Vraag 3
Waarom is niet gekozen voor een meer drastische aanpak waarin KLM is ontbonden uit de holding Air France/KLM? Bijvoorbeeld via een spin-off of splitsing (demerger), bijvoorbeeld in combinatie met een lange termijn alliantie-overeenkomst met Air France, zoals KLM dat ook in het verleden had met andere luchtvaartmaatschappijen, waarbij de Nederlandse overheid een groter belang in dit afgesplitste KLM kan houden en zodoende ook de door het ministerie van Financiën gewenste grotere invloed beter is gewaarborgd.

Antwoord 3
In het voorjaar van 2020 heeft de Nederlandse staat verschillende toekomstscenario's voor KLM onderzocht, uiteenlopend van een onveranderde situatie tot een zelfstandig KLM. Scenario's met een zelfstandiger KLM leiden tot (nog) meer autonomie en beslissingsvrijheid voor KLM, wat het publiek belang mogelijk ten goede kan komen. Dit scenario kent echter ook grote risico's voor de publieke belangen en aanzienlijke bedrijfseconomische nadelen, waaronder een verlies aan synergievoordelen en splitsings- of desintegratiekosten. Het is de vraag of een zelfstandig KLM levensvatbaar is en, als dat al het geval is, of KLM zelfstandig een vergelijkbaar netwerk kan behouden op Schiphol. Een deel van deze nadelen zouden gecompenseerd kunnen worden door het samengaan met een andere luchtvaartmaatschappij, maar ook dit scenario brengt veel onzekerheden met zich mee. Het is ook de vraag of KLM in zo'n situatie eenzelfde mate van autonomie kan bewaren die het nu heeft en Schiphol de hub kan blijven die het nu is.

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Alles overwegend ligt het daarom voor de hand de toekomst van KLM primair binnen Air France-KLM te zoeken.

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vraag 4
Is er nagedacht over oplossingen die meer lange termijn en structureel van aard zijn voor KLM dan deze gekozen aanpak? Zo ja, waarom is daarvan afgezien?

Antwoord 4
De afgelopen jaren heeft het kabinet meerdere (deel)rapporten op laten stellen door externe onafhankelijke adviseurs, waarin de toekomst en concurrentiepositie van de onderneming centraal staat. Deze rapporten hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de keuze van het kabinet om steun te verlenen aan KLM.

Daarnaast ondersteunen deze rapporten het standpunt van het kabinet dat de toekomst van KLM het beste geborgd is binnen de holding Air France-KLM, waarbinnen KLM op een groot aantal vlakken zelfstandig opereert. Het is van belang dat Air France-KLM en KLM blijven werken aan het verbeteren van hun concurrentiepositie ten opzichte van hun concurrenten.

De kapitaalsteun draagt bij aan een structurele oplossing voor KLM. De financiële positie en dan in het bijzonder de solvabiliteit van de onderneming verbetert hierdoor. Het verbeteren van het eigen vermogen kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Gezien de bestaande organisatiestructuur ligt de optie om aandelen uit te geven op KLM-niveau minder voor de hand. Daarnaast is het voor KLM van belang dat het instrument van de accountant een IFRS *equity treatment* krijgt, zodat de kapitaalspositie daadwerkelijk verbeterd wordt en moet de steun binnen

[3] Deze nadelen zijn net zo goed van toepassing op KLM als KLM volledig zelfstandig zou worden.

het kader van het Tijdelijk Kader van de Europese Commissie passen. Vanuit het Tijdelijk Kader worden er onder andere eisen gesteld aan vergoeding voor de staat, terugbetaling en de daarbij behorende termijn. Vanuit IFRS zijn er onder andere vereisten over looptijd en discretie in het oordeel aan de kant van de onderneming over terug- en rentebetalingen. Andere overwogen instrumenten zoals een (mogelijke) aandelenuitgifte op KLM-niveau en een lening met een *convertible* element bleken niet binnen deze eisenpakketten te vallen.

