

Vergaderjaar 2022–2023

36 108

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën voor het jaar 2022 (Derde incidentele suppletoire begroting inzake aandelenemissie Air France-KLM)

29 232

Air France – KLM

L¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 juni 2023

De leden van de vaste commissie voor Financiën² hebben kennisgenomen van het afschrift van de brief die op 23 februari 2023 aan de Tweede Kamer is gestuurd inzake de vierde periodieke rapportage van de staatsagent bij KLM.³

Naar aanleiding hiervan is op 19 mei 2023 een brief gestuurd aan de Minister van Financiën met vragen van de fracties van **GroenLinks en de PvdA en de PvdD**. De fracties van de SP en de PvdD hebben zich aangesloten bij de vragen van GroenLinks en de PvdA.

De Minister heeft op 29 juni 2023 gereageerd, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

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

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
De Man

¹ De letter L heeft alleen betrekking op 36 108.

² Samenstelling vanaf 20 juni 2023:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (Ja21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

³ *Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, H.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 19 mei 2023

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben kennisgenomen van het afschrift van de brief die op 23 februari 2023 aan de Tweede Kamer is gestuurd inzake de vierde periodieke rapportage van de staatsagent bij KLM.⁴ De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** hebben naar aanleiding van deze brief een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich graag aan bij de vragen van de fracties van GroenLinks en de PvdA. De leden van de **PvdD**-fractie hebben naar aanleiding van deze brief eigenstandig een aantal vragen en opmerkingen en sluiten zich eveneens graag aan bij de vragen van de fracties GroenLinks en de PvdA.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat KLM een grote onderneming betreft met een grote maatschappelijke impact op de werkgelegenheid, bereikbaarheid en leefbaarheid in Nederland. Het was en is volgens hen dan ook terecht dat het bedrijf – naast de algemene COVID-steun – extra steun heeft gekregen. De totale bijdrage van de belastingbetaler was conform de vierde periodieke rapportage van de staatsagent bij KLM bijna 7 miljard euro, waarvan het uitstel van loonbelasting van 1,3 miljard euro nog openstaat. Kunt u aangeven of dit laatste cijfer nog actueel is? Kunt u ook bevestigen dat er nog steeds een belastingschuld van de KLM openstaat en de omvang van deze belastingschuld aangeven?

Voornoemde leden stellen dat bij het steunpakket terecht voorwaarden zijn gesteld aan het bedrijf waardoor het niet alleen op de korte termijn van een faillissement zou worden gered, maar ook structureel versterkt zou worden, zoals door structurele kostenreductie en meer bijdragen aan de leefbaarheidsvraagstukken (zoals geluidshinder, milieu, CO₂ en fijnstof). Een deel van deze structurele voorwaarden geldt tot minimaal 2030. Kunt u toezeggen dat deze voorwaarden gehandhaafd worden? Kunt u hierbij ook inzichtelijk maken hoe u van plan bent dit te doen?

In de brief van 18 april jl. meldt u echter dat Air France-KLM niet meer aan de financiële voorwaarden hoeft te voldoen.⁵ Vindt de Minister het «slechts» onwenselijk dat KLM de voorwaarden heeft geschonden? Dit terwijl volgens deze leden in mei 2022⁶ tijdens een Tweede Kamercommissievergadering de Minister de toenmalige geringere schendingen als «onacceptabel» kwalificeerde en aankondigde maatregelen tegen KLM te gaan onderzoeken. Het geldt toch immers voor alle bedrijven en alle burgers met algemene of specifieke steun dat zij zich tot de laatste letter aan de afspraken moeten houden op straffe van boetes, of hebben deze leden dat verkeerd begrepen? Deelt u de opvatting van deze leden dat deze afspraken ook juridisch afdwingbaar zijn voor de rechter? Dit wordt bevestigd door verschillende experts contractrecht tegenover *Follow the*

⁴ Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, H.

⁵ Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, I.

⁶ Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 30 mei 2022, over Derde incidentele suppletoire begroting inzake aandelenemissie Air France-KLM.

Money.⁷ De voorwaarden komen volgens deze leden immers voort uit een resultaatverplichting, KLM moest een resultaat leveren met de kostenreducties, het aanpakken van belastingontwijking, het doorvoeren van salariskortingen voor hoger personeel, het afzien van winstdeling, et cetera. Is het, zo vragen deze leden, dan niet zeer onrechtvaardig jegens andere, veel kleinere overtreders dat de Minister niet overgaat tot naleving, al dan niet middels een gang naar de rechter? Zou de overheid als grootaandeelhouder iets bij de KLM kunnen afdwingen?

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen in de brief van 23 februari 2023⁸ dat de Nederlandse Staat geen partij was bij de procedure rond het uitkeren van de variabele beloning aan het bestuur en topmanagement. Kunt u dit nader toelichten? De Nederlandse Staat is immers aandeelhouder. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft toch juist het recht om beloningsvoorstellen goed of af te keuren of hebben deze leden dat verkeerd begrepen? Kunt u aangeven hoe de Staat als aandeelhouder dit recht heeft gebruikt?

