid die in de voorwaarden bij de steunverlening zijn herbevestigd.

Inmiddels is de context waarin de kabinetsbrief in juli 2019 werd opgesteld gewijzigd, waardoor het concept van groei verdienen op dit moment minder aan de orde is. De stikstofproblematiek leidt tot vertraging in de vaststelling van het luchthavenverkeersbesluit (LVB1). In het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet wordt aandacht voor de vermindering van negatieve effecten van de luchtvaart op mens, milieu en natuur duidelijk gemarkeerd en het belang van de luchtvaart voor Nederland door de verbindingen met de rest van de wereld bevestigd.

De veranderende context is voor dit kabinet allerm minst aanleiding om anders te kijken naar de doelstelling van de luchtvaartgerelateerde afspraken. Van KLM werd en wordt verwacht dat men zich inzet voor de doelstellingen en ambities ten aanzien van netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid die al zijn of nog zullen worden vastgelegd. We verwachten dat KLM koploper is en zal zijn, wat betreft het voldoen aan nieuwe economische, maatschappelijke en milieu- en klimaatverwachtingen.

De staatsagent geeft in zijn rapportage aan dat de monitoring van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden kan worden aangescherpt en dat langere termijn doelstellingen beter meetbaar kunnen worden gemaakt door tussentijdse doelen zichtbaar te maken zodat (eerder) het gesprek met KLM kan worden aangegaan als een (tussentijdse) doelstelling niet gehaald dreigt te worden. Het kabinet ondersteunt dit en zal in overleg met de staatsagent bezien welke bijdrage het kabinet hieraan kan leveren om de inspanningen van KLM beter meetbaar te maken. Daarbij wordt van KLM verwacht zij initiatief nemen en, wanneer andere stakeholders betrokken zijn, een leidende rol op zich nemen. Het kabinet verwacht dat KLM met een plan komt waaruit blijkt hoe zij de lange

¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 29 232, nr. 41.

² Kamerstukken II, 2018-2019, 31 936 nr. 646.

termijn luchtvaartgerelateerde voorwaarden met een inspanningsverplichting vertaalt in concrete doelen die ook tussentijds meetbaar zijn.

In de nieuwe rapportage van de staatsagent en in de bijhorende Kamerbrief van het kabinet zal worden aangegeven welke voortgang is gemaakt ten aanzien van de verbeterde monitoring van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden. Deze rapportage wordt in mei van dit jaar opgesteld door de staatsagent.

Tweede rapportage staatsagent en naleving voorwaarden leefbaarheid en duurzaamheid

Om ervoor te zorgen dat de Nederlandse staat de uitvoering van de gemaakte afspraken kan controleren is een staatsagent bij KLM aangesteld. De staatsagent houdt toezicht op:

- het naleven van de afspraken die zijn gemaakt tussen Air France-KLM, KLM en de Nederlandse staat in de zomer van 2020;
- de implementatie en naleving van het herstructureringsplan dat is opgesteld door KLM en op 3 november 2020 is goedgekeurd door het kabinet; en
- het naleven van de convenanten en verplichtingen onder de leningsdocumentatie.

Indien nodig kan de staatsagent escaleren naar Air France-KLM en het ministerie van Financiën om tot een voor alle partijen acceptabele oplossing te komen.

Anders dan leden van de raad van bestuur en raad van commissarissen heeft de staatsagent geen fiduciaire plicht om in het belang van de vennootschap te handelen. De staatsagent kan zich daardoor, in opdracht van de Nederlandse staat, volledig richten op het houden van toezicht op de naleving van de steunvoorwaarden. Het kabinet heeft het daarbij wenselijk gevonden dat de staatsagent voldoende vrijheid heeft om zelf nadere invulling te geven aan deze rol. De staatsagent houdt daarom onafhankelijk toezicht op de implementatie en naleving van de voorwaarden van het steunpakket. Deze voorwaarden bepalen de reikwijdte van het toezicht van de staatsagent. De staatsagent maakt geen onderdeel uit van de raad van bestuur of de raad van commissarissen en heeft dus geen rol in de dagelijkse bedrijfsvoering van de onderneming.

Op 21 januari heeft uw Kamer een afschrift ontvangen van de Kamerbrief en de tweede rapportage van de staatsagent die op dezelfde dag naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Onderstaand worden de voorwaarden rondom netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid nader toegelicht.