Daarnaast is aan het eerste steunpakket onder meer de voorwaarde verbonden dat KLM een herstructureringsplan op moest stellen, moest snijden in de kosten, zodat KLM zich ook op die manier op de toekomst voorbereidt en beter de concurrentie kan aangaan met andere luchtvaartmaatschappijen. De voorwaarden ten aanzien van het verbeteren van de concurrentiepositie blijven ook ten tijde van het uitstaan van de kapitaalsteun van kracht. De staatsagent zal ook blijven monitoren of KLM aan deze voorwaarden voldoet. De Nederlandse staat blijft daarbovenop bij Air France-KLM en KLM aandacht vragen voor het verbeteren van de concurrentiepositie van de gehele onderneming.

Vraag 5
De nu gekozen oplossing is volgens deze leden samen te vatten als "relatief veel geld voor relatief weinig invloed", hoe houdbaar is deze oplossing op de middellange termijn en op de langere termijn?

Antwoord 5
Zie ook graag eerdere antwoorden over de houdbaarheid van de oplossing en de beoordeling van het kabinet of KLM in staat is om de steun terug te betalen. Het kabinet heeft op dit moment geen reden om aan te nemen dat de kapitaalsteun niet binnen 6 jaar door KLM kan worden terugbetaald. Voor het kabinet is het behoud van het intercontinentale bestemmingennetwerk op Schiphol, waar KLM een essentiële rol in speelt, van groot belang voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Een financieel gezond Air France-KLM is essentieel om dit publieke belang te kunnen borgen. De forse negatieve positie van het eigen vermogen zorgt voor significante financieringsrisico's en is daarom onwenselijk. Daarnaast is het idee dat de Nederlandse staat deelneemt aan de aandelenemissie op het niveau van Air France-KLM en op die manier niet verwatert en dus zeggenschap houdt. Het bedrag voor de Nederlandse deelname aan de aandelenemissie wordt door Air France-KLM doorgestort naar KLM.

Vraag 6
Wat is in het 'worstcasescenario' de maximale liquiditeitsbehoefte van Air France/KLM en KLM in de komende vijf jaar indien het voorgenomen financiële plan wordt uitgevoerd?

Antwoord 6
Allereerst zorgen de huidige situatie en ontwikkelingen met betrekking tot Covid-19 en varianten van het virus ervoor dat het, ook voor de luchtvaart, lastig is om vooruit te kijken. De snelle ontwikkeling van het virus en de consequenties daarvan voor het reisgedrag kunnen steeds weer van invloed zijn op de financiële resultaten van Air France-KLM en KLM. Op dit moment is er geen liquiditeitsprobleem bij Air France-KLM en KLM. Het eerste steunpakket van de Franse staat en de Nederlandse staat zag op het verstrekken van liquiditeitssteun.

Er is nu sprake van een negatief eigen vermogen dat door middel van een kapitaalinjectie kan worden opgelost. Op basis van de meest recente cijfers is de kapitaalbehoefte van Air France-KLM en van KLM EUR 1,3 mld. De Nederlandse staat voorziet in de kapitaalbehoefte van KLM en indien Air France-KLM overgaat tot een uitgifte van aandelen zal ook een deel van het private kapitaal doorgestort worden naar KLM. Op basis van de huidige inzichten en aannames gaan het kabinet en KLM ervan uit dat de kapitaalsteun binnen 6 jaar door KLM kan worden terugbetaald.

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Financieringen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Persoonsgegevens

4 FEB 2022

Datum

Ons kenmerk
2022-0000037129

Betreft Vertrouwelijk afschrift brief aan de Eerste Kamer inzake de herkapitalisering van KLM

Bijlagen
Vertrouwelijke brief aan de Eerste Kamer inzake de herkapitalisering van KLM

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u een afschrift van de vertrouwelijke brief die door ons op 4 februari 2022 aan de Eerste Kamer is gestuurd inzake de herkapitalisering van KLM. Volledigheidshalve merken wij op dat deze afschriftbrief en de bijlage niet openbaar mag worden gemaakt, aangezien beide documenten koersgevoelige informatie bevatten.