Deelt u de opvatting van voornoemde leden dat het van groot maatschappelijk belang is dat KLM zich alsnog aan de structurele voorwaarden houdt en in elk geval schadevergoeding moet betalen voor de eerder geschonden voorwaarden? Er zijn tenminste vier steunvoorwaarden die volgens deze leden alsnog zouden moeten worden afgedwongen van KLM. Ten eerste het definitief beëindigen van het faciliteren van belastingontwijking. Ten tweede het niet uitkeren c.q. terugvorderen van de winstdeling 2022 die strijdig is met de steunvoorwaarden. Ten derde de 475 miljoen extra structurele reductie van beheersbare kosten en tot slot – de vierde voorwaarde – het voldoen aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage in alle jaren van het steunpakket (dus tot 17 april 2023). Bent u bereid deze steunvoorwaarden alsnog af te dwingen van KLM? Zo ja, hoe gaat dit vervolgens gemonitord worden? Licht het niet voor de hand, aldus deze leden, om de staatsagent dit te laten doen? Indien u deze steunvoorwaarden niet alsnog wil afdwingen van KLM ontvangen deze leden graag een toelichting.

Deze leden verzoeken u voorts om uiteen te zetten waarom er ten tijde van de financiële steun aan KLM er niet is gehandhaafd op de voorwaarden die zijn gesteld aan de steunregeling? Van de fiscale begunstiging van piloten die in het buitenland wonen, de beperking van bonussen, het afzien van de winstdeling, het voldoen aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdragen en de structurele kostenreducties is volgens deze leden niets terechtgekomen. Zowel eind 2020 als ook 2022 zijn door KLM bewust afspraken met de bonden gemaakt over een winstdelingsregeling. Heeft KLM de bonden er toen op gewezen dat dit in strijd was met de steunvoorwaarden?

In de brief van 23 februari⁹ stelt u dat KLM zich nog wel aan het akkoord duurzame luchtvaart dient te houden. Kunt u aangeven hoe u gaat bewerkstelligen dat er aan deze voorwaarden voldaan gaat worden nu KLM zich ook niet aan de afspraken met betrekking tot de steun hield? Vindt u het niet onbegrijpelijk dat KLM zich daarnaast hevig verzet tegen mogelijke kabinetsplannen om de luchtvaart in Nederland te laten krimpen, terwijl het bedrijf zonder de enorme staatssteun failliet was gegaan en de overheid toch ook invloed als aandeelhouder heeft? Mag

⁷ Minister Kaag kan de KLM wel degelijk aan afspraken houden: geen onmacht, maar onwil – Follow the Money – Platform voor onderzoeksjournalistiek (ftm.nl).

⁸ *Kamerstukken I* 2022/23, 36 108/29 232, H, p. 6.

⁹ *Kamerstukken I* 2022/23, 36 108/29 232, H, p. 5.

van een overheidsdeelneming dan ook niet een veel meer meegaande opstelling worden verwacht?

Volgens deze leden heeft de KLM geen structurele kostenreductie gerealiseerd, maar wel veel personeel ontslagen of laten afvloeien. Is daarmee de structurele zwakte van het bedrijf niet vergroot, omdat de «insiders» – de relatief hoog betaalde werknemers – overgebleven zijn? Zo behoren de KLM-piloten, volgens deze leden, tot de best betaalden in de sector. Was het uit bedrijfseconomisch oogpunt en uit het oogpunt van solidariteit niet beter geweest om meer personeel in dienst te houden en de lonen minder te laten stijgen om dezelfde kostenreductie te bereiken? Het overeengekomen plan voorzag meer in kostenreductie over de hele linie, waardoor minder krimp in de werkgelegenheid had hoeven plaatsvinden en dus minder mensen in een krappe arbeidsmarkt opnieuw hoeven te worden aangenomen, aldus deze leden.

Tenslotte blijkt volgens de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA dat de onderneming ondanks een winst in 2022 toch nog steeds sterk verlieslatend is (een operationeel verlies van 128 miljoen euro in het eerste kwartaal van 2023). Hoeveel zou het verlies zijn geweest als alle steun en belastinguitstel al was terugbetaald? Hoe zal de overheid, ook als aandeelhouder, er toe kunnen bijdragen dat het bedrijf wel gezond wordt? Deze leden verzoeken u om commentaar te geven op de analyse dat het bedrijf deze eeuw eigenlijk nooit structureel gezond is geweest, vrijwel geen winstbelasting heeft afgedragen, geen belasting over kerosine betaalt en er geen btw wordt geheven op vliegtickets en het bedrijf wel altijd afhankelijk is geweest van allerlei vormen van staatsteun?¹⁰ Vindt het kabinet het niet schrijnend dat duizenden MKB-bedrijven wel alle schuld aan de overheid tot de laatste euro moeten terugbetalen op straffe van boetes of faillissement, terwijl KLM zich nog steeds opstelt als een eigenzinnige onderneming die enerzijds rekent op steun van de overheid als het slecht gaat en anderzijds zich niet aan de gemaakte afspraken meent te hoeven houden? Bent u het in dit licht met deze leden eens dat de vier eerdergenoemde voorwaarden alsnog moeten worden afgedwongen en dat de staatsagent door moet gaan met het rapporteren aan de politiek en de samenleving over de vorderingen daarvan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