Netwerkkwaliteit

Met KLM is overeengekomen dat KLM zal bewerkstelligen dat KLM het netwerk dat bediend wordt van Schiphol Airport en, indien Lelystad Airport wordt opengesteld voor groot commercieel verkeer, van Lelystad Airport zal ontwikkelen conform het selectiviteitsbeleid en het nog nader uit te werken beleidskader netwerkkwaliteit. Indien er sprake is van een restrictie op de beschikbaarheid van slots op Schiphol Airport, dan heeft dit invloed op in hoeverre KLM het netwerk van Schiphol Airport verder kan ontwikkelen. Daarnaast is vastgesteld dat significante veranderingen in de netwerkkwaliteit en/of bedrijfsstrategie schriftelijk aan de staatsagent kenbaar dienen te worden gemaakt. De opzegtermijn van de staatsgaranties ten aanzien van de gelijkwaardige hub-ontwikkeling in Nederland en Frankrijk is verlengd van 9 maanden naar 5 jaar.

Jaarlijks wordt er een Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties³ uitgevoerd die in beeld brengt hoe het bestemmingsnetwerk van Schiphol zich ten opzichte van de concurrenten ontwikkelt. Daarnaast is er, in het kader van de uitwerking van de Luchtvaartnota, een nieuw kader netwerkkwaliteit in ontwikkeling, dat naar verwachting dit najaar kan worden besproken met de Tweede Kamer.

Wanneer dit kader netwerkkwaliteit operationeel is, dan kan de afspraak ten aanzien van de ontwikkeling van het netwerk volgens dit kader periodiek gemonitord worden. De staatsagent heeft in zijn rapportage aangegeven dat het hem in de tussentijd, in afwachting van en in

³ Kamerstukken II, 2020-2021, 31 936, nr. 848.

aanvulling op dit beleidskader, kan helpen om externe luchtvaartdeskundigheid te betrekken om (de plannen voor) de ontwikkeling van het netwerk van de KLM-groep te kunnen monitoren en te beoordelen. Het kabinet steunt dit initiatief en zal de staatsagent hierin bijstaan. Ook van KLM wordt verwacht dat zij de staatsagent ondersteunt waar nodig.

Specifiek ten aanzien van de steunvoorwaarde dat KLM meewerkt aan de uitvoering van de Air Rail agenda (zie verderop) heeft de staatsagent aangegeven scherper te gaan analyseren wat KLM kan bijdragen aan het behalen van concrete resultaten, en daarbij onderscheid te zullen maken tussen het publieke belang van de netwerkqualiteit van Schiphol en het commerciële hub-belang van KLM. Dit betreft een specifieke toepassing van de bovengenoemde inzet van externe luchtvaartdeskundigheid in afwachting van het nieuwe beleidskader.

Leefbaarheid

Teneinde de hinder voor de omgeving van de luchthaven Schiphol te verminderen heeft de KLM-groep zich als voorwaarde voor steunverlening door de overheid verplicht tot committering aan:

- het principe van 'groei verdienen' zoals dit is opgenomen in de kabinetsbrief van 5 juli 2019⁴ en de uitwerking die hier aan gegeven wordt. In deze brief werd de mogelijkheid van groei gekoppeld aan de reductie van hinder. De sector zou groei kunnen verdienen door aantoonbare reductie van de hinder door bijvoorbeeld vlootvernieuwingen, aanpassing van de vliegprocedures en door minder te vliegen in de nacht. Ieder jaar zou worden beoordeeld of aan reductie van het aantal ernstig gehinderden is voldaan, om op basis daarvan te besluiten of voor een volgend jaar een beperkte groei is verdiend.
- het uitvoeringsplan hinderreductie
- het actieplan ultrafijnstof
- het actieprogramma stikstof
- de uitvoeringsagenda Air-Rail

Hoewel het 'principe van groei verdienen' door omstandigheden nog niet tot nadere uitwerking is gekomen ziet de staatsagent er op toe dat bij belangrijke besluiten, zoals recent de vlootvernieuwing, leefbaarheids- en duurzaamheidsprestaties volwaardig worden meegewogen. Veel van voornoemde plannen vragen om een inspanning van meerdere betrokken partijen. Van KLM wordt verwacht dat zij hierin een leidende rol nemen. Voor de meest recente rapportage is aan de hand van een uitvraag getoetst of KLM voldoende inspanningen heeft gepleegd. De staatsagent geeft in zijn rapportage aan dat hij zal bezien of de monitoring op onderdelen kan worden aangescherpt en meer op het behalen van concreet resultaat kan worden toegespitst. Het kabinet kan zich vinden in dit initiatief en zal in overleg met de staatsagent bezien welke bijdrage het kabinet hieraan kan leveren opdat de inspanningen van KLM bij deze plannen beter meetbaar kunnen worden gemaakt. KLM wordt een plan gevraagd om inzichtelijk te maken op welke manier zij gaan bijdragen aan bovengenoemde uitvoeringsplannen en agenda's en hoe zij dit gaan vertalen in concrete doelen.

