

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2755

Vragen van de leden **Slootweg** en **Krul** (beiden CDA) aan de Ministers van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat over het bericht «Laat KLM zich aan de afspraken over miljarden aan coronasteun houden» (ingezonden 28 maart 2023).

Antwoord van Minister **Kaag** (Financiën), mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 31 mei 2023).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «Laat KLM zich aan de afspraken over miljarden aan coronasteun houden»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 3 en 4

Klopt de conclusie in eerder genoemd bericht dat er geen formele sanctie-maatregelen zijn opgenomen in de steunvoorwaarden aan KLM?

Behoort het voor de overheid tot de mogelijkheden om naar de rechter te stappen om het nakomen van de gemaakte afspraken om in aanmerking te komen voor coronasteun af te dwingen bij KLM indien dit wordt geweigerd, zoals gesuggereerd in eerder genoemd bericht?

Overweegt u om aan de rechter te vragen het privaatrechtelijk steuncontract van 3,4 miljard euro te ontbinden, zoals gesuggereerd in eerder genoemd bericht? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2, 3 en 4

Voorafgaand aan de steunverlening zijn er met KLM in een *Framework Agreement* afspraken gemaakt over de steunvoorwaarden, waaronder afspraken die toezien op de naleving van de steunvoorwaarden. Zo kon de staatsagent een escalatiemechanisme inzetten indien KLM niet aan de steunvoorwaarden voldeed, waarbij de staatsagent kon escaleren naar Air France-KLM en het Ministerie van Financiën om tot een voor alle partijen acceptabele oplossing te komen. Daarnaast moest er door KLM een herstruc-

¹ NRC, 20 maart 2023, «Laat KLM zich aan de afspraken over miljarden aan coronasteun houden», via <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/03/20/laat-klm-zich-aan-de-afspraken-over-miljarden-aan-coronasteun-houden-a4159948>

tureringsplan worden opgesteld, voordat KLM een verzoek kon indienen voor uitbetaling van de tweede tranche van de lening in 2020. Pas nadat het herstructureringsplan naar tevredenheid van de Nederlandse staat was opgesteld, is de rest van de lening beschikbaar gesteld.²

Bij het opstellen van deze afspraken heeft het kabinet als inzet gekozen om naleving te borgen via dit herstructureringsplan, de aanstelling van de staatsagent, zijn rol en positionering binnen de onderneming (waaronder de mogelijkheid aanwezig te zijn bij vergaderingen van de raad van commissarissen), zijn openbare rapportages en de gesprekken van beide ministeries met de onderneming. Gedurende de eerste jaren werkte dit model goed: de onderneming voldeed in 2020 en ook in 2021 werd volgens de staatsagent ruimschoots voldaan aan de bedrijfseconomische en financiële voorwaarden van het steunpakket. Om beter op de naleving van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te kunnen toezien, werden deze voorwaarden nader geoperationaliseerd in de vorm van een monitoringsplan. Dit monitoringsplan maakt inzichtelijk hoe de voorwaarden die in het kader van het steunpakket aan KLM zijn opgelegd op het gebied van netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid worden gemonitord. Begin 2022 concludeerde de staatsagent in zijn tweede rapportage dat naar verwachting ook in 2022 werd voldaan aan de bedrijfseconomische en financiële voorwaarden, maar dat aanvullende maatregelen van KLM nodig waren om de levensvatbaarheid en concurrentiekracht ook structureel veilig te stellen.

Vanaf medio 2022 werd de naleving van de voorwaarden door KLM minder goed. Hoewel het kabinet het positief vond dat KLM medio 2022 de uitstaande leningen terugbetaalde en stappen zette om facilitering van mogelijke belastingontwijking te beëindigen, schoof de onderneming de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage opzij. KLM deelde mee dat dit kwam door de arbeidsmarktcrachte en gestegen inflatie. De afgesproken kostenbesparing met als doel het structureel verbeteren van de concurrentiepositie verdween daarmee uit het zicht. Het kabinet heeft toen bij de onderneming aangegeven teleurgesteld en ontevreden te zijn met de wijze waarop KLM een deel van de steunvoorwaarden naleefde. Nadat uit de vierde rapportage van de staatsagent bleek dat KLM geen verbetering liet zien bij de naleving van een deel van de voorwaarden, heeft het kabinet opnieuw haar teleurstelling uitgesproken en bij het bestuur en de raad van commissarissen aangegeven dat KLM de steunvoorwaarden moet naleven. Omdat het kabinet op basis van de conclusies van de staatsagent het niet goed uitlegbaar meer vond dat KLM gebruik kon maken van de lening en garantie in het steunpakket, heeft het kabinet toen eveneens aan KLM aangegeven dat KLM vaart moest maken met het vinden van private financieringsbronnen en het opzeggen van het steunpakket.