In de brief van 4 november 2022¹¹ inzake de derde incidentele suppletoire begroting Financiën 2022 aandelenemissie Air France-KLM lezen de leden van de PvdD-fractie dat de Ministers van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat bevestigen dat een Nederlandse *board member* bepaalde *insider*-informatie over Air France-KLM met de Nederlandse staat deelt, zoals stukken van de vergaderingen van het bestuur. Verder lezen deze leden dat «niet alle informatie die wordt gedeeld ook koersgevoelige informatie betreft» en «Bovendien is de kring van personen waarmee deze informatie wordt gedeeld zeer beperkt». Mogen deze leden uit dit laatste afleiden dat een deel van de informatie die wordt gedeeld wel koersgevoelig is of kan zijn?

Voorts lezen zij in deze brief dat het betreffende AFKLM-*board member* zich aan de regels omtrent marktmisbruik moet houden, waaronder het verbod op het delen van *insider*-informatie. Terwijl zij verderop lezen dat de Nederlandse wetgeving het (Franse) fenomeen van onafhankelijke en afhankelijke *board members* niet kent. Hebben deze leden het goed begrepen dat de individuele Europese landen wel strengere, maar geen

¹⁰ KLM levert in 19 jaar niks op: amper winstbelasting, heel veel steun | RTL Nieuws.

¹¹ *Kamerstukken I 2022/23, 36 108, E.*

soepelere regelgeving mogen toepassen als het gaat om marktmisbruik? Zijn afhankelijke *board members* naar uw oordeel een uitzondering als het gaat om het verbod op het delen van *insider*-informatie, zoals dat is neergelegd in de Europese regels over marktmisbruik? Graag ontvangen deze leden op dit punt een toelichting. Kunt u op verzoek van deze leden aangeven of naar uw oordeel de betreffende *board member* afhankelijk is en zo ja, waarop baseert u dit oordeel?

Tot slot stelt u, volgens de leden van de PvdD-fractie, dat de wijze waarop de informatie wordt uitgewisseld tussen de Nederlandse *board member* van Air France-KLM en de Nederlandse staat in lijn is met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie uit 2005 in de strafzaak tegen Grøngaard.¹² U geeft hierbij aan deze mening niet getoetst te hebben bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM), die in Nederland toeziet op de handhaving van de regels omtrent marktmisbruik. Bent u bereid dit alsnog bij de AFM te toetsen en het oordeel van die toetsing met de Kamer te delen?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en bij voorkeur binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Een afschrift van deze brief zal worden verstuurd naar de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P.H.J. Essers

¹² HvJEU 22 november 2005, *ECLI:EU:C:2005:708*.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2023

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de antwoorden aan op de vragen van de vaste commissie voor Financiën over de vierde rapportage van de staatsagent KLM (Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, H.).

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

Antwoorden van de Minister van Financiën op vragen van de vaste commissie voor Financiën over de vierde rapportage van de staatsagent KLM.

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de vierde rapportage van de staatsagent over de naleving van de steunvoorwaarden door KLM. Onderstaand worden de vragen van de leden van de verschillende fracties beantwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van GroenLinks en PvdA

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat KLM een grote onderneming betreft met een grote maatschappelijke impact op de werkgelegenheid, bereikbaarheid en leefbaarheid in Nederland. Het was en is volgens hen dan ook terecht dat het bedrijf – naast de algemene COVID-steun – extra steun heeft gekregen. De totale bijdrage van de belastingbetaler was conform de vierde periodieke rapportage van de staatsagent bij KLM bijna 7 miljard euro, waarvan het uitstel van loonbelasting van 1,3 miljard euro nog openstaat. Kunt u aangeven of dit laatste cijfer nog actueel is? Kunt u ook bevestigen dat er nog steeds een belastingschuld van de KLM openstaat en de omvang van deze belasting-schuld aangeven?

Uit de vijfde – tevens laatste – voortgangsrapportage van de staatsagent, die met uw Kamer is gedeeld, blijkt dat een groot deel van de initiële uitgestelde belastingverplichting nog openstaat. Eind mei van dit jaar betrof dit een bedrag van EUR 1.299 miljoen. Ik heb van KLM begrepen dat de uitgestelde belasting wordt terugbetaald conform de regels die hiervoor gelden. De belastingdienst ziet toe op de naleving van deze regels.

Vornoemde leden stellen dat bij het steunpakket terecht voorwaarden zijn gesteld aan het bedrijf waardoor het niet alleen op de korte termijn van een faillissement zou worden gered, maar ook structureel versterkt zou worden, zoals door structurele kostenreductie en meer bijdragen aan de leefbaarheidsvraagstukken (zoals geluidshinder, milieu, CO₂ en fijnstof). Een deel van deze structurele voorwaarden geldt tot minimaal 2030. Kunt u toezeggen dat deze voorwaarden gehandhaafd worden? Kunt u hierbij ook inzichtelijk maken hoe u van plan bent dit te doen?