Hoogachtend,

de minister van Financiën

Persoonsgegevens

Sigrid A.M. Kaag

de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Persoonsgegevens

Mark Harbers

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA 's-Gravenhage

Financieringen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Persoonsgegevens

Ons kenmerk
2022-0000039159

Datum 4 februari 2022
Betreft Herkapitalisatie KLM - Aanvullende informatie naar aanleiding vertrouwelijk overleg 25 januari 2022

Geachte voorzitter,

Op dinsdag 25 januari 2022 heeft de minister van Financiën een vertrouwelijk overleg gevoerd met u naar aanleiding van de vertrouwelijke Kamerbrief van 12 november 2021 inzake het 'Voornemen herkapitalisatie KLM' en de reactie van het kabinet op de vragen die naar aanleiding van deze brief gesteld zijn.[1] Tijdens het overleg heeft de minister van Financiën aan uw Kamer toegezegd om samen met de minister van Infrastructuur en Waterstaat nader in te gaan op de duurzaamheidsvoorwaarden die zijn gesteld aan het steunpakket uit 2020, ook in relatie tot de kapitaalsteun en de tweede rapportage van de staatsagent waarvan uw Kamer op 21 januari 2022 een afschrift heeft ontvangen. Daarnaast is tijdens dit overleg door uw Kamer een nadere toelichting gevraagd op de strategische richting die het kabinet voorstaat met KLM en Air France-KLM. Door middel van deze brief wil het kabinet ingaan op deze verzoeken.

Aangezien bovenstaande verzoeken door uw Kamer gekoppeld zijn aan de eventuele herkapitalisatie van KLM, delen wij deze informatie door middel van een vertrouwelijke brief. De vragen en opmerkingen van 28 januari 2022 inzake de tweede periodieke rapportage van de staatsagent bij KLM worden door middel van een separate brief beantwoord, omdat de reactie op deze vragen als een verslag van een openbaar schriftelijk overleg als Kamerstuk wordt gepubliceerd.

Het kabinet zal hieronder eerst ingaan op de financiële steun aan KLM en de daaraan gekoppelde luchtvaartgerelateerde voorwaarden in 2020. De toelichting is chronologisch opgebouwd: het kabinet gaat eerst in op de totstandkoming van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden bij de liquiditeitssteun uit 2020, daarna komt de tweede voortgangsrapportage van de staatsagent aan bod en tot slot worden de keuzes van het kabinet ten aanzien van eventuele aanvullende luchtvaartgerelateerde voorwaarden bij de kapitaalsteun toegelicht. In het tweede gedeelte van deze brief gaat het kabinet in op de totstandkoming van de besluitvorming over het kapitaalverzoek van KLM en zijn visie op (het aandeelhouderschap in) KLM en Air France-KLM.

[1] Deze reactie is op 7 januari 2022 met uw Kamer gedeeld.

Financiële steun KLM en daaraan gekoppelde voorwaarden

Liquiditeitssteun 2020 en de luchtvaartgerelateerde voorwaarden
In de brief van 26 juni 2020[2] 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 bestemmingennetwerk 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 netwerkkwaliteit, 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 2019[3] 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 allerminst 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 netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid die al zijn of nog zullen worden vastgelegd. We verwachten dat KLM koploper is en zal zijn, wat

[2] Kamerstukken II, 2019-2020, 29 232, nr. 41.
[3] Kamerstukken II, 2018-2019, 31 936 nr. 646.

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 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 Staatsgaranties[4] uitgevoerd die in beeld brengt hoe het bestemmingennetwerk 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 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 netwerkkwaliteit 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 2019[5] 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

[4] Kamerstukken II, 2020-2021, 31 936, nr. 848.
[5] Kamerstukken II, 2018-2019, 31 936 nr. 646.

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 handhavingsstelsel (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 luchtvaarmaatschappij 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. 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	**Netwerkkwaliteit**		
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	**Leefbaarheid**		
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 bezien 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 *Uitvoeringsplan hinderreductie; - Actieplan ultrafijnstof; Actieprogramma stikstof; Uitvoeringsagenda Air Rail*	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	**Duurzaamheid**		
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.