Ten aanzien van de reductie van nachtvluchten heeft KLM-groep zich gecommitteerd aan een proportionele bijdrage aan de reductie van nachtvluchten die zal worden vastgelegd in nog op te stellen luchthavenverkeersbesluiten. Uitgangspunt hierbij is dat het eerstvolgende luchthavenverkeersbesluit (LVB) het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) zal vastleggen met een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen en maximaal 29.000 nachtvluchten. Dit luchthavenverkeersbesluit is momenteel in procedure. Dit besluit heeft een langere doorlooptijd dan vooraf was verwacht. Een reductie van het aantal nachtvluchten door de KLM-groep alleen heeft, totdat deze reductie van het aantal nachtvluchten juridisch is verankerd, waarschijnlijk weinig effect omdat de beschikbare ruimte dan door een andere luchtvaartmaatschappij zal worden ingenomen.

Duurzaamheid

De KLM-groep committeert zich aan de doelstellingen van het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart. Het gaat dan onder meer om duurzame brandstoffen voor de luchtvaart en een efficiënte operatie op en rond de luchthavens, op de grond (o.a. duurzaam taxiën) en in de lucht.

⁴ Kamerstukken II, 2018-2019, 31 936 nr. 646.

Concreet is er afgesproken dat in 2030 de absolute CO₂-uitstoot van uit Nederland vertrekkende vliegtuigen op het niveau van 2005 of lager is.

Daarnaast is afgesproken dat de CO₂-uitstoot per passagierskilometer in 2030 met 50% is teruggebracht ten opzichte van het niveau in 2005. Ten aanzien van het gebruik van duurzame brandstoffen heeft de KLM-groep zich gecommitteerd om in 2030 minimaal 14% duurzame brandstof bij te mengen aan de in Nederland getankte brandstof.

Voor bovenstaande doelstellingen is het reeds mogelijk om de voortgang te monitoren, al dan niet door gebruik te maken van een benadering. Het kabinet is voornemens om in overleg met de staatsagent tussentijdse *milestones* met KLM af te spreken om de voortgang op deze onderdelen beter te kunnen monitoren en (eerder) het gesprek met KLM aan te kunnen gaan als een (tussentijdse) doelstelling niet gehaald dreigt te worden. Daarbij wordt van KLM verwacht dat zij hun inspanningen toetsbaar maken, bijvoorbeeld door een planning te maken voor het ingroeipad om in 2030 minimaal 14% duurzame brandstof bij te mengen.

Tabel 1: totaaloverzicht luchtvaartgerelateerde voorwaarden

	Voorwaarde	Inspanning- / Resultaats- verplichting	Toelichting
1	<u>Netwerkkwaliteit</u>		
1a	Netwerkkwaliteit	Inspannings- verplichting	Monitoring conform monitor netwerkkwaliteit, daarna mogelijk conform het (beleids)kader Netwerkkwaliteit dat in ontwikkeling is. De staatsagent heeft in zijn rapportage aangegeven dat in de tussentijd in afwachting van en aanvulling op dit beleidskader, het betrekken van externe luchtvaartdeskundigheid kan helpen om (de plannen voor) de ontwikkeling van het netwerk van de KLM groep te kunnen monitoren en te beoordelen. Het kabinet steunt dit initiatief en zal de staatsagent hierin bijstaan en verwacht dat KLM dit ook doet.
1b	Staatsgaranties Opzeggingsperiode verlengd tot 5 jaar	n.v.t.	
2	<u>Leefbaarheid</u>		
2a	Reductie van geluidhinder Reductie van het aantal gehinderden in het geval van verdere ontwikkeling van Schiphol	Resultaats- verplichting	Omvang reductie dient eerst vastgelegd te worden in een luchthavenverkeersbesluit Schiphol (nog niet in planning). De staatsagent geeft in zijn rapportage aan dat hij zal bezien of de monitoring op onderdelen kan worden aangescherpt en meer op het behalen van concreet resultaat kan worden toegespitst. Het kabinet kan zich vinden in dit initiatief en zal in overleg met de staatsagent bezien of welke bijdrage het kabinet hieraan kan leveren om en hoe de inspanningen van KLM bij deze plannen beter meetbaar kunnen worden gemaakt.
	Verbetering van de leefomgeving <i>Uitvoeringsplan hinderreductie; - Actieplan ultrafijnstof; Actieprogramma stikstof; Uitvoeringsagenda Air Rail</i>	Inspannings- verplichting en Resultaats- verplichting	Resultaat kan veelal alleen behaald worden in samenwerking met meerdere stakeholders. De staatsagent geeft in zijn rapportage aan dat hij zal bezien of de monitoring op onderdelen kan worden aangescherpt en meer op het behalen van concreet resultaat kan worden toegespitst. Het kabinet kan zich vinden in dit initiatief en zal in overleg met de staatsagent bezien welke bijdrage het kabinet hieraan kan leveren om en hoe de inspanningen van KLM bij deze plannen beter meetbaar kunnen worden gemaakt.