KLM heeft zich in het kader van het akkoord duurzame luchtvaart gecommitteerd aan de voorwaarden op het gebied van duurzaamheid. De staatsagent heeft in zijn derde periodieke rapportage aangegeven dat het monitoringsplan dat is opgesteld om naleving van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden beter te kunnen monitoren een basis kan bieden om te blijven monitoren of KLM aan deze voorwaarden voldoet. Zoals in de aanbestedingsbrief bij de derde rapportage¹³ van de staatsagent aangegeven, staat het kabinet in beginsel positief tegenover het blijven monitoren van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden, ook na beëindiging van het steunpakket, om de voortgang van het behalen van de beleidsdoelen ten aanzien van duurzaamheid, leefbaarheid en ook netwerkqualiteit inzichtelijk te maken. Over de wijze waarop hier uitvoering aan kan worden gegeven en op welke partijen de monitoring zou moeten toezien worden momenteel gesprekken gevoerd binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

¹³ Kamerstuk I 2021–2022, 29 232, nr. 54.

Daarnaast heeft KLM zich in verschillende actieplannen (uitvoeringsplan hinderreductie, actieplan ultrafijnstof, het actieprogramma stikstof en de actieagenda trein en luchtvaart) gecommitteerd aan de doelstellingen op het gebied van leefbaarheid. Indien KLM de gemaakte afspraken niet nakomt, zal het kabinet met KLM in overleg treden om te bezien welke redenen hieraan ten grondslag liggen en door welke partijen vervolgens actie ondernomen kan worden om gemaakte afspraken alsnog na te komen. Daarbij moet wel worden vermeld dat KLM voor sommige acties afhankelijk is van andere partijen.

Het kabinet zal als aandeelhouder van KLM blijven benadrukken dat KLM haar concurrentiepositie moet blijven versterken, ook nu het steunpakket is beëindigd. Concreet verwacht de Nederlandse staat van het bestuur van KLM dat zij resultaten boekt ten aanzien van structurele kostenbeheersing, voldoende bestand is tegen onverwachte toekomstige gebeurtenissen en maatregelen neemt die nodig zijn om een concurrerende vliegtuigmaatschappij te blijven. Het bovenstaande dient te worden geconcretiseerd met oog voor duurzaamheid en de omgeving waarin KLM opereert. De Nederlandse staat zal ook zijn aandeelhouderschap in de holding inzetten om hiervoor aandacht te vragen.

In de brief van 18 april jl. meldt u echter dat Air France-KLM niet meer aan de financiële voorwaarden hoeft te voldoen.¹⁴ Vindt de Minister het «slechts» onwenselijk dat KLM de voorwaarden heeft geschonden?

Vooropgesteld geldt dat het kabinet in de Kamerbrief van 18 april 2022 heeft aangegeven dat de bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden die zijn gesteld aan het verlenen van het steunpakket (die niet ook elders zijn vastgelegd) komen te vervallen na opzegging van dit pakket. Vóór opzegging van het steunpakket zijn deze voorwaarden volgens de staatsagent door KLM op substantiële terreinen echter niet nageleefd. Het kabinet vindt dit teleurstellend en onderzoekt daarom of het afdwingen van naleving van de steunvoorwaarden wenselijk en (juridisch) haalbaar is.

Dit terwijl volgens deze leden in mei 2022¹⁵ tijdens een Tweede Kamercommissievergadering de Minister de toenmalige geringere schendingen als «onacceptabel» kwalificeerde en aankondigde maatregelen tegen KLM te gaan onderzoeken. Het geldt toch immers voor alle bedrijven en alle burgers met algemene of specifieke steun dat zij zich tot de laatste letter aan de afspraken moeten houden op straffe van boetes, of hebben deze leden dat verkeerd begrepen? Deelt u de opvatting van deze leden dat deze afspraken ook juridisch afdwingbaar zijn voor de rechter? Dit wordt bevestigd door verschillende experts contractrecht tegenover Follow the Money.¹⁶

De Nederlandse staat kon het steunpakket niet eenzijdig ontbinden vanwege de niet-naleving van steunvoorwaarden door KLM. Bij het opzetten van het steunpakket vond het kabinet het van belang dat ook de banken bijdroegen aan de steunverlening (de zogenoemde *bail in*). Vanwege hun betrokkenheid was het vervolgens niet haalbaar om ontbindende voorwaarden van de staat op te nemen in de financieringsdocumentatie. De banken wilden namelijk niet het risico lopen dat de staat eigenstandig de steun zou kunnen stopzetten bij een onderneming met

¹⁴ Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, I.

¹⁵ Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 30 mei 2022, over Derde incidentele suppletoire begroting inzake aandelenemissie Air France-KLM.