Voortzetting van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden
Het steunpakket uit de zomer van 2020 heeft ervoor gezorgd dat de onderneming over voldoende liquiditeit beschikt en aan haar verplichtingen kan voldoen. Daarmee is het risico dat KLM op korte en middellange termijn failliet gaat,

afgewend. Door de verliezen die KLM als gevolg van de COVID 19-crisis heeft geleden en de toename van de schulden, is de balans van KLM verstoord geraakt. KLM heeft namelijk meer vreemd vermogen dan eigen vermogen. Het kabinet is dan ook voornemens om kapitaalsteun te verlenen aan KLM.

In de vertrouwelijke Kamerbrief van 12 november 2021 is opgenomen dat de voorwaarden die door het kabinet zijn gesteld aan het steunpakket van 26 juni 2020 van kracht blijven zolang de steun niet volledig is terugbetaald. Dit betekent onder meer dat KLM geen dividend mag uitkeren, de voorwaarden op het gebied van de netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid van kracht blijven en de bonus voor het bestuur en topmanagement gedurende de steun opgeschort blijft. Daarnaast blijft het herstructureringsplan, zoals goedgekeurd door het kabinet op 3 november 2020, van kracht met als doel de concurrentiepositie van KLM structureel te verbeteren. De staatsagent blijft toezien op de naleving van deze voorwaarden.

Het kabinet vindt het belangrijk om het toezicht op de naleving van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden waar mogelijk te verbeteren in aanloop naar de verankering van deze afspraken in (sectorbrede) wet- en regelgeving. Eerder in deze brief is aangegeven op welke manier het kabinet de staatsagent zal bijstaan om dit mogelijk te maken. Zoals gezegd werd en wordt van KLM verwacht koploper te zijn wat betreft het voldoen aan nieuwe economische, maatschappelijke en milieu- en klimaatverwachtingen.

Het kabinet acht het niet zinvol om additionele voorwaarden op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid te verbinden aan de beoogde kapitaalsteun in 2022. Het pakket aan bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijk voorwaarden is breed samengesteld en – mits adequaat nageleefd – van grote betekenis voor het verbeteren van de concurrentiepositie van het bedrijf en het bereiken van doelstellingen op gebied van duurzaamheid en leefbaarheid.

Uiteraard is en wordt er door het kabinet tevens rekening mee gehouden dat KLM functioneert in een marktomgeving waar KLM concurrerend moet zijn en blijven. Om die reden sporen de voorwaarden die zijn verbonden aan de steun voor KLM met het beleid dat is voorgenomen voor de luchtvaartsector als geheel, en wordt bij de monitoring door de staatsagent zorgvuldig rekening gehouden met de concurrentieverhoudingen. Daarnaast is de voorgenomen additionele kapitaalsteun van EUR 300 mln. van een veel kleinere omvang dan het steunpakket in 2020 dat een totale omvang van EUR 3,4 mln. had.[6]

Verduurzaming van de luchtvaart en verbetering van de leefbaarheid rond luchthavens vereist uiteindelijk een sectorbrede aanpak. Het kabinet zet dan ook in op een verduurzaming van de gehele luchtvaartsector. De aanpak hiertoe is beschreven in de Tweede Kamerbrief van 27 maart 2019[7] en in de Luchtvaartnota. In het nieuwe Coalitieakkoord zijn dan ook initiatieven voor de gehele luchtvaartsector aangekondigd en herbevestigd zoals:

- bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstoffen,
- invoering van een CO2-plafond en
- verhoging van de opbrengst van de nationale vliegbelasting met € 400 mln.

[6] Zie voor een andere toelichting het kopje *Totstandkoming besluit hoogte kapitaalsteun en visie van het kabinet op (het aandeelhouderschap in) KLM en Air France-KLM.*
[7] Kamerstukken II, 2018-2019, 31 936 nr. 585.

Die maatregelen hebben uiteraard ook voor KLM, als grootste Nederlandse luchtvaartmaatschappij, consequenties.

Verder zijn voor de luchtvaartsector de voorstellen van het Europese *Fit for 55*-pakket relevant die thans in Brussel worden besproken, met name:
- een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen,
- aanscherping van het EU ETS voor de luchtvaart en
- de introductie van een brandstofbelasting.

KLM zal de komende jaren te maken krijgen met de implementatie van de genoemde initiatieven. Het kabinet ziet geen reden om de genoemde maatregelen ook nog te koppelen aan het nieuwe steunpakket. De hierboven andere genoemde argumenten om geen additionele voorwaarden op te leggen gelden ook voor deze onderwerpen.