			Van KLM wordt een leidende rol verwacht. Ook wordt een plan verwacht waarin staat op welke manier zij gaan bijdragen en hoe zij dit gaan vertalen in concrete doelen.
2b	Reductie van het aantal nachtvluchten Evenredig aandeel in de reductie naar 29.000 nachtvluchten	Resultaats-verplichting	Dient eerst vastgelegd te worden in het luchthavenverkeersbesluit Schiphol (in planning) om de beoogde doelstelling te kunnen behalen. Dit besluit heeft een langere doorlooptijd dan vooraf was verwacht.
3	<u>Duurzaamheid</u>		
3a	Ontwerpakkoord Duurzame luchtvaart KLM committeert zich aan de doelen van dit akkoord	Inspannings-verplichting	Van KLM wordt een leidende rol verwacht. Ook wordt een plan verwacht waarin staat op welke manier zij gaan bijdragen en hoe zij dit gaan vertalen in concrete doelen.
3b	CO2-emissie In 2030 is de absolute CO2-uitstoot van uit Nederland vertrekkende vliegtuigen op het niveau van 2005 of lager	Resultaats-verplichting	Vastgelegd door commitment aan ontwerp Akkoord Duurzame Luchtvaart. Het nieuwe kabinet is voornemens een CO2 plafond vast te leggen. Voor deze doelstellingen is het reeds mogelijk om de voortgang bij benadering te monitoren. Het kabinet is voornemens om in overleg met de staatsagent tussentijdse milestones met KLM af te spreken om de voortgang op deze onderdelen beter te kunnen monitoren en (eerder) het gesprek met KLM aan te kunnen gaan als een (tussentijdse) doelstelling niet gehaald dreigt te worden. Daarbij wordt van KLM verwacht dat zij hun inspanningen toetsbaar maken.
	CO2-uitstoot per passagierskilometer in 2030 is met 50% teruggebracht ten opzichte van het niveau in 2005.	Resultaats-verplichting	Voor deze doelstellingen is het reeds mogelijk om de voortgang bij benadering te monitoren. Het kabinet is voornemens om in overleg met de staatsagent tussentijdse milestones met KLM af te spreken om de voortgang op deze onderdelen beter te kunnen monitoren en (eerder) het gesprek met KLM aan te kunnen gaan als een (tussentijdse) doelstelling niet gehaald dreigt te worden. Daarbij wordt van KLM verwacht dat zij hun inspanningen toetsbaar maken.
3c	Duurzame brandstoffen Minimaal 14% bijmenging van duurzame brandstoffen in 2030	Resultaats-verplichting	Vastgelegd door commitment aan ontwerp Akkoord Duurzame Luchtvaart. Het nieuwe kabinet is voornemens een bijmengverplichting vast te leggen. Voor deze doelstellingen is het mogelijk om de voortgang bij benadering te monitoren. Het kabinet is voornemens om in overleg met de staatsagent tussentijdse milestones met KLM af te spreken om de voortgang op deze onderdelen beter te kunnen monitoren en (eerder) het gesprek met KLM aan te kunnen gaan als een (tussentijdse) doelstelling niet gehaald dreigt te worden. Daarbij wordt van KLM verwacht dat zij hun inspanningen toetsbaar maken.