¹⁶ Minister Kaag kan de KLM wel degelijk aan afspraken houden: geen onmacht, maar onwil – Follow the Money – Platform voor onderzoeksjournalistiek (ftm.nl).

een – ten tijde van het opzetten van het steunpakket – sterk verslechterd financieel profiel. Dit is ook aangegeven tijdens de Tweede Kamercommissievergadering in mei 2022, waarnaar u verwijst.

Tijdens diezelfde commissievergadering is eveneens aangegeven dat er altijd nog kan worden gekeken hoe het kabinet op de één of andere manier een stok achter de deur kan houden en KLM op andere manieren kan dwingen tot naleving. Het kabinet is blijven inzetten op kritische gesprekken met de onderneming met als doel KLM te bewegen tot naleving van de steunvoorwaarden. Dit was in die periode volgens het kabinet het meest geschikte middel om KLM hiertoe te bewegen. Het afdwingen van naleving via de rechter brengt per definitie het risico van een langlopend proces met een onzekere uitkomst met zich mee. Daarnaast geldt ook dat KLM eigenstandig het belang zou moeten zien van het boeken van resultaat op het belangrijkste langetermijndoel van de steunvoorwaarden, namelijk de versterking van de concurrentiepositie door middel van de structurele kostenbesparingen.

Nu de contractuele voorwaarden bij het steunpakket en de figuur van de staatsagent zijn weggevallen vanwege de beëindiging van het steunpakket, zal het kabinet zich een oordeel vormen over de mate van naleving door KLM over de gehele looptijd van het steunpakket. Op basis van die beoordeling zal bezien of eventuele vervolgstappen wenselijk en (juridisch) haalbaar zijn. Hiervoor wordt extern juridisch advies ingewonnen. Het kabinet wil dit traject zorgvuldig doorlopen. Zodra dit traject gereed is, zullen de uitkomsten van deze analyse door het kabinet met de Tweede Kamer worden gedeeld. Een afschrift hiervan zal ook met uw Kamer worden gedeeld.

Het steunpakket wordt nog geëvalueerd. Hierbij zal worden gekeken wat er beter had gekund en welke lessen er zijn te leren voor toekomstige steunmaatregelen. Deze evaluatie zal in het najaar worden uitgevoerd.

De voorwaarden komen volgens deze leden immers voort uit een resultaatverplichting, KLM moest een resultaat leveren met de kostenreducties, het aanpakken van belastingontwijking, het doorvoeren van salariskortingen voor hoger personeel, het afzien van winstdeling, et cetera. Is het, zo vragen deze leden, dan niet zeer onrechtvaardig jegens andere, veel kleinere overtreders dat de Minister niet overgaat tot naleving, al dan niet middels een gang naar de rechter? Zou de overheid als grootaandeelhouder iets bij de KLM kunnen afdwingen?

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen in de brief van 23 februari 2023¹⁷ dat de Nederlandse Staat geen partij was bij de procedure rond het uitkeren van de variabele beloning aan het bestuur en topmanagement. Kunt u dit nader toelichten? De Nederlandse Staat is immers aandeelhouder. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft toch juist het recht om beloningsvoorstellen goed of af te keuren of hebben deze leden dat verkeerd begrepen? Kunt u aangeven hoe de Staat als aandeelhouder dit recht heeft gebruikt?

Zoals eerder aangegeven zal het kabinet de komende periode bezien welke stappen wenselijk en (juridisch) haalbaar zijn vanwege de schending van steunvoorwaarden door KLM.

De Nederlandse staat heeft een aandelenbelang van 5,92% in KLM. Hiermee is de Nederlandse staat geen meerderheidsaandeelhouder van KLM maar een minderheidsaandeelhouder. Dit betekent dat de zegen-

¹⁷ Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, H, p. 6.

schap als aandeelhouder beperkt is. Niettemin zal het kabinet als aandeelhouder van KLM blijven benadrukken dat KLM haar concurrentiepositie moet blijven versterken, ook nu het steunpakket is beëindigd. Concreet verwacht de Nederlandse staat van het bestuur van KLM dat zij de resultaten boekt ten aanzien van de structurele kostenbeheersing, voldoende bestand is tegen onverwachte toekomstige gebeurtenissen en maatregelen neemt die nodig zijn om een concurrerende vliegtuigmaatschappij te blijven. Het bovenstaande met oog voor duurzaamheid en de omgeving waarin KLM opereert. De Nederlandse staat zal ook zijn aandeelhouderschap in de holding inzetten om hiervoor aandacht te vragen.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders, waar de staat als aandeelhouder van KLM onderdeel van uitmaakt, heeft de bevoegdheid de beloning voor de directie vast te stellen. Vanwege het minderheidsbelang kan de Nederlandse staat echter niet eenzijdig de beloningen van de directie vaststellen of aanpassen. Bovendien was dit niet relevant voor het voorliggende juridische geschil, want dit ging om de interpretatie van een bestaande arbeidsovereenkomst. Zoals aangegeven in de Kamerbrief bij de vierde rapportage was het kabinet geen partij bij de juridische procedure over de beloning van de heer Elbers. Op grond van wet- en regelgeving betrof dit namelijk een geschil tussen een werkgever (KLM) en een werknemer (de heer Elbers). De Algemene Vergadering van Aandeelhouders heeft hierin geen formele bevoegdheid. Het kabinet heeft daarom de rechterlijke uitspraak te respecteren. KLM geeft zelf aan dat ze door deze gerechtelijke uitspraak ook gehouden is om een variabele beloning uit te keren aan het bestuur en topmanagement. Dat neemt niet weg dat, indien KLM deze afspraak niet kan nakomen, KLM deze afspraak op voorhand niet had moeten maken met de Nederlandse staat. Deze ontwikkelingen zullen ook worden gewogen in het eerder aangegeven juridische onderzoek naar de naleving door KLM van de steunvoorwaarden.