Totstandkoming besluit hoogte kapitaalsteun en visie van het kabinet op (het aandeelhouderschap in) KLM en Air France-KLM

Beoordeling kapitaalverzoek KLM
Het publieke belang van de goede bereikbaarheid van Nederland is ook de reden dat het kabinet voornemens is om kapitaalsteun te verlenen aan KLM. Zoals hierboven aangegeven heeft de onderneming meer vreemd vermogen dan eigen vermogen. Dit zorgt voor een risico op de langere termijn. Als de balans namelijk niet herstelt, zijn financiers minder bereid om financiering te verstrekken en zijn leveranciers minder bereid om op krediet te leveren.

In de vertrouwelijke Kamerbrief van 12 november 2021 is daarom opgenomen dat het kabinet voornemens is om EUR 1,3 mld. aan kapitaal aan KLM ter beschikking te stellen in de vorm van een eeuwigdurende lening ("perpetual") van EUR 1,3 mld. Hiervoor wordt de bestaande directe lening van maximaal EUR 1 mld. gebruikt, waardoor de additionele bijdrage van de staat ten opzichte van het steunpakket uit 2020 EUR 300 mln. bedraagt. Mocht AFKL een volgende aandelenemissie uitvoeren dan is het kabinet voornemens om daar aan deel te nemen met als doel het aandelenbelang in AFKL op 9,3% te houden.

Voor het kabinet is van belang dat (i) KLM in staat is om zo snel mogelijk de steun af te lossen en (ii) de gehele onderneming de crisis overleeft. Het is mede in dat kader mogelijk gebleken om met AFKL af te spreken dat de Nederlandse inbreng in een eventuele aandelenemissie op holdingniveau direct wordt doorgestort naar KLM. Daarnaast gaat ook een gedeelte van het nieuwe private kapitaal naar KLM. Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie het resterende gedeelte van de eeuwigdurende lening van de staat dient ook te worden afgelost en dat gebeurt door middel van behaalde

[8] Zie de Kamerbrief van 12 november 2021 voor een nadere toelichting.

winsten van de onderneming of door de bestaande schuld (goedkoper) te herfinancieringen bij private financiers. KLM is voornemens om dit zo snel mogelijk te doen gezien de hoge rentelasten en de voorwaarden die aan deze steun gekoppeld zijn van zowel de EC als de Nederlandse staat.

Wat betreft de beoordeling van de kapitaalbehoefte van KLM vindt het kabinet het belangrijk om te benadrukken dat het niet op de stoel wil gaan zitten van de onderneming; het is aan de onderneming om een kapitaalverzoek te doen en daarbij de relevante omstandigheden in ogenschouw te nemen. Daarna toetst het kabinet dit verzoek. Gedurende de totstandkoming van het steunpakket uit de zomer van 2020 en de totstandkoming van de kapitaalsteun zijn daarvoor op verschillende moment externe adviseurs aangetrokken om meer inzicht te geven in de mogelijke ontwikkelingen van de luchtvaart op de langere termijn en om de kapitaalbehoefte van KLM te beoordelen. De eerder met uw Kamer gedeelde rapporten hebben daar ook aan bijgedragen. In het "Project Pelican memorandum" (rapport 2) komen bijvoorbeeld, vanaf pagina 11, verschillende COVID19-(herstel)scenario's aan de orde en wordt betoogd dat een kostenreductie bij KLM van belang is. De 15%-kostenreductie die de staat heeft geëist bij het steunpakket vindt zijn oorsprong in de analyse uit dit rapport.