In de *Framework Agreement* was de mogelijkheid opgenomen om geschillen te beslechten via mediation en daarna arbitrage als KLM niet voldeed aan de steunvoorwaarden. De juridische vormgeving van de steunverlening stond echter niet toe om op basis van het niet naleven van alle steunvoorwaarden de overeenkomst voor de lening en garantie van in totaal 3,4 miljard euro te beëindigen. Het kabinet vond het van belang dat ook de banken bijdroegen aan de steunverlening. Gezien hun betrokkenheid was het juridisch niet haalbaar om een beëindigingsgrond op grond van de *Framework Agreement* op te nemen in de financieringsdocumentatie, omdat deze partijen niet het risico wilden lopen dat de staat eigenstandig de staatssteun zou kunnen beëindigen.

Het kabinet is in de periode na de vierde rapportage 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 te bewegen tot meer naleving. 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.

² Kamerstukken II, 2020–2021, 29 232 nr. 45

Het bovenstaande laat onverlet dat nu de contractuele voorwaarden bij het steunpakket en de figuur van de staatsagent wegvallen, het kabinet zich een oordeel zal vormen over de mate van naleving door KLM over de gehele looptijd van het steunpakket en op basis van die beoordeling zal bezien of eventuele vervolgstappen wenselijk en (juridisch) haalbaar zijn. Zoals eerder aangekondigd zal het steunpakket ook geëvalueerd worden, waarbij er ook aandacht zal zijn voor de wijze waarop naleving van dit soort steunvoorwaarden bij eventuele toekomstige steuntrajecten van ondernemingen beter geborgd kan worden.

Vraag 5

Gaat u, zoals geopperd in eerder genoemd bericht, de overige steunmaatregelen, namelijk twee miljard euro NOW-steun en 1,5 miljard euro aan belastinguitstel inzetten om naleving van de afspraken door KLM af te dwingen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Het bedrag aan NOW-steun dat bedrijven konden ontvangen, is gebaseerd op de omzetzaling en de loonsom tijdens een bepaalde periode. Voor de aan KLM verstrekte NOW-steun zijn de steunvoorwaarden die verbonden zijn aan het steunpakket van KLM niet van toepassing. Ditzelfde geldt voor belastinguitstel dat generiek is verleend ten tijde van de coronapandemie. De NOW-steun en belastinguitstel zijn als generieke maatregelen niet voorwaardelijk aan de naleving van de voorwaarden van het specifieke steunpakket voor KLM en kunnen daarmee niet ingezet worden als instrument om naleving af te dwingen.

Vraag 6

Hoe kijkt u aan tegen de suggestie in eerder genoemd artikel om het aandeelhouderschap van Air France-KLM in te zetten om bestuur en commissarissen van KLM tot naleving van de maatregelen om in aanmerking voor coronasteun af te dwingen en eventueel aan te dringen op ontslag van bestuur indien ze deze afspraken niet nakomen?

Antwoord 6

Het kabinet verwacht in haar rol als aandeelhouder van het bestuur van KLM dat zij concrete actie gaat ondernemen om structurele kostenreducties door te voeren en het vergroten van de competitiviteit van KLM als haar prioriteit ziet, met oog voor duurzaamheid en de omgeving. Bovendien verwacht het kabinet dat KLM, ook nu het steunpakket is afgerond, een maatregel neemt om facilitering van mogelijke belastingontwijking te stoppen. Het is aan het bestuur van KLM om zodanige maatregelen te nemen. Het kabinet zal zijn aandeelhoudersbevoegdheden inzetten om het bestuur van KLM en de raad van commissarissen hierover te blijven bevragen en te beoordelen. We zullen ook in de toekomst Air France-KLM hierover blijven bevragen en beoordelen. Het kabinet heeft eerder het bestuur van Air France-KLM aangesproken op de gebrekkige naleving van de steunvoorwaarden door KLM.

Vraag 7

Hoe groot schat u de kans in dat de Europese Commissie of niet gesteunde luchtvaartmaatschappijen juridische stappen zullen ondernemen richting de Nederlandse overheid nu KLM haar afspraken niet nakomt?

Antwoord 7

De Europese Commissie monitort of de voorwaarden uit de Tijdelijke Kaderregeling en het herziene goedkeuringsbesluit van de steunverlening aan KLM nageleefd wordt, niet of KLM de steunvoorwaarden uit de leningsdocumentatie met de Nederlandse staat correct heeft nageleefd. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat de Europese Commissie juridische stappen overweegt. Tevens ben ik niet bekend met eventuele juridische stappen van derden over de niet-naleving van de steunvoorwaarden van KLM. Ryanair heeft eerder beroep aangetekend tegen het herziene goedkeuringsbesluit. Dat beroep staat los van de naleving van de steunvoorwaarden door KLM.