Deelt u de opvatting van voornoemde leden dat het van groot maatschappelijk belang is dat KLM zich alsnog aan de structurele voorwaarden houdt en in elk geval schadevergoeding moet betalen voor de eerder geschonden voorwaarden? Er zijn tenminste vier steunvoorwaarden die volgens deze leden alsnog zouden moeten worden afgedwongen van KLM. Ten eerste het definitief beëindigen van het faciliteren van belastingontwijking. Ten tweede het niet uitkeren c.q. terugvorderen van de winstdeling 2022 die strijdig is met de steunvoorwaarden. Ten derde de 475 miljoen extra structurele reductie van beheersbare kosten en tot slot – de vierde voorwaarde – het voldoen aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage in alle jaren van het steunpakket (dus tot 17 april 2023). Bent u bereid deze steunvoorwaarden alsnog af te dwingen van KLM? Zo ja, hoe gaat dit vervolgens gemonitord worden? Ligt het niet voor de hand, aldus deze leden, om de staatsagent dit te laten doen? Indien u deze steunvoorwaarden niet alsnog wil afdwingen van KLM ontvangen deze leden graag een toelichting.

Zoals eerder aangegeven zal het kabinet zich een oordeel vormen over de mate van naleving door KLM over de gehele looptijd van het steunpakket. Op basis van die beoordeling zal worden gezien of eventuele vervolgstappen wenselijk en (juridisch) haalbaar zijn. Hiervoor wordt extern juridisch advies ingewonnen. De uitkomst van deze juridische analyse zal met beide Kamers worden gedeeld.

De rol van de staatsagent op grond van de Framework Agreement is ten einde gekomen na beëindiging van de steunfaciliteit per 17 april jl. en de oplevering van de vijfde voortgangsrapportage door de staatsagent. Het

mandaat van de staatsagent ziet toe op het rapporteren over de naleving van de steunvoorwaarden, niet op welke handhavingsmechanismen op basis van deze rapportages kunnen worden ingezet. Zodoende zal het kabinet bij de juridische analyse geen beroep doen op de staatsagent. De staatsagent zal wel worden betrokken bij de evaluatie van het steunpakket.

Deze leden verzoeken u voorts om uiteen te zetten waarom er ten tijde van de financiële steun aan KLM er niet is gehandhaafd op de voorwaarden die zijn gesteld aan de steunregeling? Van de fiscale begunstiging van piloten die in het buitenland wonen, de beperking van bonussen, het afzien van de winstdeling, het voldoen aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdragen en de structurele kostenreducties is volgens deze leden niets terechtgekomen. Zowel eind 2020 als ook 2022 zijn door KLM bewust afspraken met de bonden gemaakt over een winstdelingsregeling. Heeft KLM de bonden er toen op gewezen dat dit in strijd was met de steunvoorwaarden?

In de brief van 23 februari¹⁸ stelt u dat KLM zich nog wel aan het akkoord duurzame luchtvaart dient te houden. Kunt u aangeven hoe u gaat bewerkstelligen dat er aan deze voorwaarden voldaan gaat worden nu KLM zich ook niet aan de afspraken met betrekking tot de steun hield? Vindt u het niet onbegrijpelijk dat KLM zich daarnaast hevig verzet tegen mogelijke kabinetsplannen om de luchtvaart in Nederland te laten krimpen, terwijl het bedrijf zonder de enorme staatssteun failliet was gegaan en de overheid toch ook invloed als aandeelhouder heeft? Mag van een overheidsdeelneming dan ook niet een veel meer meegaande opstelling worden verwacht?

In zijn vierde en vijfde rapportage constateert de staatsagent dat KLM voldoet aan de voorwaarden op het gebied van duurzaamheid. Zoals aangegeven in de antwoorden op de vragen hierboven zal het kabinet met KLM in overleg treden in het geval KLM de afspraken niet nakomt.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het blijven monitoren van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden, ook na beëindiging van het steunpakket, om de voortgang van het behalen van de beleidsdoelen ten aanzien van duurzaamheid, leefbaarheid en ook netwerkqualiteit inzichtelijk te maken. Over de wijze waarop hier uitvoering aan kan worden gegeven en op welke partijen de monitoring zou moeten toezien worden momenteel gesprekken gevoerd binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het kabinetsbesluit om het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol terug te dringen is uniek: nog nooit is een dergelijk omvangrijke reductie voorgesteld en gerealiseerd. Deze vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol heeft uiteraard consequenties voor de gebruikers van de luchthaven en de luchtvaartsector. KLM en de andere gebruikers van de luchthaven moeten bezien wat dit betekent voor de eigen bedrijfsstrategie, KLM stelt zich hierbij niet anders op dan de andere luchtvaartmaatschappijen.