KLM maakt zelf, in lijn met bovenstaande bevoegdheidsverdeling, een forecast van de financiële vooruitzichten (5-jaar prognose). De forecast van KLM wordt steeds geanalyseerd door onze vaste financiële adviseur ABN AMRO. De forecast wordt bijgeschaafd op basis van de laatste inzichten en als er een ontwikkeling is zoals bijvoorbeeld Omikron, dan wordt de forecast daarop ook aangepast. Op die manier kijkt de staat kritisch naar het verwachte herstel van KLM en worden de meest recente inzichten meegenomen. Daarnaast krijgt de Nederlandse staat ook op basis van de voorwaarden bij de verstrekte lening in 2020 een update over onder andere de financiële ratio's van KLM. Dit alles wordt bekeken en aan de hand daarvan wordt ook kritisch gekeken naar het kapitaalverzoek van KLM. Naast de financiële vooruitzichten van KLM en gesprekken met en analyses van de hierboven genoemde externe adviseurs heeft het kabinet gekeken naar scenario's van andere externe partijen als de International Air Transport Association (IATA) en Eurocontrol. Beide organisaties publiceren periodiek rapporten over het verwachte herstel van de sector, waarbij Eurocontrol gebruik maakt van meerdere scenario's (een basis, laag en hoog scenario). De meerjarenscenario's van deze partijen zijn ook de basis geweest voor het kapitaalverzoek van KLM en de periodieke update van hun forecast.

In de laatste forecast zijn de gevolgen van Omikron meegenomen. In deze prognose is de capaciteit van KLM aangepast en verminderd, wat er tevens toe leidt dat de omzet terugloopt en de resultaten minder zijn dan initieel verwacht. Onze conclusie, ook na een analyse van deze geüpdatete prognose door ons financiële adviseur, blijft dat de kapitaalbehoefte EUR 1,3 mld. is, dat deze herkapitalisering voorziet in adequate versterking van het eigen vermogen en dat de verwachting is dat KLM niet opnieuw om kapitaalsteun hoeft te vragen.

Daarbij is het volgende relevant: de Europese Commissie stelt de eis dat de steun proportioneel moet zijn. Dat betekent dat het kabinet niet meer kapitaalsteun kan geven dan strikt noodzakelijk is en vraagt een realistisch en actueel scenario ter onderbouwing. Het kabinet wil en kan dus niet voor de zekerheid meer kapitaal verstrekken aan KLM, als daarvoor op dit moment geen reden bestaat om aan te nemen dat meer noodzakelijk is.

Buiten de kapitaalbehoefte van KLM spelen op dit moment de nodige uitdagingen rond Schiphol op het gebied van stikstof, (ultra)fijnstof, geluidsoverlast, leefomgevingskwaliteit, veiligheid en woningbouw. Zoals het kabinet heeft aangegeven in het coalitieakkoord vraagt dit om een integrale oplossing die zekerheid en perspectief biedt voor zowel de hub-functie van Schiphol, waar KLM een cruciale bijdrage aan levert, als de omgeving van de luchthaven. Het kabinet zal hierover in later in 2022 besluiten en hierbij de opening van vliegveld Lelystad betrekken. De besluitvorming hierover is echter nog niet ver genoeg gevorderd om nu dit nu al mee te nemen in (de beoordeling) van het kapitaalverzoek van KLM. Hoe de toekomst er in bredere zin precies uit gaat zien en hoe de luchtvaart gaat herstellen blijft uiteindelijk ook een inschatting. Het is alleen wel nodig nu een keuze te maken over de kapitaalsteun voor KLM.

Inzet aandeelhouderschap AFKL en KLM
Het kabinet is van oordeel dat dit publieke belang het beste geborgd kan blijven door KLM onderdeel te laten blijven van de holding Air France-KLM. Zoals het kabinet heeft aangegeven in zijn brief van 7 januari 2022 zijn ook andere scenario's onderzocht, maar het kabinet is van oordeel dat dergelijke scenario's grote risico's met zich meebrengen en de nadelen van dergelijke opties niet opwegen tegen eventuele voordelen. Zoals ook aan de Tweede Kamer gemeld bij de aandelenaankoop in 2019, heeft de combinatie Air France-KLM veel goeds gebracht voor KLM en op die manier bijgedragen aan de connectiviteit op Schiphol en dus aan het Nederlandse publieke belang. De samenvoeging in 2004 in de consoliderende markt was voor het relatief kleinere en destijds niet winstgevende KLM essentieel. De samenvoeging heeft voor KLM goed uitgepakt, in termen van omzet, aantal passagiers en netwerkverbindingen. Naast de overwegingen van het kabinet ten aanzien van alternatieve scenario's is het ook van belang om rekening te houden met het feit dat de holding AFKL uiteindelijk (indirect) meerderheidsaandeelhouder is van KLM. Zonder instemming van AFKL is het dus niet mogelijk om KLM uit de holding te halen. Vanwege de voordelen van de fusie voor Air France en KLM is er op dit moment geen enkele reden om aan te nemen dat AFKL zou instemmen met het opknippen van de groep.