Via onder andere technische overleggen en een tot en met 15 juni aanstaande lopende consultatie in het kader van de Balanced Approach procedure, is en wordt de luchtvaartsector (inclusief luchtvaartmaatschappijen) betrokken bij de effectuering van het besluit en uitgenodigd om een reactie in te dienen. KLM is hier, als luchtvaartmaatschappij met Schiphol als thuishaven, vanzelfsprekend onderdeel van.

¹⁸ Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232 H, p. 5.

Volgens deze leden heeft de KLM geen structurele kostenreductie gerealiseerd, maar wel veel personeel ontslagen of laten afvloeien. Is daarmee de structurele zwakte van het bedrijf niet vergroot, omdat de «insiders» – de relatief hoog betaalde werknemers – overgebleven zijn? Zo behoren de KLM-piloten, volgens deze leden, tot de best betaalden in de sector. Was het uit bedrijfseconomisch oogpunt en uit het oogpunt van solidariteit niet beter geweest om meer personeel in dienst te houden en de lonen minder te laten stijgen om dezelfde kostenreductie te bereiken? Het overeengekomen plan voorzag meer in kostenreductie over de hele linie, waardoor minder krimp in de werkgelegenheid had hoeven plaatsvinden en dus minder mensen in een krappe arbeidsmarkt opnieuw hoeven te worden aangenomen, aldus deze leden.

Vooropgesteld geldt dat het primair aan KLM was om met een voorstel te komen (en daaraan invulling te geven) om de kosten structureel te verlagen, om zodoende de concurrentiepositie structureel te verbeteren. Dit is vastgelegd in een herstructureringsplan dat daarna is goedgekeurd door de Nederlandse staat. Daarbij gold er een arbeidsvoorwaardelijke bijdrage, waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten moesten dragen. Verdere invulling van deze voorwaarde was ook aan KLM, in samenspraak met de vakbonden. Wel geldt dat de Nederlandse overheid duidelijk heeft gemaakt dat er bij de hierboven genoemde steunvoorwaarden er mogelijkheden voor KLM waren om de lonen van bepaalde meer laagbetaalde doelgroepen te verhogen. De specifieke bedrijfseconomische keuzes waren aan KLM en niet aan de Nederlandse staat.

Tenslotte blijkt volgens de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA dat de onderneming ondanks een winst in 2022 toch nog steeds sterk verlieslatend is (een operationeel verlies van 128 miljoen euro in het eerste kwartaal van 2023). Hoeveel zou het verlies zijn geweest als alle steun en belastinguitstel al was terugbetaald? Hoe zal de overheid, ook als aandeelhouder, er toe kunnen bijdragen dat het bedrijf wel gezond wordt? Deze leden verzoeken u om commentaar te geven op de analyse dat het bedrijf deze eeuw eigenlijk nooit structureel gezond is geweest, vrijwel geen winstbelasting heeft afgedragen, geen belasting over kerosine betaalt en er geen btw wordt geheven op vliegtickets en het bedrijf wel altijd afhankelijk is geweest van allerlei vormen van staatsteun?¹⁹ Vindt het kabinet het niet schrijnend dat duizenden MKB-bedrijven wel alle schuld aan de overheid tot de laatste euro moeten terugbetalen op straffe van boetes of faillissement, terwijl KLM zich nog steeds opstelt als een eigenzinnige onderneming die enerzijds rekent op steun van de overheid als het slecht gaat en anderzijds zich niet aan de gemaakte afspraken meent te hoeven houden? Bent u het in dit licht met deze leden eens dat de vier eerdergenoemde voorwaarden alsnog moeten worden afgedwongen en dat de staatsagent door moet gaan met het rapporteren aan de politiek en de samenleving over de vorderingen daarvan?

Zoals eerder aangegeven zal het kabinet zich een oordeel vormen over de mate van naleving door KLM over de gehele looptijd van het steunpakket en op basis van die beoordeling zal worden gezien of eventuele vervolgstappen wenselijk en (juridisch) haalbaar zijn. Het kabinet zal het parlement informeren als hier een besluit over genomen is. De rol van de staatsagent is opgehouden te bestaan door de opzegging van het steunpakket door KLM.

KLM heeft de individuele staatsteun reeds terugbetaald in 2022 en dit jaar het steunpakket opgezegd. De terugbetaling van de staatsteun in 2022 had dus geen impact op de resultaten van het eerste kwartaal van

¹⁹ KLM levert in 19 jaar niks op: amper winstbelasting, heel veel steun | RTL Nieuws.

2023. KLM dient daarnaast het bedrag inzake het uitstel van loonbelasting van circa 1,3 miljard euro terug te betalen aan de Nederlandse overheid.

Voor de resultaten in het eerste kwartaal van het jaar geldt dat dit traditioneel een financieel minder goed kwartaal is voor luchtvaartmaatschappijen. Inkomsten worden namelijk toegekend op het moment dat de vlucht is uitgevoerd. Zodoende wordt de winst doorgaans in en rondom de zomer gemaakt als de vele vakantievluchten worden uitgevoerd. De afbetaling van de uitgestelde loonbelasting heeft geen effect op de resultaten van KLM omdat hier reeds een verplichting voor op de balans is opgenomen. Met het afbetalen van de openstaande loonbelasting wordt de verplichting op de balans kleiner.

Het kabinet deelt de analyse dat KLM moet werken aan het structureel gezond maken van haar financiële positie. De achtergrond van de bedrijfseconomische steunvoorwaarden was dan ook dat KLM zijn concurrentiepositie structureel zou moeten verbeteren. Dat is volgens de staatsagent onvoldoende gebeurd. Zoals hierboven aangegeven zal het kabinet als aandeelhouder van KLM blijven benadrukken dat KLM haar concurrentiepositie structureel moet blijven versterken, ook nu het steunpakket is beëindigd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

In de brief van 4 november 2022²⁰ inzake de derde incidentele suppletoire begroting Financiën 2022 aandelenemissie Air France-KLM lezen de leden van de PvdD-fractie dat de Ministers van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat bevestigen dat een Nederlandse board member bepaalde insider-informatie over Air France-KLM met de Nederlandse staat deelt, zoals stukken van de vergaderingen van het bestuur. Verder lezen deze leden dat «niet alle informatie die wordt gedeeld ook koersgevoelige informatie betreft» en «Bovendien is de kring van personen waarmee deze informatie wordt gedeeld zeer beperkt». Mogen deze leden uit dit laatste afleiden dat een deel van de informatie die wordt gedeeld wel koersgevoelig is of kan zijn?

Ja dat klopt. Het is inderdaad mogelijk dat een deel van de informatie die wordt gedeeld koersgevoelig is of kan zijn.

Voorts lezen zij in deze brief dat het betreffende AFKLM-board member zich aan de regels omtrent marktmisbruik moet houden, waaronder het verbod op het delen van insider-informatie. Terwijl zij verderop lezen dat de Nederlandse wetgeving het (Franse) fenomeen van onafhankelijke en afhankelijke board members niet kent. Hebben deze leden het goed begrepen dat de individuele Europese landen wel strengere, maar geen soepelere regelgeving mogen toepassen als het gaat om marktmisbruik? Zijn afhankelijke board members naar uw oordeel een uitzondering als het gaat om het verbod op het delen van insider-informatie, zoals dat is neergelegd in de Europese regels over marktmisbruik? Graag ontvangen deze leden op dit punt een toelichting. Kunt u op verzoek van deze leden aangeven of naar uw oordeel de betreffende board member afhankelijk is en zo ja, waarop baseert u dit oordeel?

Voor het al dan niet mogen delen van informatie is onder meer de Europese verordening Marktmisbruik (Market abuse regulation) van groot belang. Dit is dan ook een kader waaraan getoetst moet worden of er (koersgevoelige) informatie gedeeld mag worden. Ik heb uw Kamer eerder geïnformeerd dat de Nederlandse boardmember als gevolg van de

²⁰ Kamerstukken I 2022/23, 36 108, E.

aankoop van de aandelen Air France-KLM als afhankelijk wordt aangemerkt op grond van Franse wet- en regelgeving.²¹ Door de afhankelijke positie is het mogelijk om met inachtneming van de Europese regels over marktmisbruik informatie te delen met de Nederlandse staat. Van belang om hierbij nog te noemen is dat niet alle informatie gedeeld wordt met de Nederlandse staat, enkel die informatie waarvan de Nederlandse boardmember het noodzakelijk acht voor het uitoefenen van zijn functie. Ik ben van mening dat de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld in lijn is met de Europese regels omtrent marktmisbruik.

Tot slot stelt u, volgens de leden van de PvdD-fractie, dat de wijze waarop de informatie wordt uitgewisseld tussen de Nederlandse board member van Air France-KLM en de Nederlandse staat in lijn is met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie uit 2005 in de strafzaak tegen Grøngaard.²² U geeft hierbij aan deze mening niet getoetst te hebben bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM), die in Nederland toeziet op de handhaving van de regels omtrent marktmisbruik. Bent u bereid dit alsnog bij de AFM te toetsen en het oordeel van die toetsing met de Kamer te delen?

Er is geen contact geweest met de AFM over het al dan niet delen van insider-informatie door de Nederlandse board member met de Nederlandse staat. Er is en was geen aanleiding om een dergelijk oordeel te vragen, omdat het kabinet van mening is dat er in lijn met de vigerende wet- en regelgeving is gehandeld.

²¹ Kamerstukken I 2021–2022, 29 232, G en Kamerstukken EK 2022–2023, 36 108, E.

²² HvJEU 22 november 2005, *ECLI:EU:C:2005:708*.