Internationale en diplomatieke belangen

Door de inzet van het kabinet om het aandelenpercentage ook na de herkapitalisatie op 9,3% te houden, wordt de huidige zeggenschap en informatiepositie in AFKL behouden. Door het houden van een materieel aandelenbelang in Air France-KLM is de Nederlandse staat een belangrijke gesprekspartner van de onderneming en van de andere grote aandeelhouders. Met een aandelenbelang van 9,3% is de Nederlandse staat momenteel nog steeds één van de grootste aandeelhouders van AFKL (Franse staat 28,6%, China Eastern 9,6%). Een afname van dit belang kan impact hebben op de informatie die de staat ontvangt over de onderneming en de (informele) invloed die de staat kan uitoefenen. De combinatie van dit risico bij verwatering en de positieve aspecten bij een participatie van 9,3% is leidend geweest bij de bepaling van de inzet van de Nederlandse staat. Het kabinet ziet op dit moment geen toegevoegde waarde in het nemen van een groter belang in de onderneming en beperkt daarom de bijdrage aan de eventuele aandelenemissie tot deze 9,3%. Voor het overige gedeelte van de kapitaalsteun van EUR 1,3 mld. heeft een eeuwigdurende lening ("perpetual bond") de voorkeur zodat deze lening te zijner

tijd weer wordt afgelost door KLM. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 12 november 2021, ontvangt de staat rente-inkomsten over het geleende bedrag.

Bij het steunpakket in 2020 is de afspraak gemaakt dat de opzegtermijn van de staatsgaranties verlengd wordt van 9 maanden naar 5 jaar. Het feit dat deze afspraak al is gemaakt in 2020 speelt ook mee bij de afweging of en in hoeverre het nodig is dat de staat zou moeten inzetten op het vergroten van het aandelenbelang van 9,3%. De staatsgaranties dragen immers in grote mate bij aan het borgen van de Nederlandse belangen. Samengevat zijn de belangrijkste staatsgaranties:

- KLM blijft in Nederland gevestigd en heeft haar thuisbasis in Nederland;
- KLM houdt bestaande operationele en andere Nederlandse vergunningen en zet zich in om de bestaande routevergunningen te behouden;
- Air France KLM opereert met een multi-hub systeem vanaf Schiphol en Parijs Charles de Gaulle.

Het kabinet benadrukt ook in de huidige gesprekken het belang van de bovenstaande doelstellingen. Dit geldt ook voor de noodzaak dat AFKL en KLM moeten blijven werken aan het gezamenlijk verbeteren van de concurrentiepositie van de hele groep ten opzichte van hun (Europese) concurrenten. In het steunpakket uit 2020 is afgesproken dat KLM de beïnvloedbare kosten structureel dient te verlagen met 15% ten opzichte van 2019. Dit is van belang om de onderneming ook op lange termijn concurrerend te laten zijn. Deze voorwaarden wordt door de staatsagent gemonitord en het kabinet kijkt hier op mee.

Vervolg
Door middel van deze brief hoopt het kabinet meer inzicht te hebben gegeven in de afwegingen die het kabinet heeft gemaakt. Ondertussen werkt het kabinet toe naar een openbare aankondiging van een bijdrage van de Nederlandse staat aan de herkapitalisatie van KLM op 17 februari 2022. Daarvoor dienen dan wel de gesprekken met de Europese Commissie, KLM en AFKL afgerond te zijn. Bovendien is het uiteindelijk aan AFKL en KLM om te besluiten op welk moment zij de plannen bekend willen maken. Wij lichten deze brief graag toe tijdens een vertrouwelijk overleg.

Hoogachtend,

de minister van Financiën

Persoonsgegevens

Sigrid A.M. Kaag

de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Persoonsgegevens

Mark Harbers